

# ***UMA IMENSIDÃO DE VIDAS***

## **DEZ ANOS DE PERCURSOS DE POBREZA EM LISBOA**

Barómetro do Observatório de Luta  
Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa  
2011-2021



Sónia Costa (Coord.)

Marta Santos

Isabel Guerra

*Uma imensidão de vidas* – dez anos de  
percursos de pobreza em Lisboa

Barómetro do Observatório de Luta Contra a  
Pobreza na Cidade de Lisboa  
2011-2021

Sónia Costa (coord.)  
Marta Santos  
Isabel Guerra

## Ficha Técnica

Título	<i>Uma imensidão de vidas</i> – dez anos de percursos de pobreza em Lisboa Barómetro do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa 2011-2021
Autores	Sónia Costa (coordenação) Marta Santos Isabel Guerra
Colaboração	Cecília Luís Teresa Amor
Edição	EAPN Portugal Rua de Costa Cabral, 2368 4200 – 218 Porto Tel. 225420800 <a href="http://www.eapn.pt">www.eapn.pt</a>
Fotografia da capa	Marcelo Londoño (no âmbito do projeto REFLECTERE – Um olhar sobre a pobreza em Lisboa)
Edição Gráfica	Sersilito-Empresa Gráfica, Lda.
Tiragem	200 exemplares
Data da edição	2022
Depósito Legal	501666/22
ISBN	978-989-8304-84-1

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	7
<b>PREFÁCIO</b> .....	9
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1. <b>TRABALHO E POBREZA: a difícil inserção no mundo do trabalho</b> .....	17
1.1. Portugal de crise em crise, dificuldades de um país semiperiférico .....	17
1.2. Trajetórias profissionais: homogeneidade na precariedade e diversidade interna nos percursos .....	20
1.2.1. Trajetórias de inserção laboral marcadas pela extrema precariedade .....	21
1.2.2. Trajetórias de intermitência no mercado de trabalho de resilientes incapacitados para o trabalho .....	22
1.2.3. Percursos de entradas e saídas no mercado de trabalho .....	22
1.2.4. Trajetórias de multiemprego .....	24
1.2.5. Trajetórias de estabilidade na relação com o mercado de trabalho, mas insuficientes para a saída da pobreza .....	25
1.3. Impactos das mudanças do tecido económico empresarial lisboeta nas oportunidades de trabalho .....	28
1.4. Qualificação escolar e profissional: importância e desajustamento .....	31
2. <b>A PRESENÇA DO ESTADO PROVIDÊNCIA: omnipresente e insuficiente</b> .....	35
2.1. A difícil edificação do Estado Social em Portugal .....	35
2.2. A forte presença das políticas sociais na vida dos entrevistados .....	38
2.3. Diversidade de percursos na relação com o sistema de proteção social: relação de continuidade, episódica ou negação .....	40
2.3.1. Percursos longos e intensos de relação com os dispositivos de assistência .....	41
2.3.2. A intermitência ou pontualidade na relação com os dispositivos de assistência .....	42
2.3.3. A Recusa em recorrer a apoios sociais mesmo tendo direito .....	43
2.4. A Sociedade Providência: o indispensável apoio de família e amigos .....	44
2.5. O frágil impacto das políticas de bem-estar no combate à pobreza .....	45
2.5.1. Pouca abrangência e intensidade dos apoios sociais .....	47
2.5.2. A importância do Rendimento Social de Inserção .....	49
2.5.3. Insuficiência de políticas essenciais: habitação e saúde .....	51
2.5.4. A desarticulação entre as políticas de emprego e as políticas de proteção social .....	54
2.6. O desempenho dos serviços: uma avaliação crítica pautada pela resposta dissonante face às necessidades .....	56
2.7. Impacto das crises na proteção social: a irreversibilidade de algumas das mudanças .....	61

3. POBRE – ENTRE ESTAR E SER: contextos, vivências e identidades .....	65
3.1. A pobreza na Europa e em Portugal decresce muito lentamente .....	65
3.2. Paineis de pessoas em situação de vulnerabilidade na cidade de Lisboa: condenados à pobreza e/ou a rendimentos de sobrevivência .....	68
3.2.1. Trajetórias geracionais de pobreza: o peso da herança familiar .....	70
3.2.2. A volatilidade entre os diferentes perfis .....	72
3.3. Diversidade das fragmentações e dimensões: a pobreza é um acumular de vulnerabilidades .....	74
3.3.1. A feminização da pobreza .....	76
3.3.2. A pertença étnica potencia a vulnerabilidade .....	77
3.3.3. Saúde e pobreza – Causa e consequência .....	79
3.4. Da autoperceção dos problemas à disposição para a ação .....	81
3.4.1. A autoperceção da situação joga-se entre os recursos, as capacidades e as oportunidades do sistema socioeconómico .....	82
3.4.2. Enquanto há esperança de mudança há resiliência, mas a idade e a irreversibilidade da condição acomodam .....	84
3.5. A luta contra a desqualificação social: desvalorização identitária, mas insistência no direito ao trabalho .....	85
3.6. As saídas administrativas da pobreza .....	91
<b>4. CONCLUSÕES .....</b>	<b>93</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO 1. METODOLOGIA DO ESTUDO LONGITUDINAL DE 10 ANOS .....</b>	<b>119</b>
1. Objetivos do estudo .....	119
2. A especificidade metodológica dos estudos longitudinais .....	120
3. Os desafios metodológicos .....	122
<b>ANEXO 2. SÍNTESE DO QUADRO CONCEPTUAL E ANALITICO .....</b>	<b>127</b>
1. Enquadrar a pobreza num contexto socioeconómico e de desenvolvimento societal. ....	127
2. Do conceito de exclusão ao de vulnerabilidade numa sociedade de alto risco .....	127
3. O jogo entre capacidades e oportunidades .....	129
4. A racionalidade e capacidade de ação dos atores .....	129
5. A pobreza como processo .....	130
<b>ANEXO 3. ENQUADRAMENTO DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS .....</b>	<b>133</b>
<b>ANEXO 4. DIMENSÕES POSITIVAS E CRÍTICAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS SEGUNDO OS ENTREVISTADOS .....</b>	<b>149</b>

## Índice de Figuras

Figura 1. Condicionantes da empregabilidade . . . . .	20
Figura 2. Trajetórias Tipo na Relação com o Mercado de Trabalho . . . . .	26
Figura 3. Atividades desempenhadas pelos entrevistados entre 2011-2021 (19 atividades) . . . . .	29
Figura 4. Áreas formativas frequentadas pelos entrevistados . . . . .	32
Figura 5. Concessões políticas: compromissos e targets no desenho de serviços sociais . . . . .	37
Figura 6. A relação com o sistema de proteção social . . . . .	37
Figura 7. Principais redes de solidariedade e tipo de apoios. . . . .	40
Figura 8. Perfis de entrevistados no percurso de relação com os dispositivos de assistência . . . . .	41
Figura 9. Tipo de apoios auferidos pelos beneficiários. . . . .	47
Figura 10. A condição de beneficiário do RSI por perfil de entrevistado entre 2011 e 2021 . . . . .	50
Figura 11. A diversidade de estatutos de ocupação da habitação. . . . .	52
Figura 12. Avaliação sobre o desempenho dos serviços. . . . .	57
Figura 13. Síntese da vivência da pobreza dos membros do Painel. . . . .	69
Figura 14. Auto-posicionamento na condição de pobreza (intergeracional/não intergeracional; episódica/oscilante/persistente) . . . . .	71
Figura 15. Síntese de eventos críticos ocorridos entre 2011 e 2021, sinalizados pelos elementos do painel. . . . .	75
Figura 16. Estado de saúde dos elementos do painel dos seus agregados familiares . . . . .	80
Figura 17. Auto-perceção da sua situação face ao período de inquirição anterior, 2011-14, 2014-17 e 2017-21 e as razões que justificam esse balanço . . . . .	83
Figura 18. Fatores responsáveis pelos constrangimentos no acesso ao mercado de trabalho identificados pelos entrevistados. . . . .	89
Figura 19. Ciclo da inovação . . . . .	102
Figura 20. Áreas exemplificativas de projetos estruturantes e/ou experimentais . . . . .	103

## Índice de quadros

Quadro 1. Indicadores de pobreza e desigualdade económica, Portugal, 2015-2020 . . . . .	67
Quadro 2. Distribuição dos entrevistados pelo perfil e situação face à pobreza, 2011, 2014, 2017 e 2021 . . . . .	74

A realização deste trabalho só foi possível com a colaboração das pessoas que integraram o painel ao longo de 10 anos. Homens e mulheres a quem muito agradecemos pela forma generosa como partilharam as suas histórias de vida, lembrando e relatando condições e circunstâncias de vida muitas vezes penosas, mas com a convicção e a esperança de que a sua participação poderia contribuir para a mudança das políticas públicas.

É também o momento de agradecer às pessoas que, ao leme do Observatório em 2010, desafiaram uma equipa do Dinamia'cet\_iscte a comprometer-se com um estudo longitudinal qualitativo sobre a pobreza na cidade de Lisboa e acreditaram que ao longo de 10 anos conseguiriam manter o seu interesse e empenho na condução desta investigação – Sérgio Aires, Paulo Santos e Catarina Cruz.

Por fim, mas igualmente fundamental, registamos o nosso agradecimento à EAPN Portugal pela oportunidade e pelo desafio que lançou à equipa do Dinamia'cet\_iscte, enquanto promotora de uma investigação que trouxe avanços no terreno científico sobre a pobreza e exclusão social, mas também no plano metodológico pelo recurso a uma abordagem inovadora –qualitativa e longitudinal – na pesquisa destes temas.





O combate à pobreza tem de ser uma prioridade assumida coletivamente por todos. Portugal deu, nos últimos anos, importantes passos, com resultados positivos que dão força para continuar. Entre 2015 e 2020, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social diminuiu de 26,4% para 20%. Na prática, isto significa que cerca de 700 mil pessoas deixaram de estar em situação de pobreza ou exclusão social.

Apesar da evolução positiva, temos ainda muitas Pessoas em risco de pobreza ou exclusão, o que exige a mobilização focada de todos para respondermos de forma eficaz à rutura de ciclos intergeracionais de pobreza.

Não nos podemos realizar como País se desperdiçarmos o nosso maior valor: as Pessoas, garantindo que todas participam no desenvolvimento de Portugal.

Foi com base neste desígnio nacional que se construiu a Estratégia Nacional de combate à pobreza (2021/2030), com metas objetivas, que assume a mobilização de recursos para a implementação de medidas específicas, direcionadas a diferentes públicos-alvo, para combater na origem a pobreza.

Desde logo, medidas que, acredito, podem ser decisivas no combate à pobreza infantil, de que são exemplo a gratuidade das creches, a garantia para a infância ou a promoção do acolhimento familiar.

A Estratégia dedica também particular atenção aos jovens e aos trabalhadores, assumindo aqui a Agenda para o Trabalho Digno um papel fundamental na promoção de emprego sustentável e valorização dos Trabalhadores no mercado de trabalho. Destaco algumas das metas estabelecidas:

– descer, até 2030, a taxa de pobreza monetária dos atuais 18,4% para 10%, o que significa retirar 660 mil pessoas de situação de pobreza;

- reduzir para metade a pobreza monetária no grupo das crianças, permitindo que 170 mil crianças deixem de estar em situação de pobreza e aproximando o indicador de privação material infantil à média europeia;

– reduzir para metade a taxa de pobreza monetária dos trabalhadores pobres, o que representa uma redução de 230 mil trabalhadores em situação de pobreza.

Todos sabemos que estamos perante um problema social complexo e que, para o conseguirmos combater de forma transversal, é necessário conhecer e compreender as vivências da pobreza, junto das pessoas, de forma a ter informação que nos oriente para ação eficaz, com resultados.

É o caso do “Barómetro de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade na cidade de Lisboa”. Acompanhando estes 43 percursos de vida, é evidente não só a complexidade dos vários fatores que influenciam a pobreza, mas também a importância na personalização das respostas, desenhadas e construídas à medida de cada percurso de vida.

Através destas histórias de vida, é notória a importância da relação de áreas como a saúde/doença e a educação – simultaneamente causas e efeitos de situações de pobreza –, mas também a interdependência entre as qualificações e a sua adequação ao mercado de trabalho, enquanto elemento fundamental para a integração social. Este barómetro vem evidenciar a premência de promovermos um crescimento inclusivo, seja ao nível da necessária relação e adequação entre políticas de capacitação e qualificação, de promoção de emprego sustentável e digno, da regulação e fiscalização do mercado de trabalho, eliminando fenómenos de precariedade insustentável, e do aumento do peso dos salários na riqueza nacional, através da valorização dos rendimentos do trabalho.

Como mensagem transversal, o barómetro evidencia a necessidade de promover, cada vez mais, mecanismos de intervenção para real integração, rompendo definitivamente com lógicas de carácter assistencialista, que não transformam vidas.

Colocando as pessoas no centro das nossas opções coletivas, este é o tempo de fazer do combate à pobreza um desígnio nacional porque é condição crítica do nosso futuro como país. Não podemos, como sociedade e como país, desperdiçar 20% das nossas crianças porque estão em risco de pobreza ou exclusão. Seria irracional e inaceitável.

Façamos destes tempos... tempos de mobilização coletiva contra a pobreza, garantindo que, como sociedade, construímos um presente e um futuro coletivo que promove igualdade de oportunidades, condição crítica para a inovação e para o crescimento inclusivo que pretendemos.

Ana Mendes Godinho  
*Ministra do Trabalho Solidariedade e Segurança Social*  
31 de maio 2022



O *Barómetro de pessoas em situação de vulnerabilidade na cidade de Lisboa*, foi estruturado em quatro momentos de entrevistas, concretizadas em 2011, 2014, 2017 e 2021, o que possibilitou seguir ao longo de dez anos um conjunto de pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade, contribuindo para uma compreensão aprofundada dos processos sociais em jogo, através da interpretação e (re)construção das trajetórias de vida destas pessoas.

As três fases decorridas foram objeto de uma publicação, sendo o presente relatório um documento síntese do conjunto destas três fases do Barómetro, incorporando a análise dos resultados da recolha de informação efetuada em 2021 (4ª e última fase).

A investigação assenta numa metodologia qualitativa longitudinal, seguindo as biografias dos entrevistados num período de dez anos. Esta abordagem foi selecionada por se considerar ser a mais adequada e profícua no estudo dos fenómenos sobre a pobreza e a exclusão social onde a temporalidade tem um papel central, na medida em que permite captar, no tempo, os processos de mudança social na sua relação entre o nível micro (indivíduo e família), meso (instituições) e macro (contexto socioeconómico e político). Isto pressupõe um olhar sobre os fenómenos de pobreza e de exclusão como processos e não como um estádio, detetando-se os mecanismos que interferem e que podem ser relevantes para compreender o impacto de acontecimentos e transições nestes processos, formas de adaptação e de resistência à mudança<sup>1</sup>.

De forma sintética, apresentam-se os principais pressupostos teóricos do estudo<sup>2</sup>:

1. A pobreza não é um problema individual e só pode ser entendida no contexto do desenvolvimento de um país e da sua configuração sociopolítica;

---

<sup>1</sup>. Cf. Anexo 1. Metodologia do Estudo Longitudinal de dez anos.

<sup>2</sup>. Cf. Anexo 2. Síntese do Quadro Conceptual e Analítico.

2. Defende-se a passagem do conceito de pobreza ao de vulnerabilidade gerada por uma sociedade de alto risco e de imponderabilidade dos fatores de inserção social, o que permite um olhar mais alargado sobre pessoas e situações;
3. A pobreza só pode ser analisada num contexto da relação entre capacidades individuais, familiares e comunitárias e oportunidades sociais que advêm quer do desenvolvimento socioeconómico, quer das medidas de política pública;
4. Os atores são considerados como sujeitos com capacidade de compreensão do sistema social e capacidade de ação estratégica;
5. A pobreza não é um estágio definitivo, ou uma condição objetiva, mas é entendida como um processo onde os fatores de vulnerabilidade se alteram nas suas hierarquias e na gravidade de penalização dos modos de vida.

Neste sentido, a equipa de investigação do Dinamia'cet\_iscte, em conjunto com a equipa do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa-EAPN Portugal, estabeleceu como objetivos fundamentais deste estudo:

- a) Detetar os processos de vulnerabilização que diferentes perfis de pobreza enfrentam e as suas repercussões no percurso de vida, e potenciar a interpretação da condição, situação e experiência dos beneficiários de medidas de política social;
- b) Analisar os recursos individuais e disposições de ativação para a construção da autonomia económica e existencial;
- c) Avaliar o impacto das dimensões socioeconómicas e político-institucionais que intervêm na produção do conjunto de recursos e oportunidades que são proporcionados aos sujeitos para lidar/escapar às situações de pobreza e exclusão social, focando designadamente os dispositivos de inserção e recursos oferecidos pelo sistema de políticas sociais locais;
- d) Aprofundar o papel das políticas sociais no atenuar das situações de pobreza e a forma como são analisadas pelos entrevistados.

Decorridos os dez anos previstos para o acompanhamento deste painel, o relatório que aqui se apresenta, com um carácter particularmente analítico do manancial de informação recolhida, procura evidenciar os processos que acentuam ou quebram ciclos de vulnerabilização.

Dois eixos cruzam a vida das pessoas que integram este painel: a relação com o mercado de trabalho e o acesso e apropriação das políticas públicas.

A análise sob estes dois eixos permite compreender como se combinam capacidades individuais, familiares e comunitárias e oportunidades sociais, resultantes do desenvolvimento socioeconómico, e como isso impacta nas formas de adaptação, de resistência à mudança e nas capacidades de projeto das pessoas que constituem o Painel.

A relevância assumida por estes dois eixos estruturou a organização desta publicação em três capítulos: o primeiro, *Trabalho e pobreza: a difícil inserção no mercado de trabalho* – onde se procura colocar a descoberto as relações que este Painel estabelece com o mercado de trabalho e que fatores bloqueiam ou dificultam a sua inserção plena; o segundo, *A presença do estado providência – a omnipresença e insuficiência* – dedicado a compreender de que modo as pessoas se relacionam com as políticas públicas, como lhes acedem e onde residem as suas fragilidades na capacidade de resposta num contexto caracterizado pelo posicionamento semiperiférico da sociedade portuguesa. Encerra o corpo do relatório o capítulo 3. *Pobre: entre estar e ser – contextos, vivências e identidades* – que procura compreender como se articulam as vivências na condição de pobreza com as oportunidades geradas pelo contexto socioeconómico, destacando a diversidade e multiplicidade das vulnerabilidades vividas, a forma como estas condicionam a perceção da condição e a disposição das pessoas para a ação e a sua construção identitária.

As conclusões apresentam um conjunto de reflexões que atravessam os eixos de análise e que permitem compreender os nós górdios que justificam a dificuldade de reverter percursos de vida pautados por múltiplas vulnerabilidades e de evitar a sua perpetuação intergeracional, contribuindo, assim, para uma melhor clarificação das áreas de intervenção e dimensões que as políticas públicas não estão a conseguir acautelar de forma eficaz, como também aquelas que são mais bem-sucedidas.

Acompanham este relatório quatro anexos. Um primeiro que sistematiza a metodologia seguida, apresentando e fundamentando o recurso aos Estudos Longitudinais Qualitativos nesta pesquisa, bem como os desafios que se colocaram na implementação desta estratégia metodológica; o segundo traça uma síntese do quadro conceptual que enquadrou o processo de investigação seguido ao longo destes 10 anos; o terceiro anexo dá conta sumariamente das alterações legislativas que as políticas públicas de combate à pobreza sofreram neste período; e o quarto anexo sistematiza a apreciações dos entrevistados sobre as políticas sociais vigentes.





# 1. **TRABALHO E POBREZA: a difícil inserção no mundo do trabalho**

## **1.1. Portugal de crise em crise, dificuldades de um país semiperiférico**

O tempo biográfico está profundamente relacionado com o tempo histórico e com as oportunidades geradas pelo contexto económico, social e político. Como o combate à pobreza decorre por excelência da capacidade de integração no mercado de trabalho, as dinâmicas estruturais da sociedade portuguesa são o cenário que estrutura os dez anos em que decorreu a pesquisa: 2011 a 2021. Em Portugal, como de resto na Europa e no mundo, as alterações das conjunturas históricas sucedem-se velozmente, não apenas no que se refere às dinâmicas macroeconómicas (como a dívida pública, reestruturação dos aparelhos de estado, recuo das políticas públicas, paralisação de setores da economia decorrente da pandemia mundial, entre outras), como também às características do funcionamento do mercado de trabalho.

Neste período, Portugal, para além da debilidade estrutural que caracteriza um dos países menos desenvolvidos da Europa, é impactado de forma própria pelas diversas conjunturas “de crise” dos finais do século XX e do início do século XXI, que atingem particularmente o período em análise. Segundo o Comité de Datação dos Ciclos Económicos da Fundação Francisco Manuel dos Santos, a economia portuguesa passou por cinco recessões completas desde 1980, mergulhando depois na crise pandémica em 2020 que arrastaria consigo a atual recessão<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Crises assinaladas: 1983/84, 1992/1993, 2002/2003, 2008/9, 2010/2013 (FFMS, 2020)

De facto, Portugal, que já se debatia com a estagnação do crescimento económico e com a queda do emprego desde o início do século, foi profundamente atingido no seu sistema financeiro durante as duas últimas crises de 2008 e 2009 e 2010 a 2013. Tendo passado por intervenções externas no passado (em 1978 e 1983), o pedido de assistência externa de 2011 distingue-se pela impossibilidade de o Estado português recorrer à política cambial para lidar com os desequilíbrios externos decorrentes de uma estrutura produtiva deficiente. O resultado foi uma prolongada crise económica, uma profunda quebra do emprego e o corte impiedoso de políticas sociais com impactos devastadores que ainda hoje se sentem.

A crise atual, com contornos políticos e sociais diferentes, tem em comum com as anteriores a ameaça económica sobre o PIB e o emprego e revela efeitos súbitos e superiores à recessão anterior. Segundo o referido Comité, na primeira metade de 2020, a economia portuguesa entrou numa recessão violenta e abrupta<sup>4</sup> (FFMS, 2020).

Neste quadro, que atinge todos os setores da sociedade, são os mais vulneráveis os mais profundamente atingidos, salientando-se: 1) a exclusão gradual dos mais pobres da maioria dos mercados a que tradicionalmente tiveram acesso (devido à crise fiscal, reorganizações urbanas, iniciativas fiscais, etc.); 2) a crescente desregulação das condições de trabalho e de salários; 3) o aumento do trabalho na economia informal; e 4) a maior sensibilidade de determinados perfis a estes fenómenos: as mulheres, as pessoas mais velhas, os imigrantes, as minorias étnicas, entre outros.

O mercado de trabalho sempre foi um recurso importante para as estratégias de sobrevivência nas suas múltiplas formas, incluindo o emprego no setor informal, e agora mais recentemente a “criação do próprio emprego” com recurso a plataformas digitais no setor dos transportes e serviços de distribuição de bens ao consumidor.

É neste contexto estrutural turbulento que os elementos do painel se movem, num jogo complexo e mutável de vulnerabilidades, que tem como fim último a dura luta pela sobrevivência.

Nesta interação entre o tempo histórico e os percursos individuais vão-se entrelaçando capacidades e oportunidades que tendemos a referir como especificidades da formação social portuguesa. Por um lado, características de uma

---

<sup>4</sup> O PIB real per capita no primeiro trimestre caiu 3,9% em relação ao trimestre anterior (2020), a que se seguiu, no segundo trimestre, uma quebra de 14,1% em cadeia – as duas maiores quebras desde que há registos (1977). (FFMS, 2020)

sociedade de desenvolvimento tardio e por outro virtuosidades e atropelos da “revolução dos cravos” que aceleraram as dinâmicas de modernidade em cima de culturas tradicionais, conservadoras e em larga medida pré-industriais.

Entender esta sociedade “semiperiférica”<sup>5</sup> permite talvez compreender a complexidade do desenvolvimento português, e sobretudo as características do seu mercado de trabalho, através da grande diversidade regional das formas de produção, de especializações produtivas e de culturas técnicas com que configuraram diferentes sistemas produtivos. Estes sistemas produtivos “locais” apresentam formas particulares de reprodução social onde se misturam as atividades remuneradas e não remuneradas, a informalidade das formas de pagamento e sobretudo a não formalização dos laços laborais. A “semiperiferia” está presente na própria estruturação e funcionamento do sistema empresarial onde a precariedade nos contratos, os baixos salários e as muito deficientes condições de trabalho estão largamente presentes sem fiscalização eficaz e sem medidas que promovam o combate à economia informal (OIT, 2021).

Assim, face ao exposto e à análise das trajetórias profissionais, dos processos de qualificações e de acesso a apoios, mas também da autoperceção sobre o percurso de vida (cf. Figura seguinte) ressaltam as seguintes principais conclusões relativamente às condições de empregabilidade dos membros do painel:

- Este público apresenta fraca empregabilidade devido a uma multiplicidade de razões, e a sua inserção no mercado de trabalho é maioritariamente intermitente, pouco qualificada e de baixas retribuições salariais. No entanto, no período analisado, quase todos têm entradas e saídas do mercado de trabalho independentemente do perfil social em que foram situados inicialmente por razões de pesquisa;
- Os fatores da fraca empregabilidade, para além da desqualificação, advêm sobretudo de razões de saúde e/ou idade, mas também da necessidade das mulheres em prestar cuidados não remunerados a familiares (menores sem colocação em creche ou filhos, pais, sogros ou cônjuges portadores de doença) ou a discriminação decorrente da pertença a grupos étnicos como os membros da etnia cigana;
- A qualificação é valorizada em termos pessoais e profissionais e os recursos de formação existentes são conhecidos e alguns deles aproveitados, destacando-se entre eles o Programa Novas Oportunidades. No entanto, poucos melhoraram a sua inserção laboral.

---

<sup>5</sup> Ver o conceito inicial de Boaventura Sousa Santos (1993) e a sua atualização em Ana Santos e José Reis (2018).

**Figura 1.** Condicionantes da empregabilidade

Trajatórias	Qualificação e Apoios	Autoperceção
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apesar da diversidade de trajetórias, a inserção no mercado de trabalho é informal, de baixa intensidade e intermitente.</li> <li>• Estes percursos laborais tendem a não implicar descontos para a segurança social ou a formalização de contratos.</li> <li>• Mesmo os trabalhadores com contrato não conseguem rendimentos para sair do limiar de pobreza.</li> <li>• Ao longo do período quase todos os entrevistados tiveram alguma integração no mercado de trabalho, formal ou informal.</li> <li>• As conjunturas económicas tiveram um impacto directo na capacidade de inserção laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O painel é constituído por pessoas de baixas habilitações que condicionam a entrada no mercado de trabalho. No entanto, a qualificação é sentida como importante e aproveitada por alguns.</li> <li>• As ofertas públicas de formação são conhecidas, mas são consideradas desajustadas aos seus interesses e mercado de trabalho.</li> <li>• Muitos fizeram processos de qualificação mas estes não parecem refletir-se numa melhoria efetiva das condições de (re) entrada no mercado de trabalho.</li> <li>• O acesso ao mercado de trabalho provém da rede de conhecimentos interpessoais e não do contacto com os serviços públicos.</li> <li>• Há uma descrença progressiva do sistema de proteção social e da procura de emprego na criação de oportunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afirma-se de forma generalizada a preferência dada à inserção no mercado de trabalho face a apoios sociais.</li> <li>• A exclusão do mercado do trabalho é sobretudo atribuída a factores internos (saúde, falta de qualificações, idade, etc.), quando os factores externos são conhecidos (falta de oferta, condições de trabalho oferecidas, etc.)</li> <li>• Quanto maior é o tempo de afastamento do mercado de trabalho menor é o tempo despendido na procura de ocupação e maior a descrença na pertença ao mundo do trabalho.</li> </ul>

**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2021

## 1.2. Trajetórias profissionais: homogeneidade na precariedade e diversidade interna nos percursos

A categoria de pessoas em situação de pobreza, onde se incluem os entrevistados deste painel, escamoteia uma apreciável diversidade interna face à sua relação com o mercado de trabalho. Este grupo tem em comum a afirmação do seu desejo de inserção no trabalho como forma de obviar à pobreza, e quase todos tiveram algum contacto com o trabalho nestes dez anos através de uma procura ativa da sua responsabilidade.

O que se pode verificar, ao longo do percurso de vida dos inquiridos, é que as relações laborais mantêm em larga medida a informalidade contratual, negocial e salarial desta sociedade semiperiférica, em simultâneo com as rápidas mudanças trazidas pelos novos modos de organização do mercado de trabalho, nomeadamente o fenómeno da plataformização<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>. A plataformização do trabalho designa o conjunto de transformações no mundo do trabalho nas quais as plataformas tecnológicas e sua materialidade técnica são atores fundamentais. Trata-se de trabalho realizado através de uma plataforma digital prestado a partir de qualquer lugar (casa, espaço público ou outro) e a partir de dispositivos (smartphone ou computador) com uma ligação à internet, e que dispensa a estrutura organizativa da empresa na sua dimensão social e funcional.

Na análise da relação dos entrevistados com o mercado de trabalho, no período entre 2011 e 2021, foram identificadas 5 trajetórias-tipo:

### 1.2.1. Trajetórias de inserção laboral marcadas pela extrema precariedade

Um grupo muito expressivo, que no período observado, manteve uma carreira ativa marcada pela informalidade, enquadrada em atividades profissionais sem qualquer vínculo, com baixa intensidade laboral, e por vezes de carácter pontual e muito irregular. Estas pessoas, ao longo do tempo, vão perdendo força e resiliência para continuar a procurar alternativas à sua frágil situação.

Catarina (cuidadora, 35 anos) em 2011 afirmava que apesar de querer voltar a trabalhar, não queria ser “explorada”, recusando propostas de emprego para empregada doméstica, cujas condições não lhe pareciam minimamente razoáveis, mas a partir de 2014 em diante não teve outra alternativa senão aceitar condições de trabalho que anteriormente considerava ser uma exploração.

A manutenção de um estatuto de informalidade na relação de trabalho resulta fundamentalmente da falta de controlo que estas pessoas têm da sua vida laboral na relação com os empregadores. De facto, estão em causa não só valores remuneratórios diminutos, como também incertos, que fundamentam a aceitação tácita de contratações informais que comprometem não só o apoio social em caso de doença ou desemprego, como os futuros montantes de reforma.

Em 2011, Filomena com 55 anos residia com o marido numa habitação social titulada pela sogra. O seu primeiro emprego foi aos 16 anos num restaurante em Sacavém a servir à mesa e lavar loiça. Depois trabalhou em lares com contrato de trabalho. Mais tarde, foi empregada de limpezas, na Conforlimpa, mas foi despedida no âmbito de um processo de despedimento coletivo desta empresa. O seu último trabalho tinha sido a tomar conta de uma senhora idosa, durante 6 meses, em 2010, que, entretanto, faleceu. Desde então, anda na apanha do cobre: apanha-o nos contentores, descasca os fios e revende-os. A sobrevivência do casal depende deste rendimento incerto e do trabalho do marido como servente nas obras, nos meses em que há serviço.

*“Por exemplo, ainda tenho lá um bocadinho [de fio de cobre] que vou... pronto, agora como ele está nesta fase [marido está sem trabalho] se calhar sábado ou domingo vai descascando, vai-se fazendo, pronto vai-se conciliando a coisinha, quando não houver [trabalho] vai descascando para dar ao menos para comer.”* (Filomena, Desempregada, 55 anos, 2011)

Entre 2011 e 2014 ainda trabalhou como empregada de limpezas numa casa particular, mas acabou por ser dispensada. Não recebia RSI, mas tencionava tentar assim que fosse levantar o seu cartão de cidadão. Filomena não acreditava conseguir um trabalho, não só devido à idade, como também devido à sua imagem pessoal (problemas dentários). A sogra, com quem continuava a viver, é que sustentava a família constituída por 7 elementos.

*“A minha vida não melhorou nada. Eu estava a trabalhar em casa de uma senhora e um dia não me sentia em condições de ir. E como às vezes acontecia eu não me sentir bem, ligar para ela e pedir se podia ir antes no sábado... Eu na altura estava a fazer 4 dias por semana. De maneira que acabei por ficar desempregada porque ela não atendia o telefone. Entretanto o meu marido está há dois anos desempregado...”* (Filomena, Desempregada, 58 anos, 2014)

Reencontramos Filomena em 2017 com uma reforçada falta de esperança. A subsistir com a pensão de viuvez e da venda de materiais que recolhia com o companheiro, tinha dificuldade em acreditar que conseguiria alguma vez reverter a sua condição. Em 2021, Filomena apresentava-se conformada e já não se assumia como desempregada. Estava prestes a pedir a reforma e o seu marido tinha finalmente encontrado um emprego na construção civil a tempo inteiro, a receber 35€ por dia. Esta situação permitiu-lhe abrir conta na mercearia e pedir fiado para comprar alimentos.

### 1.2.2. Trajetórias de intermitência no mercado de trabalho de resilientes incapacitados para o trabalho

Um outro grupo, de menor expressão, constituído por pessoas com problemas de saúde cuja insuficiência dos apoios sociais as impele a entrar no mercado de trabalho apenas por breves períodos.

A recuperação da trajetória de vida de muitos elementos do painel documenta vidas de trabalhos pesados que esgotam um recurso precioso: a saúde e, como já referido, *“Precisamente devido a esse nível de desproteção acumulado, podemos dizer que estamos perante percursos mercadorizados, sujeitos às precárias oportunidades de trabalho que foram surgindo aqui e ali. (...) Assim, foram usados, apropriados, desgastados ou descartados em função da utilidade e da respetiva valorização ou desvalorização do trabalho exercido. E, à semelhança do que acontece com as mercadorias, surgiu uma altura em que perderam a validade (ou se danificaram) e deixaram de ter utilidade.”* (Carmo e Avellar, 2020: 238)

Estes trabalhadores, com capacidades reduzidas para o trabalho, sobretudo em áreas de atividade que exigem significativo esforço físico, estão frequentemente limitados nas suas possibilidades de sobrevivência, dado que a proteção social se revela inexistente ou mesmo insuficiente. Sem contrato, nem descontos para a segurança social, não lhes é possível aceder à devida proteção na doença e no desemprego, e sem saúde estão impossibilitados de trabalhar a tempo inteiro, ou mesmo a tempo parcial. A sua força de trabalho vai perdendo valor, sem que alcancem a idade necessária para a reforma.

*“É conforme a idade, já tenho sessenta e um, não é? Ninguém me quer agora para o trabalho. E também me queixo muito dos ossos e tudo.”*  
(Valentina, Trabalhadora Pobre, 61 anos, 2014)

*“Porque eu sou sincera: eu não trabalho, não faço nada porque não consigo, dói-me muito as perninhas. Mas mesmo doendo as perninhas eu vou trabalhar. Dói-me, mas tenho que ir”*  
(Anabela, Desempregada, 47 anos, 2014)

Destaca-se, nestes casos, o espírito resiliente destas pessoas, que mesmo com problemas de saúde desenvolvem esforços para ir trabalhar, colocando muitas vezes em causa, a sua recuperação e tratamento e potenciando o aparecimento de mais problemas de saúde.

### 1.2.3. Percursos de entradas e saídas no mercado de trabalho

Um terceiro grupo, cuja trajetória na relação com o mercado de trabalho é marcada pela intermitência entre emprego com vínculo e períodos de desemprego.

Em 2011, Olegário tinha 24 anos e vivia com os sogros, em Marvila, juntamente com a mulher e o filho de 4 anos.

Encontrava-se a frequentar uma formação profissional na área de jardinagem por via das Novas Oportunidades que lhe permitia simultaneamente obter o 3º ciclo. A ausência de experiência profissional não era apenas fruto da sua juventude, mas sobretudo pela dificuldade de encontrar trabalho, tanto pela não conclusão do 1º ciclo do Ensino Básico, seja pela sua pertença étnica cigana e as atitudes discriminatórias de que era alvo no acesso ao mercado de trabalho.

Esperava que a sua vida pudesse melhorar se conseguisse aumentar a escolaridade, arranjar um trabalho certo, de preferência que ganhasse o suficiente para manter a casa sem que a mulher precisasse de ir trabalhar também. Ter um diploma escolar já não seria razão para o discriminarem no acesso a um trabalho. Gostava de tirar a carta de condução e abrir uma loja.

Olegário, em 2014, havia concluído o 5º ano de escolaridade, mas continuava desempregado, e sentia-se rejeitado pelo mercado de trabalho por ser cigano. Pontualmente fazia uns biscates a montar ginásios.

*“Eles ainda têm receio de dar trabalho à etnia cigana... há muitos rapazes que já trabalham. Conheço quem trabalha no Hospital da Estefânia há já 12 anos. Só que ainda têm muita paranoia de empregar ciganos... é muita paranoia com isso... e assim é um bocado complicado...”* (Olegário, Desempregado, 27 anos, 2014)

A formação escolar para si foi muito importante nomeadamente por saber ler as cartas que recebe e ter a possibilidade de tirar a carta de condução.

Em 2016, através de um amigo arranjou trabalho como jardineiro. O contrato inicial de 6 meses tinha sido renovado por igual período. Afirmava que a qualidade do seu trabalho e a sua responsabilidade foram condições para aceder e garantir a continuidade do emprego. Com um horário das 8h às 17h, auferia 496€ mensais líquidos. Esta rotina inculiu-lhe uma perspetiva diferente da vida (“até a cabeça começou a trabalhar diferente”). A mulher, analfabeta, embora estivesse inscrita no centro de emprego não conseguia encontrar trabalho. Continuavam a receber RSI para complementar o seu rendimento.

Estava também a tirar a carta de condução como forma de melhorar as suas condições de empregabilidade.

Em 2021, Olegário encontrava-se desempregado, recebia o subsídio de desemprego e ia solicitar o subsídio subsequente. A empresa onde trabalhava havia perdido um concurso público e só tinha trabalho em Leiria. Continua à procura de trabalho. Não conseguiu tirar a carta de condução, dado que teve mais um filho e depois com a pandemia as escolas fecharam. Para além do subsídio de desemprego (500€), recebia 200€ do RSI e abonos. A pandemia afetou-o dado que, caso esta não tivesse acontecido ainda conseguiria fazer alguns biscates. As suas perspetivas futuras são otimistas e passam por voltar a ter emprego, ver bem os filhos e a sua mulher conseguir encontrar trabalho.

A saída de uma situação de emprego com vínculo para o desemprego deve-se sobretudo às características do tecido empresarial português e à sua pouca robustez, nomeadamente das pequenas e médias empresas, que impede a manutenção estável de um conjunto ativo de trabalhadores: no caso de Olegário, a empresa para a qual trabalhava teve de dispensar dada a sua dependência de contratos públicos que não se concretizando obrigou à dispensa de trabalhadores; a situação de César revela como as pequenas empresas de táxis estão muito sensíveis à entrada de novos atores no mercado (UBER e outras) e, à crise inesperada da Pandemia COVID; bem como o caso de Anabela que tendo ido viver para uma zona interior do país, após ter conseguido um trabalho em regime de substituição num lar de idosos não conseguiu manter-se após o regresso da pessoa que estava a substituir, documentando aqui as assimetrias regionais.



#### 1.2.4. Trajetórias de multiemprego

Sobressaiu também na análise, um grupo de pessoas que apesar de terem um trabalho com vínculo, este é na maioria das vezes parcial e não garante acesso a uma renumeração digna, empurrando estas pessoas para a procura de outras atividades no mercado informal de trabalho. Nalgumas situações, o múltiplo emprego implica uma elevada intensidade de trabalho diário com impactos negativos nas condições de saúde destas pessoas e a progressiva incapacidade para obter mais rendimento através desta estratégia. Os rendimentos destas pessoas, ao longo do período analisado, apresentam elevadas oscilações, dada a irregularidade e não contratualização de segundos ou terceiros trabalhos.

É também relevante perceber que é neste segmento que surgem os discursos mais críticos relativamente às entidades empregadoras e aos baixos salários praticados, tendo em conta os horários e o esforço físico que é exigido, nomeadamente nas áreas de prestação de serviços de limpeza, transportes e restauração. Embora fundamentais para a organização da vida na cidade, os seus trabalhadores são na verdade invisíveis para a maioria dos cidadãos, na medida em que este trabalho é realizado de madrugada, ou as interações com os outros são diminutas.

Natural de Cabo-Verde, Maria da Graça, reside em Portugal desde 1984. Há 20 anos que é empregada de limpezas, mas já fez muitos trabalhos diversificados que considera terem-lhe dado capacidades em várias áreas.

Em 2011, tinha retomado os estudos para concluir a 4ª classe, não para conseguir emprego, mas pelo conhecimento. Trabalhava como empregada de limpezas numa empresa com contrato desde 2009 e acumulava com trabalhos em casas particulares. Recebia no total 400€.

Em 2014, frequentava um curso de costura na Associação Lusofonia, após ter frequentado um outro de artesanato. Não consegui acabar a 4ª classe porque o curso encerrou. Maria da Graça continuava a ser empregada de limpezas numa empresa e fazia também trabalhos domésticos para particulares. No total, auferia cerca de 350€ mensais. Os seus problemas de saúde (coluna, tendinite) não lhe permitiam trabalhar mais do que 5 horas por dia e incrementar o rendimento para sustentar a família e apoiar mais os estudos da filha. Entre 2011 e 2014 refere ter solicitado a reforma de invalidez, mas esta foi-lhe negada.

Em 2017, Maria da Graça estava muito apreensiva quanto ao seu futuro e gostaria de ser reformada por invalidez, mas apesar dos seus descontos ao longo de 30 anos de trabalho apenas lhe dariam 120€ mensais. Os elevados encargos familiares constituem um fator crítico:

*“Somos quatro. O meu neto que vem sempre. Depois tenho os meus sobrinhos que de vez em quando mando e a minha mãe também, de vez em quando mando. Quando tenho. Quando não tenho não mando. O meu marido também tem uma mãe doente. Ficou paralisada, quase. E eu tenho que ajudar, com medicamentos, com tudo. Está em Cabo Verde.” (Maria da Graça, Trabalhadora Pobre, 59 anos, 2017)*

Em 2021, Maria da Graça estava a viver com o marido e um filho de 36 anos, que se encontra a trabalhar. O marido está reformado. A filha emigrou em 2020 para o Luxemburgo.

Maria da Graça trabalha para duas empresas de limpeza, em dias distintos, fazendo 2 horas por dia. Auferia 500€. Os seus problemas de saúde (coluna, ombro e uma hérnia) são impeditivos de conseguir angariar mais trabalho. Teve que deixar de trabalhar, ainda este ano, como empregada de limpeza, numa casa particular. Planeia pedir a reforma aos 66 anos. Não refere nenhuma mudança significativa ao longo destes dez anos, reportando sempre ao facto de nunca ter faltado comida em casa, por ter sempre trabalhado.

*“E porquê, porque nas firmas, pronto, elas pedem ou contratam as pessoas agora, dá uma hora, ou meia hora, ou uma hora e meia que não chega para ninguém. Para quem está no início da vida, depois tira, sabe, pessoas que tinham trabalho de três horas com sábados, tira sábado, tira mais meia hora fica a ganhar uma miséria e faz muito trabalho. Na firma é muito trabalho. E então eu às vezes fico a pensar, devia as pessoas olhar para essas firmas de limpeza para que não fazer isso, ajudar a orientar as pessoas que precisam do trabalho porque uma pessoa levanta às três, cinco horas da madrugada, cinco não, às quatro para ir entrar às seis tem que sair de casa às cinco. E depois chega ao fim de mês a ganhar dinheiro cento e tal euros, uma coisa assim, duzentos euros. E é complicado, mas é o que se tem.”* (Maria da Graça, Trabalhadora Pobre, 63 anos, 2021)

### **1.2.5. Trajetórias de estabilidade na relação com o mercado de trabalho, mas insuficientes para a saída da pobreza**

Por fim, um conjunto de entrevistados cujo percurso profissional se caracteriza por uma relação contratual por conta de outrem e a tempo inteiro. Apesar da permanência estável no mercado de trabalho, os salários, normalmente reduzidos, revelam-se insuficientes para a saída da situação de vulnerabilidade, quer seja pela sobrecarga familiar (filhos e outros parentes a cargo), quer pelo pagamento de dívidas ou rendas de habitação demasiado elevadas. Muitas vezes, estes problemas acumulados decorreram precisamente de situações de desemprego prolongadas no passado com efeitos negativos que a inserção no mercado de trabalho não conseguiu ainda reverter.

A vida profissional de Pedro foi marcada por uma relativa instabilidade laboral, intercalada com períodos longos nalguns postos de trabalho. Passou por 10 profissões. Depois de ter sido alvo, assim como a sua mulher, de um processo de despedimento por extinção de um posto de trabalho, decidiu tomar um sub-arrendamento de um café, mas o negócio acabou por correr mal e teve de desistir. O seu último trabalho tinha sido um part-time num Hotel, e encontrava-se desempregado desde 2010.

Pedro, em 2011, tinha 47 anos e o 4º ano concluído. Sempre viveu em Alfama. Residia numa casa arrendada (pagava 299€ de renda), com a mulher e um filho. Fazia umas peças em artesanato que vendia de vez em quando. O IEFPP propôs-lhe dar continuidade aos estudos através de um curso profissional, mas ele recusou por considerar que precisava de trabalho e pela frequência do curso envolver custos (passe e alimentação). Vivia dos rendimentos do trabalho da mulher (310€), e de um subsídio eventual da SCML (150€).

Em 2014 as principais fontes de rendimento eram o salário da mulher, o RSI e o apoio para a renda da Santa Casa (150€). A sogra também dava algum apoio. As oportunidades de emprego que surgiam não se concretizavam.

Em 2017, encontrámos Pedro divorciado. Vivia sozinho e tinha a guarda partilhada do filho. Porém, havia conseguido integrar-se no mercado de trabalho, nas “carrinhas” da higiene urbana, na Junta de Freguesia de Sta Maria Maior, e esperava em outubro de 2017 entrar para os quadros. Tinha como salário líquido 676€.

No entanto, continuava a precisar do apoio de familiares, reforçado por se encontrar sozinho e por ainda ter dívidas por pagar. A última destas dívidas dizia respeito a prestações do RSI indevidamente pagas, por não ter comunicado de imediato que se encontrava a trabalhar.

A entrada no mercado de trabalho, mesmo com contrato, não se afigura suficiente para a saída da pobreza, dado o acumular de situações ao longo dos anos e cujos efeitos ainda se fazem sentir (endividamento), bem como devido ao impacto de eventos críticos, no caso a separação conjugal.

Apesar de ter um emprego seguro (em 2021 Pedro já se encontrava efetivo), encontra-se ainda a braços com a dívida à Segurança Social, e com frequência pede fiado e dinheiro emprestado aos pais. O salário mínimo nacional que recebe parece não ser suficiente para as suas despesas.

**Figura 2.** Trajetórias Tipo na Relação com o Mercado de Trabalho<sup>7</sup>

Trajetória de inserção laboral sempre precária e muito irregular	Trajetória de multiemprego (simultâneo atividade com vínculo e outra sem vínculo)	Trajetória estável de inserção no mercado de trabalho com vínculo	Trajetória de alternância emprego com vínculo-desemprego
			Trajetória de elevada intermitência (entrada e saída mercado de trabalho) de incapacitados resilientes

**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2021

Algumas conclusões se podem retirar da análise destas trajetórias.

Em primeiro lugar, a demarcação dos perfis iniciais nesta pesquisa demonstra que a pobreza não é um dado fixo, mas um processo que coloca as pessoas numa constante fuga à vulnerabilidade. Isso é particularmente importante na incessante procura de rendimentos destes entrevistados.

Inicialmente, a pertença à ordem do trabalho constituiu um dos eixos estruturadores da caracterização, em 2011, dos perfis de pobreza<sup>8</sup>: entre aqueles que pertenciam à ordem do trabalho: trabalhadores pobres e os desempregados; e aqueles que por razões várias não pertenciam: os idosos, os desafiados, os incapacitados para o trabalho por motivo de doença e os cuidadores informais. Volvidos dez anos, e perante a análise do percurso dos entrevistados, são poucos aqueles que permanecem no perfil inicial. Apesar de apenas dois dos perfis analisados (trabalhadores pobres e desempregados) terem sido definidos pela sua inserção ou não no mercado de trabalho, verifica-se que, no período entre 2011 e 2021, muitos dos entrevistados dos restantes perfis tiveram em algum momento acesso ao mercado de trabalho formal ou informal (Cf. Capítulo 3.2.2.).

Em segundo lugar, a análise das trajetórias profissionais dos entrevistados apresenta, como principais traços, a intermitência entre desemprego, trabalho formal e informal, e a sujeição a uma situação de generalizada desproteção social e laboral. Este percurso intermitente é observável durante os dez anos e constituiu uma realidade para a maioria. Portanto, verifica-se a existência de uma volatilidade de estados – desempregado, trabalhador formal e/ou informal com entradas e saídas do mercado de trabalho que alteram neste período o seu perfil.

<sup>7</sup> Esta figura agrega quadrantes com diferentes dimensões que traduzem a proporção de elementos do painel que integram cada categoria.

<sup>8</sup> Ver capítulo metodológico, anexo 1.

Em terceiro lugar, o que se verifica para alguns destes trabalhadores é que uma melhoria do seu rendimento não se traduz necessariamente na saída da pobreza, questionando se a inserção no mercado de laboral se afigura suficiente para escapar a uma vida de vulnerabilidade com a garantia de uma vida digna no momento da reforma. Mesmo aqueles que se encontram enquadrados numa atividade laboral formal e protegida, não auferem rendimentos suficientes para escapar a uma vida com dificuldades. É por isso relevante destacar que a discussão sobre as políticas salariais não só se tem mantido pertinente, como recrudescer, no reconhecimento de que a existência de trabalhadores pobres constitui um dos problemas estruturais do país<sup>9</sup>.

Em quarto lugar, a razão por que os rendimentos do trabalho não são suficientes para a saída da pobreza relaciona-se também com as características desta população e as atividades a que têm acesso: voláteis, frequentemente a tempo parcial e mal remuneradas. Destaca-se a existência de um conjunto de entrevistados que apesar de terem um vínculo contratual, este não garante o acesso pelo menos ao valor do salário mínimo. Estes trabalhadores estão, na sua maioria, numa situação involuntária de tempo de trabalho parcial<sup>10</sup>.

Estamos perante um conjunto heterogéneo de configurações de precariedade sem qualquer correspondência a uma carreira linear, a que correspondem vidas com maior ou menor vulnerabilidade, mas que nem a inserção no mercado formal de trabalho consegue colmatar devido aos baixos salários.

Em quinto lugar, salienta-se a importância das conjunturas históricas nomeadamente dos períodos de crise com perda de emprego e nos períodos de maior desenvolvimento com aumento da oferta de emprego. É, sobretudo em 2017, que entre aqueles que em 2011 estavam desconectados do universo do trabalho, alguns acabaram por conseguir, uma ocupação reenumerada. Neste período, Portugal encontrava-se numa trajetória de recuperação económica e, em Lisboa, viviam-se os tempos áureos do turismo. Aliás, é possível identificar nas narrativas dos entrevistados, e em consonância com as flutuações da vida económica portuguesa, a ocorrência mais frequente de problemas de acesso ao trabalho relacionados com falta de oportunidades de emprego em 2011 e 2014, do que em 2017. Em 2021 essa sinalização é agravada, mas em

---

<sup>9</sup>. O risco de pobreza entre a população ativa é considerado ainda muito elevado. Apesar da descida da proporção de pobres entre as pessoas empregadas, numa década ela apenas corresponde a uma diminuição de 0,9 pontos percentuais. E embora estes dados traduzam o carácter estrutural do problema dos baixos rendimentos em Portugal eles dizem apenas respeito aos trabalhadores assalariados com vínculo ao sistema de segurança social. Mais uma vez, é evidente a invisibilidade da maioria destas pessoas para o sistema de segurança social e para as estatísticas.

<sup>10</sup>. Pessoas disponíveis para trabalhar mais horas do que as que habitualmente trabalham.

associação com a crise pandémica que veio a afetar uma parte dos elementos do painel ou outros elementos do seu núcleo familiar (cf. Capítulo 2.7).

É neste contexto de evolução do sistema económico e do Estado Social que a maioria dos inquiridos garante a sua sobrevivência numa relação intermitente com o mercado de trabalho “compensada” pelas prestações sociais. De facto, à manutenção de um sistema produtivo de fraca intensidade de capital, de baixos salários e de manutenção de vínculos precários, mesmo em empresas que apresentam já uma forte inserção no sistema-mundo, associa-se uma população insuficientemente qualificada, com dificuldade em manter vínculos laborais ou passar a uma intensidade de trabalho suficiente com rendimentos que permitam viver com dignidade.

O aprofundamento - ou o aligeiramento - das situações de pobreza entre os entrevistados varia também de acordo com o seu quadro de vida, na esfera habitacional (a diferença entre ter uma renda de habitação social ou viver numa casa arrendada no mercado livre); na situação de emprego dos outros elementos da família; na fase do ciclo de vida em que, sobretudo as mulheres, se encontram (as despesas e cuidados com filhos ou outras pessoas de quem cuidam); e no seu estado de saúde (resultado, sobretudo, de atividades laborais muito esforçadas e de inserções muito precoces no mundo laboral).

Todavia, existe uma característica comum à maioria destes entrevistados, que é a certeza de um baixo valor de pensão de velhice quando atingirem a idade de reforma decorrente das inexistentes ou fracas contribuições para a segurança social, o que condicionará negativamente no futuro a satisfação das necessidades de uma vida digna. Aliás, a situação em que as pessoas entrevistadas com mais de 65 anos hoje vivem deriva sobretudo de uma vida de trabalho extenuante e muito penalizadora para a saúde que se refletiu, nalgumas situações, numa saída precoce do mundo do trabalho e de baixas carreiras contributivas que resultam em exíguas reformas.

### **1.3. Impactos das mudanças do tecido económico empresarial lisboeta nas oportunidades de trabalho**

*Má. Piores. Sabe porquê? Quando eu era rapariga éramos costureiras, marceneiros, sapateiros. E agora não há nada disso. As pessoas não têm trabalho. Ou vivem do rendimento de inserção, ou têm filhos para ter dinheiro. (Fátima, Idosa, 84 anos, 2014)*

A abordagem longitudinal permitiu rever as trajetórias profissionais passadas dos entrevistados e recuperar as atividades exercidas ao longo da vida. Esta revisão identifica um maior

e mais diversificado leque de atividades exercidas antes de 2011, comparativamente à última década, e evidencia as alterações profundas que ocorreram em Lisboa no setor económico e, consequentemente, nas oportunidades de trabalho oferecidas a populações não qualificadas.

A recuperação do tipo de profissões exercido pelos entrevistados, antes de 2011, revela não só um maior número de áreas de atividades (31), como também a presença de ofícios, por exemplo, como modistas, costureiras, aprendizes de abajures e de alfaiate e de operários em unidades fabris que existiam em Lisboa. Também, as atividades ligadas à restauração, como empregados de balcão, paradoxalmente, surgem com maior frequência como ocupações exercidas pelos entrevistados antes de 2011.

Comparativamente ao período 2011-2021, verificamos um afunilamento das ocupações disponíveis para os entrevistados com um maior centramento nas áreas de serviços de limpezas e carregadores.

Esta constatação relaciona-se com o contexto macro de alteração de atividades, que marcaram especialmente as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e consequentemente o emprego associado a essas atividades, nomeadamente um incremento das áreas económicas terciárias e aumento do emprego mais qualificado (Marques et al, 2016). A dinâmica de polarização do emprego que “designa a tendência para o acréscimo relativo dos empregos no topo e na base da hierarquia ocupacional/ salarial, em detrimento dos empregos de níveis médios.” (Dias et al, 2020:116) intensificou-se, o que contribui para compreender melhor estas mudanças no sistema de oportunidades de emprego.

**Figura 3.** Atividades desempenhadas pelos entrevistados entre 2011-2021 (19 atividades)



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2021

Para os trabalhadores que exercem funções manuais e que trabalhavam em unidades operárias ou em pequenas oficinas fabris ou mecânicas, com o desaparecimento destes sectores da economia em Lisboa, resta-lhes outro tipo de trabalhos não qualificados e mal renumerados como: limpezas, mudanças, ajudantes de cozinha na restauração, entre outros. Estas atividades enquadram-se, sobretudo, num mercado informal de trabalho que recorre a esta mão de obra de modo bastante flexível, sejam pessoas particulares que necessitam de serviços de limpeza nas suas casas ou de cuidadores de idosos, empresas de mudanças, ou mesmo a construção civil que angaria muitas vezes trabalhadores indiferenciados. Estes “empregadores” também eles sujeitos a alterações de rendimentos e de volume de trabalho, num contexto de crises sucessivas, dão preferência a uma relação de informalidade, livre de obrigações inerentes a uma contratualização.

No que diz respeito às empresas de limpezas, a baixa intensidade laboral e os salários pagos a níveis mínimos constituem também uma expressão da flexibilização das relações de trabalho.

Isto não significa que a qualidade das relações de trabalho fosse melhor nas décadas anteriores. Na verdade, a manutenção de fracos laços contratuais na área dos ofícios e restauração, e os baixíssimos salários no setor industrial constituem traços de atrasos do desenvolvimento estrutural português que hoje condicionam de forma negativa os valores das pensões de velhice das pessoas com mais de 65 anos, bem como a inexistência de condições de higiene

**Natália**, hoje com 92 anos, começou a “servir” aos 18 (1947). Trabalhou em várias casas sem ordenado, a troca de comida e cama: *“Saí do colégio e fui de servir. Devia ter os meus 18/19 anos. Porque eu não tinha ninguém e, como não tinha ninguém, eu não me importava em ter ordenados, nem nada disso, eu queria era ter uma casa e uma cama para dormir. Tanto é que eu nunca ganhei! Nunca tive ordenado. Em todas! Nunca tive ordenado! Fui muito explorada nisso. Mas eu não me importava, porque eu queria era ter uma casinha e uma cama para dormir.”* (2011). Num dos trabalhos, em que cuidava de um bebé, como tinha um problema nos pulmões foi despedida. Aos 25 anos foi porteira, depois casou e ficou a ajudar o marido numa oficina de relojoeiro: *“ele tinha a oficina de relojoeiro, eu ajudava-o na oficina: ia buscar o material; ajudava a arranjar relógios; os despertadores; os relógios de sala. Eu ajudava e fazia-me serões toda a noite. Tanto que eu estou com o sono todo desnorteado, não durmo como deve ser.”* (2011). Em 2021, viúva, recebe cerca 300€ de pensão e o complemento solidário de idosos.

**Aura** iniciou em 1986, com apenas 13 anos, a sua vida ativa como empregada interna. Hoje, tem 58 anos e ainda sem acesso a uma reforma encontra-se com problemas de saúde que a impedem de trabalhar.

**Claúdia** começou a trabalhar aos 16 anos como ajudante de cabeleireira, em 1992. Depois seguiram-se um conjunto de trabalhos sem vínculo e sem contrato na restauração, hotelaria e limpezas. A sua trajetória «profissional» termina com o nascimento do seu 1º filho e consequente despedimento (estava a amamentar e tinham deslocalizado o seu posto de trabalho para longe).

**Mariana**, veio “servir” para Lisboa aos dez anos, em 1949. Trabalhou até aos 16 anos como empregada doméstica interna. Saiu desta casa quando engravidou e foi trabalhar para uma fábrica de borracha no Poço do Bispo durante 5 anos. Por iniciativa própria saiu e foi trabalhar para uma firma de automóveis em Telheiras como empregada de limpezas onde permaneceu até à reforma, aos 65 anos, para cuidar da mãe. Hoje conta com uma reforma de apenas 400€.

e segurança no trabalho que são causa de doença precoce, e limitadoras da idade ativa de trabalho de muitos.

Repare-se o caso das entrevistadas que relatam como se deu a sua entrada na vida ativa, quando eram adolescentes, ou mesmo crianças, vindo para Lisboa «servir<sup>11</sup>». Para fugir de condições de extrema pobreza aceitaram condições de trabalho, algumas vezes sem pagamento e salário, cuja única contrapartida era acesso a comida e um local onde pernoitavam, ficando como empregadas domésticas internas na casa de particulares.

#### 1.4. Qualificação escolar e profissional: importância e desajustamento

O nível de formação inicial e contínua é uma condição importante para o aumento das probabilidades de inserção laboral. Inversamente, a falta de um diploma ou formação qualificada aumenta as dificuldades de integração profissional que, combinadas com outros fatores, podem levar à precariedade.

A análise dos níveis de escolaridade do painel revela a sua insuficiência, apesar de alguns elementos terem aumentado as suas qualificações no período observado. Destaca-se a preponderância do 1º ciclo do ensino básico entre os mais velhos e níveis de escolaridade ligeiramente superiores entre os mais jovens, nomeadamente aqueles que nasceram depois do 25 de abril 74, que alcançaram o 2º e 3º ciclo, fruto das políticas educativas no pós-Estado Novo, bem como de processos de requalificação escolar já na idade adulta. Mas, a verdade é que este aumento de qualificações, nomeadamente por comparação com os pais, não foi suficiente para se alcançarem melhores condições laborais capazes de garantir uma rutura com a condição de vulnerabilidade vivida pela família de origem.

*“Acho que com a escola tinha tido outras oportunidades. Hoje em dia quem não estudar, não... eu digo aos meus filhos que aquilo que eu passei, eu não quero que eles passem. Nunca vão passar se deus quiser, mas eu digo-lhes que têm que estudar porque sem estudar hoje em dia não têm nada.” (Paulina, Trabalhadora Pobre, 36 anos, 2011)*

Lembremos que uma parte significativa dos membros do painel tem uma vivência de pobreza, marcada pela exposição a condições de fragilidade e desigualdade na infância e juventude, que a escola não conseguiu superar.

Olegário conseguiu um contrato de trabalho como jardineiro depois de ter obtido formação profissional na área com equivalência ao 3º ciclo; Tânia conseguiu um contrato de trabalho como auxiliar de Geriatria; e César e Sofia conseguiram integrar o mercado de trabalho como taxistas, depois de obtida a certificação profissional para motoristas de táxi.

<sup>11</sup>. Prestar serviços de limpeza e outras atividades domésticas em regime de internato em casas particulares.



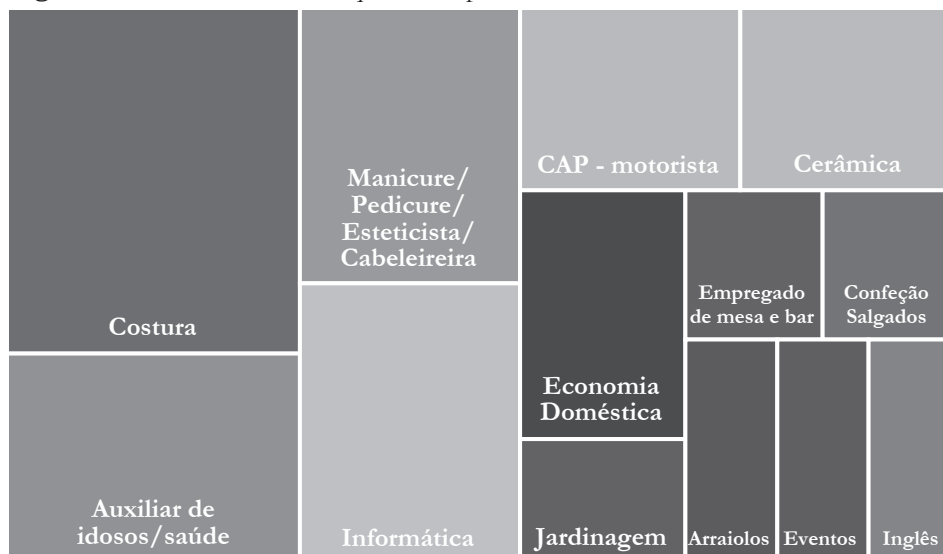
No reconhecimento destes défices um conjunto expressivo de elementos do painel em algum momento da sua vida ingressou num processo de qualificação educacional e profissional. De facto, alguns reconhecem a qualificação como uma vantagem no mercado de trabalho, chegando a investir na melhoria das suas competências com os seus próprios meios ou aceitando as propostas dos dispositivos de assistência, bem como incentivando e investindo no percurso académico dos filhos.

Mas outros, consideram que para si esse investimento já não se justifica, que aumentar as suas qualificações não mudaria o rumo das suas vidas, o que indicia que as limitações económicas e sociais vividas moldam as projeções dos indivíduos no que respeita às suas expectativas face ao futuro e ao papel que atribuem à escola.

Importa destacar o afastamento do sistema de ensino por parte das mulheres ciganas, mesmo entre as mais jovens, multiplicando as suas desvantagens no processo de integração social - mulheres, ciganas e sem escolaridade.

Registamos que do conjunto de elementos que frequentou cursos de formação profissional (18 pessoas), 6 casos obtiveram um impacto direto positivo do investimento na qualificação, ou seja, a concretização no acesso ao mercado de trabalho na área da formação realizada, nomeadamente na função de

**Figura 4.** Áreas formativas frequentadas pelos entrevistados



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamía'cet\_iscte, 2021

motoristas de táxis<sup>12</sup>, jardineiros e auxiliar de geriatria. No entanto, apenas dois mantêm, em 2021, o posto de trabalho.

O leque de outras formações disponibilizadas revela a sua desadequação, dado que nenhum dos entrevistados com relação com o mercado de trabalho desempenhou atividade profissional nas áreas de investimento em termos de qualificação.

Esta constatação sugere que, pese embora a existência de oportunidades de formação e uma relativa adesão, estas parecem não coincidir com as necessidades efetivas do mercado de trabalho ou, porventura, não são valorizadas pelas entidades empregadoras. Esta situação, para muitos dos entrevistados, é entendida não como um verdadeiro investimento na qualificação profissional, mas mais como atividades de ordem ocupacional destinadas, porventura, a mitigar efeitos do afastamento do mercado de trabalho ou para cumprir, formalmente, os contratos de inserção no âmbito do RSI.

Porém, é preciso valorizar a importância da demonstração, para si e para os outros, da capacidade de ação trazida pela qualificação escolar. Esta deu-se sobretudo ao abrigo do Programa Novas Oportunidades, através do qual muitos dos entrevistados conseguiram concretizar o aumento do seu nível de escolaridade.

---

<sup>12</sup>. A formação foi paga pelos próprios – certificado de aptidão profissional para serem habilitados a conduzir transporte público.



## 2. A PRESENÇA DO ESTADO PROVIDÊNCIA: omnipresente e insuficiente

### 2.1 A difícil edificação do Estado Social em Portugal

A democracia portuguesa pós 74 colocou um forte enfoque na edificação de um estado social, defendendo e ativando a estruturação de políticas sociais em torno dos princípios de solidariedade. No sistema de proteção social português, as políticas de combate à pobreza são múltiplas e interpenetradas e vão desde as políticas de criação de emprego, até às políticas de saúde, de habitação ou educação/formação, terminando nas políticas específicas de apoio aos que se encontram com fortes carências materiais, tal como o Rendimento Social de Inserção (RSI) e outros apoios complementares (pecuniários ou em géneros). Esta edificação das políticas sociais foi sempre condicionada pelo desenvolvimento económico e social do país, bem como pelas conjunturas históricas que marcaram estes 10 últimos anos nas quais as “crises” e a sua gestão, interna e externa, tiveram fortes impactos.

Enquanto nos países mais avançados da Europa foram surgindo mecanismos estatais de resposta aos problemas sociais, Portugal deparava-se com um baixo nível de desenvolvimento socioeconómico e com um Estado debilitado financeiramente que comprometeu os mecanismos de ação social, pese embora as tentativas do país em acompanhar a política social europeia. Portugal continua, assim, enquadrado num modelo rudimentar, com uma despesa pública limitada em serviços sociais e com um volume pequeno de emprego no sector público, nomeadamente na prestação de cuidados sociais e de saúde.

No centro do debate político encontra-se a importância dada a este estado social. Internacionalmente, e também em Portugal, as discussões políticas sobre a crise do Estado Providência estruturam-se, geralmente, através de três dimensões críticas: as supostas consequências negativas do desvio de financiamentos da área da economia, os encargos financeiros sobre a população decorrente do peso dos impostos e encargos sociais e, finalmente, a incapacidade do Estado de combater a pobreza e garantir justiça social com as medidas que defende, mantendo um grupo demasiado grande de pessoas nas periferias da esfera do trabalho formal.

Nesta pesquisa, surge a evidência de que as fraturas múltiplas vivenciadas pela população em situação de pobreza está muitas vezes para além da inserção no mercado de trabalho. São fragilidades várias que advêm de diversos fatores - tipo de família, preparação académica, condição de saúde, idade, entre outros - que exigem também respostas diferenciadas. Não se querendo minorizar o papel do sistema de oportunidades que podem ser criadas, estamos perante populações com características específicas, cuja inserção no atual mundo do trabalho será, para alguns, sempre intermitente e/ou precária e, nalguns casos, de rutura definitiva o que exige um olhar específico sobre as políticas sociais.

Para a análise do impacto das políticas sociais na vida dos entrevistados, adotou-se uma visão alargada que engloba os diferentes serviços que suportam o Estado Social. Foi, nomeadamente, contemplado o sistema de proteção social e os dispositivos de assistência, os serviços de saúde e a habitação, mas também as políticas de emprego. Pretende-se perceber de que forma os diferentes tipos de apoios são orientados para a diversidade de perfis de pessoas que integram o painel e que tipo de objetivos foi possível alcançar com a intervenção social, numa linha ideal típica que pode ir da emancipação à regulação, tal como apresentado na Figura seguinte.

Refira-se que há alguma especificidade por esta pesquisa se centrar no concelho de Lisboa onde, embora se mantenha o carácter público dos serviços, eles são prestados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, evidenciando a existência de maiores recursos económicos, a possibilidade de adoção de diferentes formas organizativas e modos de coordenação com potencial para a inclusão social.

A análise realizada neste estudo revela efeitos assaz paradoxais, quer no impacto objetivo das políticas públicas de bem-estar social nas condições de vida dos entrevistados, quer nas suas perceções sobre os direitos e facilidades de acesso aos benefícios sociais.

**Figura 5.** Concepções políticas: compromissos e targets no desenho de serviços sociais

		<b>Compromissos emancipatórios Melhoria e liberdade</b>	<b>Objetivos utilitaristas Ordem e disciplina</b>
<b>Targets</b>	<b>Indivíduos</b>	apoio e <i>empowerment</i> individual	Regulação das condutas individuais: disciplina e controlo
	<b>Grupos</b>	Mobilização, <i>empowerment</i> , participação	Utilização de grupos sociais e famílias como coprodutores do <i>welfare</i>
	<b>Estado e sociedade</b>	Política de desenvolvimento: Crescimento da justiça social e da equidade	Ordem social e estabilidade política

Fonte: Matzke, M. et al. (2017: 76)

**Figura 6.** A relação com o sistema de proteção social

<b>Omnipresença das políticas de proteção social e questões identitárias</b>	<b>Frágil impacto das medidas de política</b>	<b>A relação heterógenea com o sistema</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relação de continuidade, epistémica ou de negação com as medidas de proteção social</li> <li>• Uma relação nem sempre pacificadora: o peso da estigmatização e do reconhecimento das situações de pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muitas das medidas de suporte não se aplicam a este público fragilizado nas relações com o mercado de trabalho</li> <li>• Desarticulação entre as políticas de emprego e as políticas de proteção social</li> <li>• Insuficiência de montantes e lacunas na cobertura das necessidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Múltiplas perceções e acessos diferenciados</li> <li>• Do restabelecimento dos laços sociais à dificuldade de empoderamento</li> <li>• O peso das conjunturas socio-económicas no acesso, qualidade e quantidades dos apoios</li> </ul>

Fonte: Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscete, 2021

Desde já importa destacar as seguintes quatro principais conclusões:

1. É evidente a omnipresença das políticas sociais nos percursos de vida dos entrevistados. A grande maioria recebeu sempre, ou quase sempre, benefícios sociais e um número considerável ainda hoje recebe prestações de subsistência<sup>13</sup>. Estes apoios, de montantes reduzidos e, geralmente, pouco permanentes, em muitos casos, permitiram aliviar a pobreza extrema. Noutros casos, mais residuais, foi possível ultrapassar o limiar de pobreza<sup>14</sup>.

<sup>13</sup>. As prestações de subsistência englobam situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou prestacionais do sistema previdencial (ex.: RSI, CSI, pensões sociais, subsídio social de desemprego) ou de compensação de encargos familiares no domínio da deficiência (subsídio de assistência à terceira pessoa, ajudas técnicas, Prestação Social para a Inclusão).

<sup>14</sup>. Tem-se como referência a definição do Eurostat se estabelece o limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família se encontra em risco de pobreza. Este valor foi convencionado pela Comissão Europeia como sendo o correspondente a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país. Os dados de 2020 relativos aos rendimentos monetários líquidos anuais por adulto equivalente inferiores são de 6 480 euros (554 euros por mês).

2. As crises económicas, mas também a diversidade das lideranças políticas, tiveram um impacto significativo no acesso, na quantidade e na qualidade das políticas sociais. Pode assinalar-se uma forte redução dos suportes sociais no início do período analisado 2011/2014 resultado das restrições impostas pela troika e facilitadas pelo governo em exercício. Também a crise pandémica agravou fortemente a inserção social e económica de alguns dos entrevistados, apenas compensada por algumas medidas assistenciais de apoio psicológico e em géneros.
3. A relação dos entrevistados com os apoios sociais é diversa e, sobretudo, é contraditória. Se por um lado, se acham merecedores dos apoios e admitem que estes são essenciais à sua sobrevivência, por outro, sentem algum mal-estar, que advém sobretudo do suposto olhar de terceiros por necessitarem de apoio público. As dimensões relacionais com os serviços e os seus técnicos também têm diferentes conotações. Se para uns, os mediadores técnicos são indispensáveis ao seu equilíbrio socio-emocional, outros apreciam-nos negativamente, sobretudo, por razões de ordem administrativa (atrasos, enganos, burocracia, incapacidade de entendimento dos normativos, etc.) ou por razões de ordem relacional (crença na discricionariedade das atribuições, não empatia com os funcionários, etc.).
4. Finalmente, uma apreciação transversal às várias conjunturas pessoais poderá questionar a adequação entre estes apoios e as reais necessidades dos entrevistados. A maioria destas medidas são “passivas”, sobretudo as de apoio monetário, e poucas consideram níveis mais estruturantes, de suporte a projetos de vida, de resposta a necessidades apenas possíveis de resolver através de mediações com diferentes áreas de inserção, nomeadamente com uma articulação mais eficaz e adequada entre as políticas de emprego e de proteção social.

## **2.2. A forte presença das políticas sociais na vida dos entrevistados**

Ao longo dos últimos dez anos registaram-se algumas mudanças das políticas sociais, e as pessoas entrevistadas vão matizando diferentes percursos de vida, em função dos recursos que vão conseguindo mobilizar para fazer face a situações de privação. Se olharmos para esta relação constata-se que todos já tiveram, pelo menos uma vez, contacto com o sistema de proteção social. Se para algumas destas famílias essa relação foi muito pontual por via da sua curta condição de beneficiárias do RSI, ou por terem tido acesso a habitação social, ou auferido prestações familiares, a maioria dos agregados mantém uma relação mais longa e intensa com o sistema de proteção social. Refira-se que a rede familiar, vicinal e de amigos tem um papel de complementaridade, ainda que escasso, na gestão desse quotidiano precário.

A extrema dependência dos entrevistados - de forma permanente ou temporária - das políticas de proteção social é evidente e os níveis de pobreza seriam dramáticos sem o apoio, mesmo limitado, do estado social.

A Figura seguinte ilustra, de forma genérica, o tipo e a fonte de apoios que foram auferidos ao longo das trajetórias de vida, permitindo evidenciar quatro traços relacionados entre si que prevalecem entre as pessoas que compõem o painel, concretamente:

- i. A relação dos entrevistados com o sistema de proteção social revela carreiras contributivas para a segurança social inexistentes ou irregulares, dada a natureza instável das trajetórias laborais e a informalidade das relações de trabalho. Como consequência, os entrevistados tendem a não reunir os critérios de elegibilidade para prestações pecuniárias do regime previdencial num conjunto de eventualidades (desemprego; doença; maternidade, paternidade e adoção; acidentes de trabalho e doenças profissionais, velhice e morte).
- ii. Decorrente do ponto anterior, predominam prestações pecuniárias do sistema de proteção e cidadania, complementado com apoios assistenciais tradicionais de natureza incerta e temporária<sup>15</sup>. Ou seja, o recurso ao RSI surge como a última rede de proteção de natureza universal e estando dependente de um limiar muito baixo de condição de recursos por adulto equivalente (não mais de 200€ mensais ao longo dos últimos anos) implica a necessidade da sua complementaridade, sempre que possível, pela rede assistencial da SCML ou de outras entidades locais.
- iii. As redes informais de apoio assumem, na maioria dos entrevistados, uma função social relevante, constituindo a família, mais do que os amigos, vizinhos e colegas de trabalho um papel preponderante para, em situações pontuais, poderem colmatar necessidades económicas emergentes. Mas esta “Sociedade Providência” apesar de permitir também mobilizar recursos sociais (cuidar de filhos, tratar de assuntos administrativos) e emocionais (apoio psicológico, combate à solidão), não deixa de manifestar a fraqueza do suporte, fruto de contextos sociais marcados também eles por formas múltiplas de privação.
- iv. A desigual distribuição dos recursos das políticas públicas no tempo e no território marca também a forma como os entrevistados acedem aos apoios. A conjuntura económica onde ocorrem os eventos críticos, a maior ou menor “generosidade” do sistema de oportunidades e a desigual distribuição

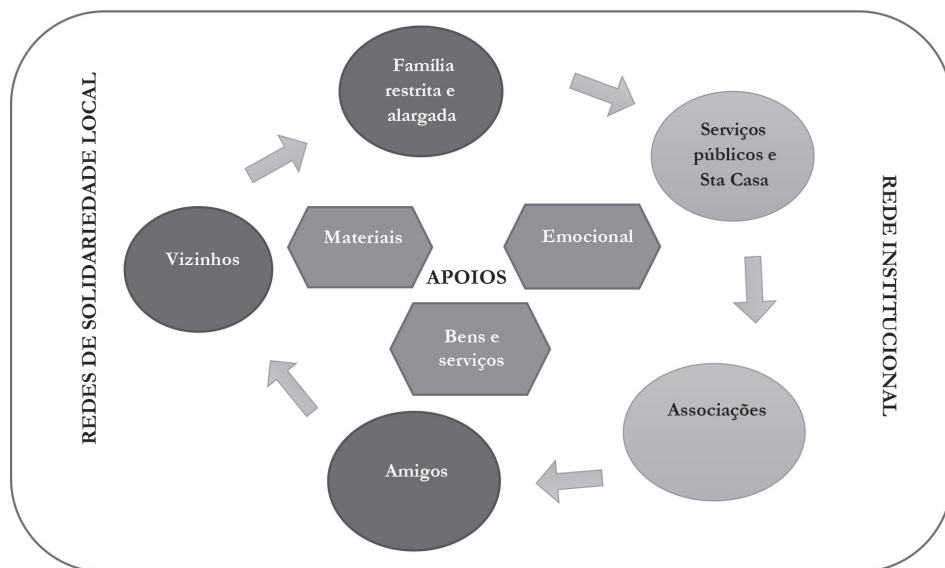
---

<sup>15</sup>. Recorde-se que o Sistema de Segurança Social português está consagrado na Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro e Lei 83-A/2013, de 30 de dezembro).



no território de entidades do terceiro setor são fatores que condicionam os percursos de inserção dos entrevistados. Encontramos, assim, uma cidade a duas velocidades, onde, por exemplo, a fraca presença, em áreas de expansão urbana mais recente, de instituições do terceiro setor, cuja missão se centra na ação social, tende a lesar as populações aí residentes.

**Figura 7.** Principais redes de solidariedade e tipo de apoios



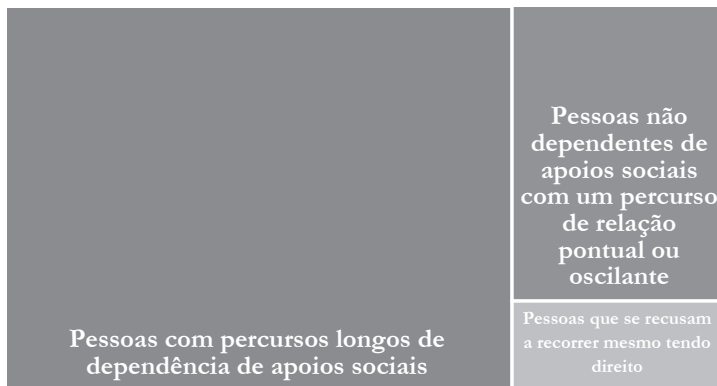
### 2.3. Diversidade de percursos na relação com o sistema de proteção social: relação de continuidade, episódica ou negação

A relação com os serviços de proteção social é diversificada, dependendo quer dos níveis de dependência dos apoios para sobreviver, quer da visão que têm do funcionamento desses serviços. Há, assim, uma relação objetiva materializada pelos recursos a obter, mas também uma relação subjetiva traduzida pelo sentimento de ter direitos (ou não) e pela suposta imagem pública de “assistido”.

No percurso de relação com o sistema de proteção social existem três grandes perfis de entrevistados que apresentam matizes várias. Um perfil revela percursos longos e intensos de relação com os dispositivos de assistência, outro evidencia pessoas não dependentes de apoios sociais, com um percurso de relação pontual ou oscilante com os mecanismos de assistência, e outro, embora minoritário, recusa frequentemente o acesso a direitos sociais pela crítica às suas modalidades de administração. Parece, no entanto, bem evidente no relato dos entrevistados que o recurso ao apoio institucional

surge, habitualmente, após se terem esgotado as hipóteses de obtenção de rendimentos através do trabalho ou de ajudas familiares.

**Figura 8.** Perfis de entrevistados no percurso de relação com os dispositivos de assistência



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2021

### 2.3.1. Percursos longos e intensos de relação com os dispositivos de assistência

Estamos perante uma população pobre, maioritariamente dependente de apoios sociais e de prestações pecuniárias para a sua sobrevivência, independentemente do seu potencial para integrar o mercado de trabalho ou da sua real pertença à esfera do trabalho. Esta dependência mantém-se ou intensificou-se ao longo do período em análise, fruto da manutenção dos baixos salários, das sucessivas “crises” que arrastam a dificuldade de inserção no mercado de trabalho ou a tornam ainda mais intermitente. Em dez anos, o aumento da idade e a transformação dos estilos de vida geram a esperança de uma garantia fixa de rendimento, mesmo que baixa, por via de prestações sociais (viuvez, velhice ou invalidez).

A análise temporal esclarece que se está perante uma população com uma infância e juventude marcada pela vulnerabilidade, o que manifesta o peso da intergeracionalidade da pobreza em Portugal. De facto, em 2011, quase todas estas pessoas assumiam a sua vulnerabilidade ao longo do percurso de vida, atribuindo-o a padrões de fraca qualificação escolar e profissional, privação económica e/ou desagregação familiar. Apesar deste traço comum, há uma grande diversidade no perfil destes “pobres”: se hoje, a maioria, por motivos de idade ou saúde, não pertence à esfera do trabalho, os restantes estão numa situação de desemprego com algum grau de proteção ou

são trabalhadores cujos salários não garantem a subsistência do agregado familiar. Entre estas pessoas encontram-se algumas particularidades que advêm de as dificuldades das políticas sociais cobrirem todo o espectro de necessidades (por exemplo o apoio à saúde mental), mas também de fatores discriminatórios no acesso ao emprego, nomeadamente étnicos (sobretudo relativamente a pessoas ciganas), fatores idadistas ou com base na origem geográfica (urbanos que emigram para o campo e são preteridos no acesso ao mercado de trabalho face aos locais).

**Carolina** com 51 anos, reside deste 2002 numa habitação de promoção pública, foi empregada doméstica, durante 20 anos, numa casa particular, onde trabalhava das 10h às 15h, por 600€. A estabilidade profissional ao longo deste período não se traduziu, no entanto, numa carreira contributiva que lhe permitisse assegurar a devida proteção no desemprego, quando, em 2010, a patroa deixou de ter capacidade financeira para lhe pagar. Apesar desta situação, ao longo da sua inserção profissional a patroa assegurava a proteção em caso de doença: não lhe descontava dias de ausência por motivos de doença, sua ou dos filhos e compensava situações de não trabalho do marido. Trabalhou ainda em algumas empresas de limpeza e como empregada de balcão.

Em 2011, Carolina e o marido, com 4 filhos, estavam desempregados e debatiam-se com a falta de respostas para colocação dos filhos com menos de três anos em creches ou com a dificuldade de conciliar uma eventual inserção no mercado de trabalho com os horários dos estabelecimentos de ensino.

Ao longo dos dez anos este agregado familiar foi complementando os parcos rendimentos de trabalhos informais e de fraca intensidade horária, com os abonos de família, o SASE e o RSI, mas também com o apoio em géneros de familiares. Foram, regularmente, entregando currículos e procuram frequentar cursos do IEFP, mas sem grande sucesso. Apesar do pedido de apoio à SCML para consulta de estomatologia não ter sido deferido, Carolina acabou por arranjar os dentes através do apoio de familiares.

Apenas em 2019, Carolina conseguiu trabalhar em part-time como empregada doméstica. A sua filha na sequência da concretização de um curso de estética também consegue encontrar um trabalho temporário com contrato, o que levou a uma redução substancial do RSI. Discorda do princípio do rendimento do agregado para o cálculo da prestação, pois o rendimento da filha não deveria ser contabilizado: para além de temporário, os filhos não têm a obrigação de sustentar os pais. Em 2021, com mais um neto tinha o apoio da SCML para o leite.

### **2.3.2. A intermitência ou pontualidade na relação com os dispositivos de assistência**

Se nem todos têm esse percurso de grande dependência das políticas de suporte social, é porque alguns ultrapassaram o limiar de pobreza, mas cuja situação nem sempre é sustentável, e por vezes vão necessitar de apoio. A capacidade de empreendedorismo (criação de uma empresa ligada à Uber) ou a qualificação profissional permitiram alguns períodos de desafogo, mas, infelizmente, incidentes críticos negativos ligados à saúde ou à conjuntura económica quebraram esse ciclo. Outros recorreram ao apoio social devido a eventos críticos, como a separação conjugal ou a saída de um estabelecimento prisional.

**César** viveu com pais e irmãs no Bairro Chinês até aos 5 anos, altura em que foi realojado na Quinta do Chale. O pai era operário fabril na zona oriental de Lisboa e a mãe tomava conta dos filhos por decisão paterna. César abandonou a escola aos 15 anos, após conclusão do 8º ano. Com a ajuda do pai entra no mercado de trabalho e é nessa altura que começa a sua carreira de consumidor de drogas duras. O percurso descendente leva-o até à prisão, entre 1997 e 2001. Enquanto está detido, é-lhe diagnosticado HIV e morre a irmã com quem dividira seringas.

O pai falecera também uns anos antes, e a mãe fica a tomar conta dos dois filhos menores da irmã de César. Quando sai da prisão, limpo do consumo de droga, conhece a mulher com quem haveria de passar os sete anos seguintes. Encontra trabalho, retoma a vida, ganha um enteado e uma família sua. Foi durante estes anos que completou o 9º ano, ao abrigo das Novas Oportunidades. O fim da relação amorosa em 2010 traz uma depressão, e auto-despedimento da empresa de grafitis na zona da Expo para a qual trabalhava há já dois anos, e onde ganhava cerca de € 600. Ficando impossibilitado de beneficiar do subsídio de desemprego recorreu temporariamente ao RSI e ao apoio de uma rede familiar sólida.

Por falta de comparência a uma entrevista no âmbito do RSI a prestação foi cessada. Trabalhou 6 meses numa padaria, mas teve de deixar porque no local de trabalho voltou a tomar contacto com as drogas. Trabalhava de forma bastante irregular na construção civil na empresa de um amigo.

Em 2018 começou a trabalhar como taxista na sequência de ter, pelos seus próprios meios, realizado uma formação para obter o certificado de habilitação profissional de motorista. No entanto, a pandemia obrigou-o a parar esta atividade, acabando por reiniciar o consumo de droga e levando-o a um programa de metadona e a recorrer ao RSI.

### **2.3.3. A Recusa em recorrer a apoios sociais mesmo tendo direito**

Vale a pena salientar a presença de um grupo de “resistentes” ao contacto com a assistência. São pessoas que vêm como desqualificante o acesso aos serviços ou para quem a memória de más experiências na relação com os dispositivos de assistência é impeditiva de regresso.

De facto, a estigmatização é muitas vezes parte de um mecanismo de dissuasão que pode levar à não utilização voluntária de dispositivos propostos. Essa atitude pode ser efeito da discordância da oferta pública pelo que ela representa de moralizadora na inclusão de pessoas necessitadas, e no receio de se ser excluído apesar de se considerarem que a sua necessidade legitima o acesso. Mas o argumento mais frequente é a recusa de se sujeitarem a mecanismos invasivos de controle. Há poucas oportunidades para os atores assumirem a sua discordância e trocarem pontos de vista sobre os vários direitos de acessibilidade e sobre as formas de controle que invadem a sua intimidade.

Esta recusa em se sujeitar aos pedidos de assistência, mesmo tendo direito, é ao mesmo tempo indicadora da deficiente acessibilidade às políticas sociais, mas também da sua potencial desadaptação à heterogeneidade dos perfis sociais.

**Filomena** tem 66 anos e nasceu no Bairro Alto, em Lisboa. É a mais nova de 6 irmãos. Teve um período de institucionalização, entre os 9 e os 18 anos. Depois de um primeiro casamento de que resultou três filhos, conhece o seu atual marido e vive com ele, numa barraca, na Quinta do Monte Coxo, durante 2 anos. Quando se dá o realojamento ela não é considerada na ficha de agregado, habitando na casa da sogra há mais de 25 anos, no Bairro dos Alfinetes. Embora a relação com a mãe e a irmã do marido seja tensa (Filomena e o marido comem no quarto e cozinham num fogão que foi oferecido por uma vizinha), nunca arranjou coragem para formalizar o pedido que lhe poderia dar acesso a uma casa de habitação social, nem reunia os requisitos para pedir um desdobraamento, dado existirem rendas em atraso por regularizar.

Desempregada, desde que em novembro de 2010 faleceu a pessoa a quem prestava cuidados, Filomena resiste a pedir o RSI, pois não acredita que possa ter acesso. Apenas recebeu RSI uma vez em 2001 quando, após separação do seu atual marido, foi durante 2 anos viver com o filho no Algarve. Os seus rendimentos provêm da pensão de viuvez, da apanha e revenda de cobre e do trabalho do marido como servente nas obras. O acumular de necessidades, levou-a a requerer, em 2019, o RSI, mas este não foi deferido e apesar de ter pedido apoio ao Banco Alimentar também não conseguiu aceder por falta de um recibo de renda atualizado. Não tendo auferido qualquer apoio institucional ao longo dos últimos dez anos mantém uma postura de recusa resignada.

*“Eles não ajudam ninguém. Vamos lá fazer o quê, doutora?”* (Filomena, Trabalhadora Pobre, 58 anos, 2014)

*“Desisti mesmo. Não dá, não dá. Não sou de chorar.”* (Filomena, Desempregada, 66 anos, 2021)

## 2.4. A Sociedade Providência: o indispensável apoio de família e amigos

Tal como já evidenciado ao longo das diferentes fases do Barómetro, as pessoas que constituem o painel, independentemente da durabilidade da precariedade socioeconómica, vão mantendo uma rede de suporte informal que inclui a família restrita e alargada (sobretudo irmãos e ascendentes), mas também, vizinhos, amigos e colegas de trabalho.

Apesar de na Fase I se ter levantado como hipótese o esbatimento do capital social à medida que as situações de vulnerabilidade perduravam no tempo, constata-se a manutenção dos laços familiares e do suporte material e afetivo em quase todas as situações, não se evidenciando um fechamento individual que reforce as situações de exclusão social. A mitigação da privação associada à pobreza monetária, decorrente da intensificação e diversificação da rede de solidariedade informal, foi muito evidente entre 2011 e 2014, fruto da crise económica e consequente agravamento das necessidades.

No entanto, os limites dos apoios desta rede estão muito presentes, pois as pessoas que a compõem experienciam também alguma vulnerabilidade. Uma análise do tipo de apoios disponibilizados revela, assim, a fraqueza destes laços: por um lado, o apoio monetário faz-se muitas vezes sob a forma de empréstimo e as quantias raramente ultrapassam os 50€, por outro lado, o apoio disponibilizado em géneros, sendo sobretudo alimentos, não tem um carácter regular.

A quebra e fragmentação das redes de vizinhança é outro traço que emerge dos percursos de vida dos entrevistados que residem ou residiam nas zonas históricas da cidade por contraponto a quem vive nos bairros de habitação social. Os processos de gentrificação já constatados na Fase I do Barómetro vieram trazer alterações profundas na composição social de alguns dos territórios da cidade, dada a dificuldade de algumas das pessoas aí permanecerem por não terem capacidade financeira para os arrendamentos praticados.

Uma das dimensões do capital social reside também no altruísmo, onde a questão da reciprocidade emerge com alguma relevância. Se, por um lado, a solidariedade intergeracional, sentida muitas vezes como um dever, está presente entre alguns destes entrevistados (de filha para mãe; de avó para netos, de mãe para filhos), por outro lado, dar aos outros na expectativa de que no futuro este investimento traga frutos é também uma das estratégias adotadas. Quando se auto percebem como pessoas solidárias e altruístas, mas não encontram a devida correspondência por parte daqueles que já apoiaram emerge um sentimento de revolta. No fundo, muitas vezes, os suportes das redes de proximidade geram um sentimento de dependência, de obrigação a contrapartidas e de humilhação.

Também é importante salientar que a vivência da pobreza traz consigo profundas alterações das formas de vida e de relacionamento, nomeadamente quando o desemprego separa o sujeito da sua rede de relações laborais, ou quando a inserção em redes de relações alargadas não impede o sentimento de solidão e de mal-estar.

## **2.5. O frágil impacto das políticas de bem-estar no combate à pobreza**

A polémica sobre o impacto das políticas sociais é transversal à sociedade portuguesa, incluindo entre os seus beneficiários mais diretos. A importância do investimento social no debate público é cada vez mais evidente. A maioria dos debates, nem sempre assentes numa base bem informada, confronta-se com o impacto das políticas de proteção social no incentivo ao emprego e na geração de potenciais “dependências” da população assistida, esquecendo que muitas das pessoas em situação de pobreza não são, necessariamente, sempre empregáveis por questões de saúde, por prestarem cuidados, pela idade mais avançada, entre outras.

De facto, as respostas das políticas sociais não dependem unicamente dos níveis de desenvolvimento dos países, mas estão intimamente ligadas à construção, interpretação e hierarquização dos problemas por parte dos atores políticos,

da sociedade civil e dos profissionais do social. Os debates que se geram formam o quadro cognitivo no qual as políticas são formuladas e aceites. A título de exemplo, veja-se a polémica em torno do Rendimento Social de Inserção, a centralidade do tema da habitação nas campanhas eleitorais ou o enfoque na discussão da saúde com a pandemia. São discursos de “crises” que seguem as conjunturas e a consequente (re)formulação das políticas produz impactos significativos nas vidas das pessoas mais vulneráveis.

Como teremos oportunidade de verificar, a pluralidade das medidas de política é indispensável para amenizar a pobreza. No entanto, perante a heterogeneidade de perfis sociais é possível questionar que medidas poderiam ser mais estruturantes, quando se assiste a restrições nas condições de acesso a algumas políticas sociais fundamentais, quer de garantia de rendimentos<sup>16</sup>, quer de habitação<sup>17</sup>, apenas para dar dois exemplos. Qual a matriz de formulação destas políticas que excluem à partida potenciais destinatários em situação de pobreza?

Os défices estruturais das políticas públicas não devem escamotear os progressos realizados com o regime democrático para os enfrentar. A análise biográfica permitiu pôr em evidência que em todas as áreas das políticas públicas ocorreram mudanças com impacto em aspetos estruturais da sociedade portuguesa e das vidas quotidianas dos entrevistados, concretamente: cerca de metade dos membros do painel acederam a uma habitação de promoção pública; todos são ou foram beneficiários de diferentes sistemas de segurança social (previdencial ou de proteção social e cidadania), a grande maioria consegue aceder ao Serviço Nacional de Saúde e/ou a consultas médicas da SCML, os mais novos tiveram percursos escolares mais longos e um maior acesso à qualificação profissional. Efetivamente, em todas estas áreas das políticas públicas não é possível identificar um padrão de inércia. No entanto, as fragilidades são múltiplas e dificultam um combate eficaz na luta contra a pobreza e a exclusão social.

As histórias de vida narradas são exemplares para mostrar as insuficiências das políticas sociais nacionais, não apenas no que se refere à proteção face

---

<sup>16</sup> A revisão do RSI, através do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, instituiu que a atribuição da prestação do rendimento social de inserção ficava dependente do valor do património mobiliário e que o valor dos bens móveis sujeitos a registo do requerente e do seu agregado familiar não pudessem ser, cada um deles, superior a 60 vezes o valor do indexante dos apoios sociais. Apenas em 2016 e 2017, com uma outra conjuntura económica e política, foi aumentada a generosidade da prestação (Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro) e reintroduzidas algumas garantias aos beneficiários do RSI por via de uma reavaliação dos requisitos e condições gerais de atribuição da prestação (cf. Decreto-lei n.º 90/2017, de 28 de junho).

<sup>17</sup> De acordo com o Regulamento Municipal de Acesso à Habitação, artigo 12º, alínea b) uma das condições para aceder a um alojamento implica auferir qualquer tipo de rendimento, devidamente comprovado. Se o RSI se constituir como o único rendimento e se, por algum motivo, a prestação for cessada, uma pessoa deixa de poder candidatar-se.

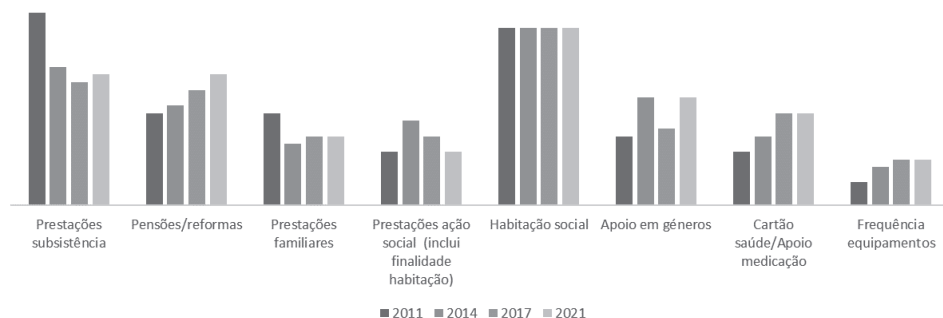
ao desemprego, mas muito particularmente nas questões do acesso a bens e serviços essenciais, nomeadamente à habitação, à saúde, sobretudo em situações de doença ou deficiência prolongada, etc.

### 2.5.1. Pouca abrangência e intensidade dos apoios sociais

Um dos traços que caracteriza o tipo de apoios auferidos pelos entrevistados ao longo das trajetórias de vida está muito dependente da relação intermitente e precária que mantêm com o mercado de trabalho não lhes permitindo ter a devida cobertura num conjunto de eventualidades. Assim, constata-se a predominância de prestações de subsistência que decorrem de ausências contributivas (ex.: RSI, Complemento Solidário para Idosos, pensões sociais, subsídio social de desemprego) ou de compensação de encargos familiares no domínio da deficiência (subsídio de assistência à terceira pessoa, ajudas técnicas, Prestação Social para a Inclusão), complementado sempre que possível, pela rede assistencial da SCML ou de outras entidades locais, bem como pelo benefício associado a residir em habitação social.

Apesar da existência em Portugal de um regime de mínimos sociais, ou seja, o “conjunto de recursos que o poder político considera suficientes para assegurar um padrão de vida minimamente aceitável” (Pereirinha e Pereira, 2021: 17), as prestações auferidas são dissonantes, nos montantes e tipos de coberturas, face às necessidades que são manifestadas e não retiram a grande maioria destas pessoas da situação de pobreza (cf. capítulo 3).

**Figura 9.** Tipo de apoios auferidos pelos beneficiários



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscete, 2021



A Figura anterior, permite visualizar a diversidade do tipo de apoios auferidos ao longo de dez anos, revelando especificidades relativas à natureza, abrangência e intensidade dos apoios sociais:

- v. O Subsídio por Assistência de 3<sup>a</sup> Pessoa<sup>18</sup> que poderia ter beneficiado todas as cuidadoras informais, apenas é referido por um número reduzido destas mulheres, apesar de todas reunirem as condições para aceder a esta prestação social (cf. capítulo 2.6).
- vi. O maior número de pessoas dos agregados familiares a beneficiar de respostas sociais (centros de dia e estruturas residenciais para pessoas idosas) e de apoios da SCML e das Juntas de Freguesias na área da saúde decorre do aumento da idade.
- vii. O aumento da cobertura do apoio em géneros resulta da intensificação do POAPMC – Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas<sup>19</sup> face ao contexto pandémico, mas também pela maior disponibilização deste tipo de apoios pelas Juntas de Freguesia.
- viii. A residualidade dos casos de acesso a habitação social ao longo dos últimos dez anos contrasta com a dimensão alargada de agregados familiares que continuam a aguardar acesso à habitação.
- ix. A manutenção ao longo do período dos subsídios de apoio à habitação é apenas para as pessoas que saíram de uma situação de sem teto e/ou estão muito fragilizados ao nível da saúde.
- x. A intensificação dos subsídios eventuais de subsistência, entre 2011 e 2014, e dos mensais de apoio à habitação entre 2011 e 2017, decorrente quer da crise económica, quer do aumento dos preços do arrendamento na cidade de Lisboa, quer ainda das restrições de acesso ao RSI impostas em 2012<sup>20</sup>.
- xi. Alguns dos entrevistados contam no seu orçamento com contribuições que são atribuídas a outros membros do agregado familiar, nomeadamente pensões de invalidez, doença, velhice, abonos de família, entre outros, revelando a importância da solidariedade intrafamiliar na gestão do orçamento do agregado.

---

<sup>18</sup>. Este subsídio é atribuído aos descendentes de beneficiários que sejam titulares do Abono de Família para Crianças e Jovens, com bonificação por deficiência ou do Subsídio Mensal Vitalício, que dependam e tenham efetiva assistência de 3.<sup>a</sup> pessoa de, pelo menos, 6 horas diárias, para assegurar as suas necessidades básicas.

<sup>19</sup>. Este programa foi implementado nas 24 freguesias da cidade de Lisboa em outubro de 2017 através de uma parceria entre o Centro Humanitário do Estuário do Tejo da Cruz Vermelha Portuguesa e a SCML, abrangendo cerca de 3.500 destinatários. Na sequência do contexto pandémico, em maio de 2020, foram reforçados os fundos comunitários para duplicar o número de destinatários (<https://poapmc.portugal2020.pt/>).

<sup>20</sup>. Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho

## 2.5.2. A importância do Rendimento Social de Inserção

Um destaque particular deve ser dado ao Rendimento Social de Inserção<sup>21</sup> por ser o principal instrumento de política pública que permite reduzir a pobreza extrema e garantir maior proteção face a grupos de grande vulnerabilidade. Mas, apesar de muitos ajustes ao longo do tempo, com justificações diferenciadas, não evitou completamente a armadilha estigmatizante das políticas sociais e uma reduzida eficácia na integração no “mundo do trabalho”<sup>22</sup>. Importa, pois, evidenciar algumas conclusões que contrariam uma parte dos estereótipos que se foram formando em torno desta medida.

Entre os entrevistados, o RSI assume estatutos diferentes em função da dimensão dos agregados e da relação que os seus elementos mantêm com a esfera do trabalho. A prestação do RSI pode ser o único rendimento certo mensal, ou assumir-se como um complemento de sobrevivência ou como proteção no desemprego. O RSI é, assim, o último reduto possível para dar alguma proteção aos muito pobres, e apenas alguma, porque o valor auferido tem vindo cada vez mais a afastar-se do limiar de pobreza, representando menos de metade desse valor<sup>23</sup>.

Mais de metade dos entrevistados receberam, ao longo de dez anos, pelo menos uma vez o RSI, sendo muito poucos aqueles que mantêm, desde 2011, a condição de beneficiários. A taxa de rotatividade entre os beneficiários é elevada, revelando as oscilações no acesso a esta medida, fruto de entradas e saídas em função das circunstâncias de vida, da inserção intermitente no mercado de trabalho dos diferentes elementos do agregado familiar, mas também das sucessivas alterações na lei que restringiram ou alargaram estas condições de acesso.

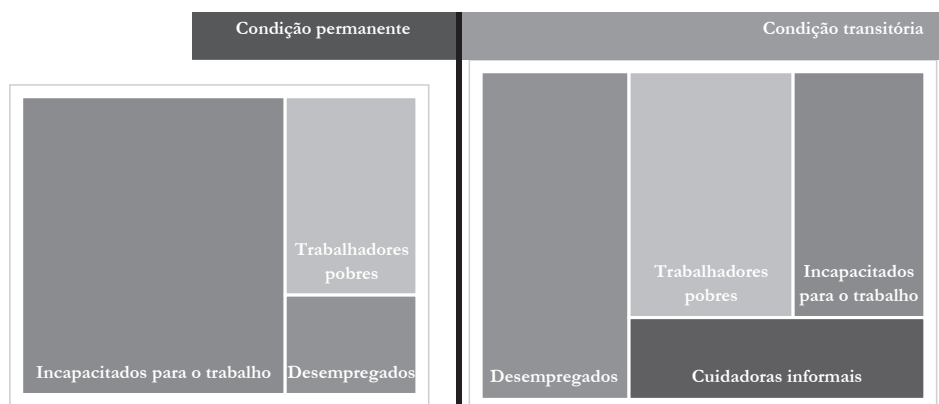
---

<sup>21</sup>. O RSI é uma prestação social não contributiva do sistema de proteção social de cidadania (subsistema de solidariedade), destinada a assegurar às pessoas e aos seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária. Associada à atribuição de uma prestação pecuniária é negociado um contrato de inserção com ações de acordo com as características e condições do agregado familiar do requerente da prestação, visando uma progressiva inserção social dos seus membros. Foi instituído pela Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, em substituição do rendimento mínimo garantido aprovado pela Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho.

<sup>22</sup>. Ver, entre outros, Farinha Rodrigues (2007) e Cantante, F., Almeida, T., Cruz, C.M., Estêvão, P., Carmo, R.M. & Silva, P.A. (2020).

<sup>23</sup>. Em 2021, o valor máximo de RSI atribuível a um indivíduo titular é de 192,9€ por mês (100% do valor de referência). Ou seja, um indivíduo que viva sozinho e tenha um rendimento mensal superior a este valor não tem direito a RSI. Este valor é de 135,03€ para os restantes adultos (70% do valor de referência) e 96,45€ para as crianças ou jovens com menos de 18 anos (50% do valor de referência) (Portaria n.º 294/2021, de 13 de dezembro: atualiza para € 443,20 o valor do indexante dos apoios sociais, a aplicar no ano de 2022, sendo o valor do RSI fixado em 43,525% deste indexante, segundo a Portaria n.º 22/2019, de 17 de janeiro).

**Figura 10.** A condição de beneficiário do RSI por perfil de entrevistado entre 2011 e 2021



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamía'cet\_iscte, 2021

A volatilidade associada aos perfis de pobreza (cf. Capítulo 3) traduz também a relação intermitente com esta medida: os desempregados (a maior fatia) que conseguem ingressar no mercado de trabalho; os incapacitados para o trabalho que conseguem aceder a uma pensão de invalidez ou velhice; as cuidadoras informais que atingem a idade para aceder a uma reforma ou deixam de reunir as condições para permanecer na medida pela existência de outros rendimentos no agregado; os trabalhadores pobres que não conseguem manter uma remuneração estável ou suficiente.

*“Eu já pus os papéis para me reformar há uns anos atrás [pensão de invalidez]. E não me deram a reforma porque me disseram que eu era muito novo para me reformar. Se eu tiver a minha reforma, já não estou dependente do Estado. Recebo a minha reforma e estou bem na vida... a gente está sempre dependente daquele dinheiro que chega naquele dia, e pode não chegar. Acho que as coisas melhoraram muito nestes últimos três anos, porque consegui pensar realmente na minha reforma. Com os descontos que tenho na Segurança Social posso ter uma reforma digna, de 200 e tal euros.” (Ramiro, Incapacitado para o trabalho, 41 anos, 2021)*

Os membros do Painel que têm um percurso mais longo da condição de beneficiários de RSI são, sobretudo, pessoas que ficaram arredadas do mercado de trabalho por motivos de saúde e que, por falta de carreira contributiva, não podem aceder ao sistema previdencial. A falta de garantia

de uma prestação mais regular por via deste sistema, alia-se à dificuldade das situações de doença serem reconhecidas pelo Serviço de Verificação de Incapacidade Permanente<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Este serviço é uma peritagem médica de avaliação de incapacidade permanente para o trabalho, deficiência ou dependência, para verificar se a pessoa tem ou não direito a uma dada prestação. É avaliado o grau de incapacidade motora, orgânica, sensorial e intelectual e o impacto dessa incapacidade a nível social e profissional.

Os percursos mais longos na medida, por parte dos poucos desempregados e trabalhadores pobres, prendem-se, por um lado, com a dificuldade de encontrar trabalho passível de conciliar com a vida familiar (famílias numerosas com a presença de mais de 4 menores) e, por outro lado, com o exercício de uma atividade a tempo parcial ou mal paga, cujo rendimento e dimensão da família ainda permite a elegibilidade de acesso à medida.

Na sua génese, o RSI trazia um duplo desafio: por um lado, associar a atribuição de uma prestação pecuniária a um programa de inserção. Por outro lado, criar modelos de gestão participada de base territorial, apoiados no princípio da parceria. Relacionando a pobreza com a exclusão social, as ações de inserção extravasam as áreas do emprego e formação profissional, para contemplarem também a educação, a saúde, a habitação e a ação social. Enquanto medida capaz de articular diferentes áreas sectoriais das políticas públicas e criar novas modalidades e oportunidades nos percursos de inserção dos seus beneficiários, o RSI parece assim ter ficado aquém do seu desígnio, nomeadamente por via da falta de um comprometimento efetivo das diversas políticas na promoção destes percursos.

Os impactos que o RSI tem nestas famílias, nomeadamente por via da frequência das ações de inserção não são diretos, pois a frequência de cursos de formação profissional e a demonstração da procura ativa de emprego acontece por receio de cessação da prestação e/ou para corresponder às expectativas da assistência social. Ou seja, não há registo de casos que tenham beneficiado efetivamente de medidas que tenham contribuído para o acesso ao mercado de trabalho e constata-se que as medidas de inserção raramente conseguem atenuar a reprodução individual e intrafamiliar da pobreza.

Não é de menosprezar os impactos mais indiretos que o RSI tem entre as famílias com menores, sobretudo as mais numerosas, já que a garantia de um rendimento, mesmo que insuficiente, permite aliviar a dureza das condições de vida e possibilita uma maior proximidade com outras instituições, nomeadamente com a instituição escolar, podendo, assim, num período mais longo se assistir a fenómenos de alguma mobilidade social.

### **2.5.3. Insuficiência de políticas essenciais: habitação e saúde**

Outras políticas, nem sempre tão mediatizadas, como as de habitação e saúde, vão aparecendo como importantes ao longo do percurso de vida dos entrevistados deste Painel.

A dimensão básica da proteção e abrigo que as políticas de habitação protagonizam, sendo estruturantes, são claramente insuficientes e quase sempre reduzidas à oferta pública, tendo pouco significado a intervenção de associações sem fins lucrativos, cooperativas ou outras. São diferentes as condições habitacionais entre os membros do Painel, mas salienta-se que, para mais de metade, a habitação de promoção pública funciona como um claro suporte face à crescente dificuldade de aceder a uma casa, sobretudo, em Lisboa.

Apesar da redução do encargo com o arrendamento de uma casa constituir um alívio no orçamento familiar, ele não permite sair da situação de pobreza. No entanto, o apoio, mais robusto, à habitação por via da facilitação do acesso a uma habitação de promoção pública, ou por via de apoio ao arrendamento seria essencial para fazer face a um mercado privado de habitação inflacionado. Perante os frágeis rendimentos destas famílias e havendo outras medidas e apoios, como o subsídio de apoio à renda, não é evidente por que razão este tipo de apoio monetário tem uma dimensão tão reduzida, parecendo a sua atribuição ficar condicionada, de forma arbitrária, pela avaliação dos técnicos.

O longo tempo de espera para quem está inscrito para aceder a uma habitação de promoção pública ou a necessidade de sucessivas renovações da candidatura, leva a uma redução do nível de expectativas para a concretização deste acesso. Perante estas dificuldades, alguns dos entrevistados propõem não só o aumento dos fogos disponíveis, mas também a desburocratização das regras e dos critérios de acesso. Mas as propostas para a melhoria do parque habitacional público passam também pelo investimento numa construção de melhor qualidade e pela manutenção mais regular dos fogos.

**Figura 11.** A diversidade de estatutos de ocupação da habitação



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2021

É cada vez mais enfatizada a omnipresença da saúde, e da doença, nas populações pobres. Esta imbricação entre as condições de vida e de conforto e a doença física ou mental não permite claramente destrinçar o que é causa ou efeito das sempre presentes condições de doença crónica ou episódica. Estamos perante populações com muito pouco conforto habitacional, com carências alimentares e de apoio de saúde e com trabalhos de grande esforço. A proteção na saúde poderia ter um impacto central, pois atenuaria a espiral associada à redução de rendimentos por via do afastamento do mercado de trabalho e, simultaneamente, o aumento de despesas associadas à doença.

Neste painel, uma fatia considerável de entrevistados mantém, ao longo do período, problemas de saúde impeditivos, total ou parcialmente, de entrada no mercado de trabalho. A falta, insuficiência ou demora na cobertura das necessidades de saúde são manifestadas pelos entrevistados desde a Fase I (2011) e permanece nos discursos em 2021. Ainda que se reconheça a importância do apoio prestado pela SCML, nomeadamente com consultas e ajudas técnicas ou com a comparticipação de medicamentos, este apoio parece desajustado no tempo ou mesmo desatualizado. As críticas recaem sobre dois níveis: a falta de alternativa face à incapacidade económica destas pessoas para pagarem medicamentos, exames complementares de diagnóstico e consultas e a demora, ou mesmo, não reconhecimento da incapacidade para o trabalho por motivo de saúde por parte do Serviço de Verificação de Incapacidade Permanente.

Se as pessoas mais velhas tendem a valorizar o apoio prestado pela instituição, outros, demonstram-se mais críticos com o tempo de espera para consultas, nomeadamente na área da estomatologia, ou a falta de resposta relativas a óculos ou para a integração em centro de dia ou Estrutura Residencial para Pessoas Idosas. São vários os casos que ao longo de dez anos não conseguiram resolver problemas relacionados com dentes (lentidão na atribuição de próteses, demora de mais de 6 meses na marcação de consulta), outros que não entendem a razão de não acederem a apoio para medicamentos ou para transportes para se deslocar a consultas e tratamentos.

Aura constitui um exemplo de como o desemprego e a doença constituem fatores de entrada em situação de exclusão social. Inicia a sua vida laboral como empregada doméstica aos 13 anos. Em 2009, com 46 anos, começa a ter problemas de coluna, a que se junta uma depressão que a conduz a um internamento em 2013. Em 2021, Alda, agora com 58 anos, vive com o marido e com a filha da sua enteada mais velha que tem 12 anos. O marido piorou de saúde e tem uma incapacidade motora de 60% e de visão de 80%. Aura é quem lhe presta todos os cuidados de que precisa e para o efeito apenas beneficiou de uma formação de um dia no centro de saúde. Inscreveu o marido num centro de dia e espera uma vaga para que este possa beneficiar de estimulação cognitiva e motora e não esteja isolado em casa. Aura diz que esta situação seria também boa para si porque lhe possibilitaria ter outra vida.

#### 2.5.4. A desarticulação entre as políticas de emprego e as políticas de proteção social

O desenho das políticas de emprego tem sofrido nas últimas décadas transformações que acompanham as mudanças de contexto socioeconómico, e têm sido muito marcadas pelas estratégias definidas no quadro da União Europeia. Não cabendo aqui uma revisão exaustiva destas alterações, verifica-se que a abordagem «trabalho para todos» ou a ambiciosa meta do pleno emprego, difundida na década de 90, deu uma centralidade comum ao tema do emprego. Esta centralidade ganhou outros contornos com o aumento das taxas de desemprego a partir de 2008. Em Portugal, assistiu-se, por exemplo, a medidas de flexibilização da lei laboral e a cortes nos apoios aos desempregados.

Hoje, as políticas de emprego, tal como publicamente enunciadas, focam-se no incentivo à (re)entrada no mundo do trabalho dos mais vulneráveis através das denominadas políticas ativas de emprego. Esta ativação pressupõe a melhoria das condições de empregabilidade dos sujeitos que devem ser proativos na procura de oportunidades e na melhoria das suas qualificações. Ora, a eficácia deste modelo no caso concreto português é condicionada, por um lado, por um contingente de «ativos» com baixas qualificações e permanências longas em situação de desemprego e/ou emprego precário, e pelas dificuldades na construção de estratégias adequadas a diferentes perfis de desempregados (Valadas, 2012).

Por outro lado, a vertente de compensação monetária aos desempregados encontra-se fortemente condicionada pelas contribuições realizadas ao longo

*«E o centro de emprego também não tem nada, não dão nada, passam a vida só a mandar o papel para casa para renovar o cartão.» (Rute, incapacitada, 44 anos, 2011)*

*«Não, claro que não [resolvem o meu problema]. Fazem só uma declaração do que estou a dizer e enviam para a Segurança Social e dizem para voltar depois de um ano pela mesma altura. [No rendimento social de inserção havia umas ações que tinham de ser cumpridas. No seu não põem nada?] Não. Só dizem para procurar emprego. (Filipa, Trabalhadora Pobre, 62 anos, 2017)*

*«Ah, não me chamam. (Centro de Emprego) Só vou lá às vezes buscar algum papel para a Santa Casa e só, mais nada, venho-me embora, não vale a pena, porque não há trabalho, para mim já não há. Está muitas pessoas inscritas, jovens, e têm cursos, e não são chamadas, o que fará eu que não tenho cursos. Não, não há.» (Margarida, Desempregada, 51 anos, 2021)*

da vida ativa de trabalho, que num contexto de precariedade e instabilidade laboral, em que se enquadram a maioria dos elementos do Painel, empurram os sujeitos, como já referido, para o recurso ao sistema de proteção social e cidadania, por via do acesso a prestações do regime não contributivo, mediante prova de recursos (subsídio social de desemprego, RSI, Complemento Solidário para Idosos, entre outros) ou a

subsídios da ação social de natureza pecuniária ou em espécie, sujeitos a uma avaliação mais subjetiva das necessidades das pessoas e de carácter eventual.

O emprego aparece assim como a área onde menos se regista intervenção dos dispositivos de assistência durante o período 2011-2021. A dicotomia entre emprego e ação social está interiorizada pelos entrevistados que admitem que poucas vezes manifestaram carências ligadas ao trabalho junto dos assistentes sociais, provavelmente porque raramente sentem que estes têm capacidade e os recursos para promover a inserção no mercado de trabalho.

De facto, no trabalho social destinado a facilitar a abertura de um sistema de oportunidade de emprego formal são raros os exemplos destas intervenções, nem mesmo entre os beneficiários do RSI, como atrás explicitado. A maioria das pessoas que compõe o painel e que conseguiu aceder ao mercado de trabalho, fê-lo, fundamentalmente, através da mobilização de estratégias individuais junto da sua rede de conhecimentos, pese embora a importância da qualificação oferecida pelos centros de emprego. A inscrição no centro de emprego é, na verdade, mais percecionada como uma formalidade e obrigação para manter certas prestações pecuniárias, do que como uma ação que poderá trazer retorno e possibilidades reais de ingresso no mercado de trabalho.

Apesar de se perceber que as medidas de educação e formação profissional para adultos estão difundidas entre os entrevistados, elas aparentam ser respostas pré-formatadas destinadas mais a formas de controlo e ocupação, do que a medidas que possibilitem a definição e concretização de projetos de futuro.

Os juízos críticos sobre a formação profissional e emprego são, essencialmente, dirigidos para o desenho e eficácia destas políticas, mas também para o desempenho dos serviços, concretamente os entrevistados evidenciam:

- i. A ineficácia dos serviços em adequarem a oferta de formação e emprego disponíveis ao perfil dos candidatos. Considera-se a existência de oportunidades de formação, mas estas não coincidem com as necessidades efetivas do mercado de trabalho ou não são valorizadas pelas entidades empregadoras.
- ii. A forma como os serviços apresentam as propostas de formação profissional ou o conteúdo dessas propostas nem sempre motivam os entrevistados e, em algumas situações, a adesão dá-se por receio de perda de acesso aos benefícios sociais e de não corresponder às expectativas da assistência social.
- iii. A falta de apoio económico para custear propinas, taxas de inscrição em formações e despesas de transporte para o início ou continuidade de um percurso de qualificação escolar.



A análise permite inferir que as vantagens associadas à formação só são convertidas numa efetiva integração no mercado de trabalho quando satisfeitas três condições:

- É formação certificada;
- Corresponde ao projeto de vida dos formandos;
- Existe uma articulação e adequação entre a formação e o mercado de trabalho, tanto no processo de capacitação, como na relação entre a oferta formativa e a necessidade do mercado de trabalho.

## **2.6. O desempenho dos serviços: uma avaliação crítica pautada pela resposta dissonante face às necessidades**

A capacidade de os dispositivos de assistências incutirem qualidade e eficácia nas medidas de redução da pobreza não se limita a dar “qualquer resposta a qualquer situação”. Concebê-las como parte de um processo de mudança social, de criação de uma sociedade mais igualitária, de promoção de um sujeito mais feliz e realizado serão objetivos utópicos, mas defensáveis.

Anteriormente, afirmou-se que a construção do que devem ser as políticas sociais, e quais devem ser os seus beneficiários, decorre do nível de desenvolvimento dos países e de debates específicos que formam o quadro cognitivo no qual as políticas são formuladas e implementadas, produzindo determinados efeitos.

Interessa, agora, e tendo por base a análise realizada pelos membros do painel, aprofundar o papel dos agentes do Estado Social, ou seja, o conjunto de profissionais que trabalham diretamente com os públicos mais vulneráveis. Estes agentes acionam e recriam os recursos das políticas públicas, em função da matriz de análise que constroem reinterpretando as necessidades. É nesta interação entre recursos e necessidades que algumas modalidades de intervenção, certas soluções e alguns públicos, ganham ou perdem visibilidade e/ou relevância. É possível, assim, afirmar que a ação destes agentes contribui para o reforço, estabilização ou erosão do capital cultural do estado de bem-estar social e, concomitantemente, para os níveis de pobreza.

A avaliação dos entrevistados sobre o desempenho dos serviços<sup>25</sup> remete para três dimensões críticas sistematizadas na Figura seguinte.

---

<sup>25</sup> Para uma descrição mais detalhada da apreciação do Painel relativamente às Políticas Sociais cf. ANEXO 4..

**Figura 12.** Avaliação sobre o desempenho dos serviços

Avaliação sobre o desempenho dos serviços	Qualidade do acompanhamento social: sobretudo medidas clássicas de redistribuição e menos de investimento no empowerment
	Tipo de suporte prestado: uma avaliação diagnóstica dissonante das necessidades realmente sentidas
	Acesso a direitos: crítica à opacidade e discricionariedade no acesso aos recursos

**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2021

A análise reflete o carácter tradicional das atuais medidas e o fraco desenvolvimento do que se tem vindo a apelidar de “nova geração das políticas sociais” que privilegiam a inserção social em vez da *subsidição* do risco, apelando à participação ativa dos beneficiários e a medidas de empoderamento em vez da submissão passiva às determinações administrativas (Hespanha: 2008).

Emergem várias críticas face à adequação das soluções e à ausência de oferta de recursos nas áreas de potenciar maior empoderamento, como seria o reforço da escolarização por via de projetos específicos para determinados públicos (ex. mulheres ciganas), o empreendedorismo e a criação de empresas, o emprego protegido para pessoas com doença mental, entre outros. Estão, sobretudo, presentes dimensões demasiado clássicas de redistribuição, mais do que desenvolvimento da capacidade de ativação do próprio através da sua participação na construção de soluções.

Esta conclusão remete para uma interrogação central: será que o Estado social, na sua forma atual, está interessado e consegue produzir proteção social e integrar pessoas e grupos pertencentes, ou não, à ordem do trabalho? Concretamente, falamos de:

- Pessoas com relação intermitente com o mercado de trabalho, inseridas numa economia informal, familiar e subterrânea e, portanto, sem visibilidade. Como se adiantou no capítulo 1, neste Painel, num momento ou outro, todos tiveram atividade profissional nestes dez anos. São muito pouco conhecidas (ou mesmo desconhecidas) as medidas de política que se orientam para este “exército de informais”.
- Pessoas incapacitadas permanente ou temporariamente para o trabalho que precisariam de uma integração profissional compatível com a sua condição de saúde.

- Cuidadoras informais que nunca beneficiaram de qualquer apoio técnico, monetário ou psicológico para a prestação do cuidado, cuidado esse com forte impacto social, mas politicamente desvalorizado (ver caixa seguinte).
- Pessoas ciganas que já passaram por situações de discriminação no acesso ao emprego ou pela dificuldade de prosseguirem a escolaridade pela falta de confiança no contexto escolar e respostas adequadas.

Estas situações exigiriam outro tipo de políticas, de mediações e/ou projetos de base comunitária. De facto, em muitas situações a intervenção só é plena quando existe uma articulação entre o nível individual e o nível comunitário da intervenção. No entanto, através dos relatos dos entrevistados apenas se destaca a existência de um projeto de escolarização dirigido a raparigas ciganas, anterior à data de início deste Barómetro, o que tende a revelar a dificuldade de acionar este tipo de articulação em determinados territórios da cidade.

A ilustração do caso das cuidadoras informais revela um modelo de estado social familialista em que a família nunca deixou de ter um papel central na prestação de cuidados. A prestação informal destes cuidados faz com que estas pessoas cumpram uma função social com forte valor económico, permitindo ao Estado economizar uma fatia considerável de recursos. No entanto, importa questionar como se processa o exercício dos direitos sociais:

Todas as mulheres que em 2011 eram cuidadoras informais tinham idades compreendidas entre os 31 e os 63 anos, e exerceram uma atividade profissional como empregadas de limpeza, ajudantes de cozinha, costureiras ou de auxiliares de apoio direto. Em fases diferentes das suas vidas, abandonar a profissão ou reduzir o horário de trabalho tornou-se um imperativo para prestar cuidados a familiares. Mesmo vivendo situações de grande vulnerabilidade do ponto de vista financeiro, psicológico, emocional ou mesmo de saúde física, o papel desempenhado por estas mulheres na garantia do bem-estar dos seus familiares é crucial. A duração da prestação destes cuidados variava entre 4 e 38 anos e era de uma grande intensidade em termos de carga horária diária, já que a incapacidade funcional dos seus familiares era bastante elevada.

A aceitação deste papel surge como algo inevitável, aliado a valores de solidariedade e de prestabilidade que se impõem face aos efeitos negativos que se verificam com os curtos períodos de institucionalização de familiares. Este tipo de prestação de cuidados de base familiar acaba por funcionar como uma armadilha, pois quanto mais se investe na esfera doméstica, mais se fica condicionada por essa obrigação e menos se vislumbram hipóteses de saída - sobretudo, quando os territórios tendem a ser desprovidos de respostas institucionais que vão ao encontro das necessidades sentidas.

A aceitação deste papel não deixa de fazer emergir o desalento e o cansaço, sobretudo entre as cuidadoras mais velhas ou entre aquelas que apresentam também alguma vulnerabilidade do seu estado de saúde, pois sentem dificuldades no desempenho de algumas tarefas. A sobrecarga ou stress do cuidador é nestes casos evidente com a incidência de pessoas deprimidas, com tendências suicidas e com pouca esperança no futuro. Apesar deste cenário não se registou qualquer tipo de apoio à pessoa que presta o cuidado, quer do ponto de vista emocional, quer da possibilidade de ter alguns dias de descanso.

O suporte formal de que beneficiam alguns destes agregados resume-se a prestações pecuniárias e ao apoio a algumas atividades instrumentais da vida diária que, embora valorizado, é manifestamente insuficiente face às necessidades sentidas. Esta situação torna-se ainda mais penosa dada a configuração de alguns contextos familiares.

quais os reais benefícios dos cuidados prestados em casa? Quem consegue ser apoiado e ter os recursos cognitivos para decidir qual a melhor opção: cuidadora? Pessoa cuidada?<sup>26</sup>

O aprofundamento das situações de algumas das pessoas incapacitadas para o trabalho permite também destacar a importância de algumas medidas específicas para perfis particulares de entrevistados, ao mesmo tempo que possibilita evidenciar como subsistem no modelo de intervenção diferentes lógicas de acompanhamento social que apontam mais para a regulação do que para a verdadeira ativação e empoderamento dos cidadãos.

As pessoas que integram o perfil de incapacitadas para o trabalho em 2021 revelam três tipos de trajetórias que traduzem a importância do acionamento do recurso das políticas públicas ou da falta delas:

De **desafiliados a incapacitados**. Esta alteração de perfil relaciona-se com o acompanhamento social que foi dado a casos extremos de privação e sem apoio da rede informal, quer por via da integração de algumas pessoas em programas de apoio à desintoxicação, quer de facilitação no acesso a uma habitação, seja por via do projeto Casas Primeiro, seja pela integração em habitação social ou pela disponibilização de apoio ao arrendamento. Houve, claramente, uma aposta numa abordagem integrada à multiplicidade de problemas evidenciados por estas pessoas, evitando-se o desprendimento da vida social: ativaram-se redes de solidariedade informal, reforçou-se o apoio institucional por via da frequência de respostas sociais, de cursos de formação profissional ou do acesso a bens alimentares. No entanto, apesar de alguns dos entrevistados manifestarem interesse em integrar uma atividade profissional compatível com a sua condição de saúde, esta situação não se veio a concretizar.

De **desempregados a incapacitados**. Quando o acompanhamento social se resume no acionar de um apoio monetário e não se investe na construção de um projeto de vida com o devido apoio emocional e relacional, nem todas as pessoas conseguem fazer face ao acumular das vulnerabilidades - privação económica, falta de habitação, discriminação étnica no acesso ao emprego, dificuldade de prosseguir os estudos em idade adulta e de acompanhar os filhos no percurso escolar - e acabam por se fragilizar do ponto de vista da saúde mental (tentativas de suicídio, ataques de pânico, depressões...). O descrédito nas suas capacidades e os obstáculos que encontram para procurar superar as suas múltiplas privações fazem despoletar problemas de saúde que ainda tornam mais difícil o acesso ao mercado de trabalho.

O **agravamento da incapacidade**. A necessidade de se continuar a trabalhar ou de ter de cuidar de familiares, a distância desejada ou imposta dos dispositivos de assistência e a falta - ou insuficiência - de cobertura dos riscos de saúde (sobretudo para situações permanentes ou crónicas) evidenciam um agravamento generalizado das condições de saúde que impedem de dar continuidade a uma atividade profissional.

A diversidade de efeitos identificados nos percursos de integração dos entrevistados remete quer para as modalidades em que o acompanhamento social se realiza, do trabalho mais individualizado ao de cariz mais comunitário, mas também ao tipo de políticas e programas que podem ser acionados.

Apesar do debate controverso entre a universalidade e a seletividade das políticas sociais, parece ser consensual que a universalidade promove igualdade e solidariedade, quebrando formas paternalistas e estigmatizantes da

<sup>26</sup>. A aprovação do Estatuto do Cuidador Informal (Lei nº 100/2019, de 6 de setembro), bem como o seu Decreto Regulamentar (n.º 1/2022, de 10 de janeiro) é um primeiro passo para a garantia dos direitos associados a uma atividade socialmente relevante.

pobreza<sup>27</sup>. No entanto, a universalidade não deixa de ser um conceito difuso e contestado por movimentos de defesa de grupos minoritários e de políticas de reconhecimento que visam combater diferentes tipos de desigualdades e de discriminação no acesso a direitos fundamentais. De facto, ter em atenção na implementação de políticas sociais e económicas a diversidade de públicos poderá ser uma condição necessária, embora não suficiente, para que haja desenvolvimento: *“Só tratando públicos distintos de forma distinta é possível conseguir resultados semelhantes. A ideia pode ser contraintuitiva, mas um pouco de atenção permite verificar a sua solidez.”* (Diogo, 2021: 216)

*“Eu no dia 22 do mês passado fui a uma convocatória e entreguei uma fotocópia do relatório médico, amanhã vou ao Posto de saúde e depois tenho que ir ao centro de emprego. E tenho que ir dar estas voltas para receber uma coisa que por direito é minha, por lei! Eu tenho a baixa médica por 30 dias, e depois passado um mês, tenho que ir buscá-la novamente, e depois marco atendimento. É mais complicado do que parece.”* (Ramiro, Incapacitado para o trabalho, 41 anos, 2014)

Mas também é verdade que há muito que se propala a crise do estado providência, e se propõe a reforma dos sistemas de proteção, já que a sua desmultiplicação até à exaustão parece cada vez mais complexa

e confusa<sup>28</sup>, nem sempre facilitando a avaliação da sua bondade, ajustamento e adequação. Neste aspeto a pesquisa mostra a esgotante energia pedida aos entrevistados para terem acesso aos apoios de que necessitam e também a sua crença numa certa discricionariedade, desadequação e insuficiência na atribuição dessa panóplia de produtos e serviços.

*“Conheço aqui pessoas que têm uma vida melhor que a minha, mas eu não tenho inveja da vida que elas têm. Mas só que o sol quando nasceu, nasceu para todos, mas em termos da Segurança Social só veem para um lado, porque se calhar ou dão-lhe algum presunto ou qualquer coisa, eu como não dou”* (Aura, Incapacitada para o trabalho, 58 anos, 2021)

Constata-se uma grande sensibilidade sobre as dimensões universais de acesso a direitos e a crítica à opacidade e discricionariedade. A posição maioritária é assaz crítica face à

forma como se tem acesso aos apoios sociais e aos modos de procedimento, nomeadamente denunciando a sua insuficiência e a demora na atribuição, o que arrasta consigo, muitas vezes, a ideia de discricionariedade, imputada à falta de sorte ou à incompreensão dos técnicos sobre a sua realidade.

Mas se há alguns entrevistados que valorizam de forma significativa o apoio obtido na sua construção identitária e enfatizam a dimensão de suporte existencial que foi (ou ainda é) desse apoio, outros criticam a relação técnica como

<sup>27</sup>. Para um maior aprofundamento ver, por exemplo, Martinelli, Flavia (2017).

<sup>28</sup>. Entre elas, a ideia de introduzir um “Subsídio Universal” é certamente uma das mais originais e controversas. Sob este nome ou suas diversas variantes (rendimento básico, rendimento de cidadania, rendimento garantido, etc.), designações da concessão de uma renda mínima incondicional a cada membro de uma comunidade sem levar em conta outros rendimentos e sem obrigação de exercer um trabalho ou uma atividade.

intrusiva, desrespeitadora e estigmatizante. Os principais hiatos detetados remetem para: o desajustamento entre as expectativas e os recursos disponíveis; o desinteresse pelas situações individuais; a distância afetiva, cultural e simbólica que separa os quadros técnicos prestadores do “serviço de ajuda” e as pessoas com necessidade; o elevado número de processos por técnico, que torna difícil aprofundar as situações e trajetórias de vida e a necessidade de ganhar confiança sem a qual é impossível a emergência de um projeto de vida.

Curiosamente, esta relação difusa é referenciada sobretudo face aos técnicos – supostos mediadores do Estado - e menos face às regras das instituições, de quem se consideram não terem obrigações e “ajudarem quem precisa”. Muito haveria assim a aprofundar sobre a imagem que se tem do Estado Social e dos seus servidores, bem como das dinâmicas de proteção social da sociedade civil por via das IPSS e das Misericórdias<sup>29</sup>.

## **2.7. Impacto das crises na proteção social: a irreversibilidade de algumas das mudanças**

A extrema dependência dos apoios das políticas públicas faz com que qualquer flutuação ou alteração nas condições de acesso tenha um impacto imediato sobre a situação de pobreza das famílias. No caso deste Painel, o atravessamento da crise em 2011 teve um impacto negativo significativo nas dimensões da acessibilidade, quantidade e qualidade das políticas sociais. Pode assinalar-se um recuo muito penalizador das políticas sociais, com uma forte redução dos suportes sociais no início do período analisado (entre 2011 e 2014), resultado das restrições impostas pela presença da Troika e facilitadas por um governo social-democrata (cf. Anexo 3. Enquadramento de alterações legislativas).

A título de exemplo, é possível destacar alguns dos impactos:

- Na área da saúde, com a introdução em 2011 de alterações ao regime de acesso ao Serviço Nacional de Saúde, nomeadamente no que se refere a critérios para aceder à isenção de pagamento das taxas moderadoras e aos seus valores, às categorias de isenção e à documentação e procedimentos administrativos necessários. No caso de se ficar abrangido pela isenção devido a insuficiência económica, esta condição é alvo de reavaliação anual.
- Na área da habitação, nomeadamente do parque público da cidade de Lisboa, surge o aumento de rendas que decorre da implementação pela autarquia,

---

<sup>29</sup>. Sociologicamente, seria importante aprofundar porque é que, em Portugal, a dependência de terceiros, e sobretudo do Estado, está associada a fatores de perceção negativa de si mesmo quando, objetivamente, a situação pessoal justificaria um apoio exterior. Se considerarmos um Estado de direitos e deveres, a doença, a idade, ou mesmo o desemprego e outras características pessoais, deveriam ser encaradas como passíveis de suporte público, como um direito suportando menos carga negativa.

a partir de 2011, de um processo sistemático de verificação da ocupação e condição dos recursos dos seus habitantes<sup>30</sup>. Ao nível do mercado privado a nova Lei do arrendamento, publicada em 2012, determina, entre outros aspetos a impossibilidade das transmissões sucessivas do arrendamento.

- Nas políticas de compensação económica, nomeadamente o RSI, que desde 2010 foi sofrendo alterações significativas (cf. Cantante et al., 2020). O novo regime jurídico instituído em 2012 e apenas revisto em algumas das suas dimensões em 2016, alterou a verificação da condição de recursos para se aceder à medida, introduziu novas fórmulas de capitação dos elementos que integram o agregado familiar e reduziu o percentual do valor do IAS, bem como reforçou a sua natureza contratual e o quadro do regime sancionatório.
- Nas políticas de apoio à família, através das alterações registadas em 2012 na forma de antecipação da prova escolar e de obrigação de aceder à Segurança Social Direta.
- Nas políticas de proteção no desemprego, nomeadamente com as alterações introduzidas em 2012 que reduzem o prazo de garantia e os montantes das prestações.

*“Desde a minha separação a minha vida melhorou, por incrível que pareça. Foi, porque fui à luta. Entretanto eu também abri uma empresa, só que a minha empresa, com a pandemia, porque tem a ver com a Uber e, com aquilo que aconteceu, parou tudo e fui acumulando despesas, porque comprei carros e acumulei muita coisa. Neste momento, dois carros estão a trabalhar, mas não estão a chegar para pagar as despesas da firma. Ou seja, tenho coisas neste momento acumuladas, também não tive ajudas nenhuma do Estado a nível da empresa e estava com a minha vida muito estável, estávamos com uma vida diferente e, de um momento para o outro, eu vi tudo ir por água abaixo.” (Sofia, Incapacitada para o trabalho, 48 anos, 2021)*

Volvidos alguns anos, a pandemia provocada pelo Sars-Cov-2 deflagrada em 2020 confirma que as crises não são democráticas e não afetam todos da mesma forma. Como comprovam os dados apurados por alguns estudos: *“Uma em cada quatro pessoas que ganham menos de 650 euros mensais (agregado familiar), perderam totalmente o seu*

*rendimento, enquanto nas categorias de rendimentos superiores a 2500 euros, apenas 6% perderam o seu rendimento” (UNL, 2020: 5)*<sup>31</sup>.

A crise pandémica agravou também a estabilidade emocional e a inserção económica dos entrevistados, já de si precária, por via da redução das oportunidades de trabalho e sem a possibilidade de terem a devida proteção no desemprego ou na saúde, apesar das medidas excecionais de proteção social, no âmbito da pandemia<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Pese embora os valores de renda serem calculados de acordo com os rendimentos, a não revisão das condições socioeconómicas durante muitos anos conduziu a aumentos efetivos dos valores de renda decorrentes da verificação periódica implementada desde 2011.

<sup>31</sup> Ver entre outros: Silva et al. (2020); Castro Caldas et al. (2020); Castro e Guerra (2021).

<sup>32</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio.

Um dos impactos negativos da pandemia, ao nível da relação dos entrevistados com o trabalho, é demonstrado pela ausência de suporte: apenas um beneficiou de uma das medidas de prevenção ao desemprego (*layoff simplificado*). Aos restantes apenas restou uma possibilidade: recorrer à assistência social e ao RSI para a garantia da sua subsistência básica. Nenhum acedeu ao «Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores» que embora destinado a proteger um espectro mais alargado de trabalhadores sem qualquer rendimento, ainda assim não chegou a estes públicos que se encontram nas franjas do trabalho assalariado.

Os danos causados pela pandemia na obtenção de rendimentos por via do trabalho entre os elementos do painel revelam-se, pois, da seguinte forma:

<p>Desemprego (seu ou dos elementos da família)</p>	<p><i>“Lá está, a minha vida piorou deste que isto começou... há coisa de 2 anos, quando começou o Covid só. Estava estável, estava estável, pronto, pouco ou muito tinha sempre... fazia biscates, às vezes tinha mais biscates dali e depois daquelo outro, agora com isto da pandemia é que foi tudo muito abaixo.”</i> (Verónica, Desempregada, 34 anos, 2021)</p> <p><i>“Acho que agora a pandemia teve muito haver com isto tudo. Porque no fundo estava bem estava empregado, estava a ganhar dinheiro... e primeiro as coisas começaram a correr mal desde que começaram as aplicações, mas depois da pandemia foi mesmo um descalabro... ganhava 2,3 euros por 12 horas vinha para casa e nem sequer 5 euros trazia. Era de loucos! Isso acabou por me mandar a baixo e desmotivar.”</i> (César, Desempregado, 47 anos, 2021)</p> <p><i>“Nada, nada, nada. Eu estou desejando que o rapaz arranje trabalho..., mas ele tem as casas vazias... Depois às vezes ele ajuda-me, às vezes dá-me 100 euros para a ajuda da casa, sim, sim, sim, sim. Dá-me compras todos os meses... Sim, sim. Mas também não me dá sempre.”</i> (Margarida, Trabalhadora Pobre, 50 anos 2021)</p>
<p>Percursos de Qualificação interrompidos</p>	<p><i>“Não, como isto foi em fevereiro, estava tudo em stand by por causa do Covid, houve aquele interregno, “vamos abrir, não vamos abrir?” e não abriram até há sensivelmente 15 dias. Como esses cursos estavam todos em stand by não havia ali ainda uma organização e formadores, ainda não arrancou. Portanto vai arrancar brevemente, dizem que é em maio, no princípio de maio ao meio ou meio de maio, meados de maio, mas ainda não arrancou. Portanto, eu ainda estou em casa desde fevereiro, estou a entrar em paranoia, porque isto para mim é horrível.”</i> (Anabela, Desempregada, 54 anos, 2021)</p>
<p>Perda de biscates (situações multiemprego)</p>	<p><i>“Não é assim. A minha patroa, eu tive da epidemia só ia uma vez por semana porque ela também tinha medo e o marido é doente, tem Parkinson. E então marido está doente e eu ia só uma vez por semana. Nesse dia que eu ia, eu fazia das nove quase até às 7h00 porque de manhã passava a ferro e à tarde limpava a casa. Ia lá só uma vez por semana porque ela era desinfetantes, era isto, era aquilo, e como o marido tem essa doença, que estava está frágil, tinha medo e tudo.”</i> (Camila, Trabalhadora Pobre, 65 anos, 2021)</p>

**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2021



Também o aumento do distanciamento físico com a assistência social constituiu um dos efeitos da pandemia, sobretudo nos períodos de confinamento, o que poderá ter levado à incompreensão de algumas das situações que foram relatadas, bem como dificultar o acesso a alguns apoios, nomeadamente ao cartão de saúde da SCML ou a meios informáticos para os filhos poderem garantir o ensino à distância.

Porém, encontram-se também alguns relatos a valorizar as tentativas de aproximação dos assistentes sociais à realidade das pessoas idosas, por via de telefonemas, ou pela manutenção das refeições dos utentes de centros de dia, fornecidas ao domicílio ou com a possibilidade de serem levantadas no equipamento que frequentavam.

### 3. POBRE – ENTRE ESTAR E SER: contextos, vivências e identidades

#### 3.1. A pobreza na Europa e em Portugal decresce muito lentamente

O tema da pobreza, e sobretudo da sua erradicação, é assumido, investigado e debatido em termos nacionais e internacionais. É, no entanto, uma problemática complexa e controversa. O desenvolvimento económico mundial está a atenuar os níveis de pobreza? Qual a relação entre esses níveis de pobreza e a desigualdade social? Os programas e as políticas de luta contra a pobreza têm efeitos positivos na inclusão social?

Estas são algumas das perguntas que atravessam os debates políticos e científicos e para as quais há respostas díspares, e que abrangem também a definição dos indicadores básicos na leitura do fenómeno da pobreza e da desigualdade social.

A evolução da pobreza no mundo é controversa, sobretudo, por duas ordens de razão. Em primeiro lugar, pela existência da tese de que a redução dos níveis de pobreza no mundo se deve, em larga medida, à entrada no pelotão do desenvolvimento de gigantes demográficos como a China, Índia ou Paquistão. Em segundo lugar, porque muitos consideram ultrapassadas e enganadoras as formas atuais de medir a população pobre, dado que fazem escamotear a desigualdade subjacente a indicadores que isolam a pobreza numa única categoria medida economicamente e, ainda, porque devido à diminuição recente dos rendimentos das famílias, as medianas de referência tendem também a baixar<sup>33</sup>.

<sup>33</sup>. Cf. Pereira (2010); Rodrigues (2007); Rodrigues (2016) e Diogo (2021)

De facto, se considerarmos o contexto mundial, as últimas décadas foram marcados por importantes progressos do indicador estrito de redução da pobreza medido a partir da mediana de rendimentos dos países, apesar de a epidemia ter um impacto significativo, que se traduziu num aumento claro da pobreza. Mas, as informações mostram como no final do século passado, e a partir de 1998, a tendência de redução da pobreza abrandou substancialmente.

Na Europa, apesar do compromisso mais explícito e presente no desenho das várias políticas europeias e nacionais de combate à pobreza, a percentagem de populações que vivem em risco de pobreza tem-se mantido nas últimas décadas, flutuando ligeiramente em função das conjunturas económicas nacionais ou internacionais. Se em termos médios a flutuação é diminuta – e relembremos a sucessiva entrada de novos membros na EU o que faz subir os rácios da pobreza no conjunto - há, no entanto, mudanças significativas nalguns países.

Apesar de décadas de intervenção na luta contra a pobreza<sup>34</sup>, a situação é preocupante pois a pobreza<sup>35</sup> atinge ainda cerca de 1/3 da população europeia antes dos mecanismos de redistribuição social<sup>36</sup>. Cerca de 40 milhões de cidadãos europeus são pobres – o equivalente a cerca de 17% da população (Eurostat) – o que constitui uma realidade dramática e dolorosa para milhares de pessoas (Damon, 2020).

Portugal apresenta altos indicadores de pobreza, mas sobretudo de desigualdade, e apesar dos vastos estudos sobre o assunto<sup>37</sup> a sua problematização é ainda incipiente em larga medida por falta de informações mais detalhadas. As pessoas em situação de pobreza são sempre as mesmas? Há uma geracionalidade na reprodução da pobreza? Qual o papel do território, da saúde, da educação na saída da situação de pobreza? Há entradas e saídas da pobreza? Quais são os detonadores da mudança de situação? Qual o impacto das políticas públicas? Estão ajustadas?

Ao nível da informação disponível, e tal como este estudo demonstra, há outros níveis de conhecimento que estão adquiridos: sobre os perfis de pobreza e de

<sup>34</sup> As primeiras intervenções comunitárias têm mais de 40 anos e foram conhecidas pelos programas: Pobreza 1 (1975-1980), Pobreza 2 (1985-1989) e Pobreza 3 (1989-1994).

<sup>35</sup> Na União Europeia considera-se que uma pessoa vive em situação de risco de pobreza quando os seus rendimentos são inferiores a 60% do rendimento mediano por adulto equivalente do respetivo país.

<sup>36</sup> Esta percentagem tende a aumentar com a crise social atual e considera a pobreza estimada pelos padrões europeus. O Eurostat define pode ser uma alternativa antes da redistribuição permitida pelas políticas sociais (excluindo as pensões). Trata-se de estimativas comparativas entre países para estabelecer limiares de pobreza, o que significa que a algumas famílias com fortes dificuldades, mas que vivem um pouco acima destes limiares formais de pobreza não estão consideradas.

<sup>37</sup> Para mais informação sobre o combate à pobreza consultar Diogo, 2015; 2021.

desigualdade social, as variáveis-chave que pesam negativamente na situação, a fragilidade das políticas públicas, entre outros aspetos.

O recente Inquérito às Condições de Vida e Rendimento dos Portugueses, realizado em 2021 sobre rendimentos do ano anterior, indicava que 18,4% das pessoas estavam em risco de pobreza em 2020, mais 2,2 pontos percentuais (p.p.) do que em 2019. A taxa de risco de pobreza correspondia, em 2020, à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos (por adulto equivalente) inferiores a 6 653 euros anuais (554 euros por mês). Segundo a mesma fonte, o crescimento do risco de pobreza foi mais severo no caso das mulheres (mais 2,5 p.p., de 16,7% em 2019 para 19,2% em 2020), em particular no caso das mulheres idosas (mais 3,0 p.p., de 19,5% para 22,5%) (INE).

**Quadro 1.** Indicadores de pobreza e desigualdade económica, Portugal, 2015-2020

	Unid.	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Limiar de risco de pobreza</b>	€	5 269	5 443	5 607	6 014	6 480	6 653
<b>Taxa de risco de pobreza (60% da mediana)</b>							
Antes de qualquer transferência social <sup>(1)</sup>	%	46,1	45,2	43,7	43,4	42,4	43,5
Após transferências relativas a pensões <sup>(2)</sup>	%	25,0	23,6	22,7	22,7	21,9	23,0
Após transferências sociais <sup>(3)</sup>	%	19,0	18,3	17,3	17,2	16,2	18,4
<b>Dispersão do limiar do risco de pobreza</b>							
Após transferências sociais (70% da mediana)	%	26,4	25,4	25,3	25,2	23,9	25,9
Após transferências sociais (50% da mediana)	%	13,0	12,3	10,8	10,5	10,3	12,4
Após transferências sociais (40% da mediana)	%	7,3	7,5	6,0	5,9	5,8	7,5
<b>Indicadores de desigualdade do rendimento</b>							
Coefficiente de Gini	%	33,9	33,5	32,1	31,9	31,2	33,0
Desigualdade na distribuição de rendimentos (S80/S20)	n.º	5,9	5,7	5,2	5,2	5,0	5,7
Desigualdade na distribuição de rendimentos (S90/S10)	n.º	10,1	10,0	8,7	8,6	8,1 Rc	9,8

<sup>(1)</sup> Inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados.

<sup>(2)</sup> Inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados, pensões de velhice e sobrevivência.

<sup>(3)</sup> Inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados, pensões de velhice e sobrevivência e outras transferências sociais.

**Fonte:** INE, EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento - 2016-2021

### 3.2. Painel de pessoas em situação de vulnerabilidade na cidade de Lisboa: condenados à pobreza e/ou a rendimentos de sobrevivência

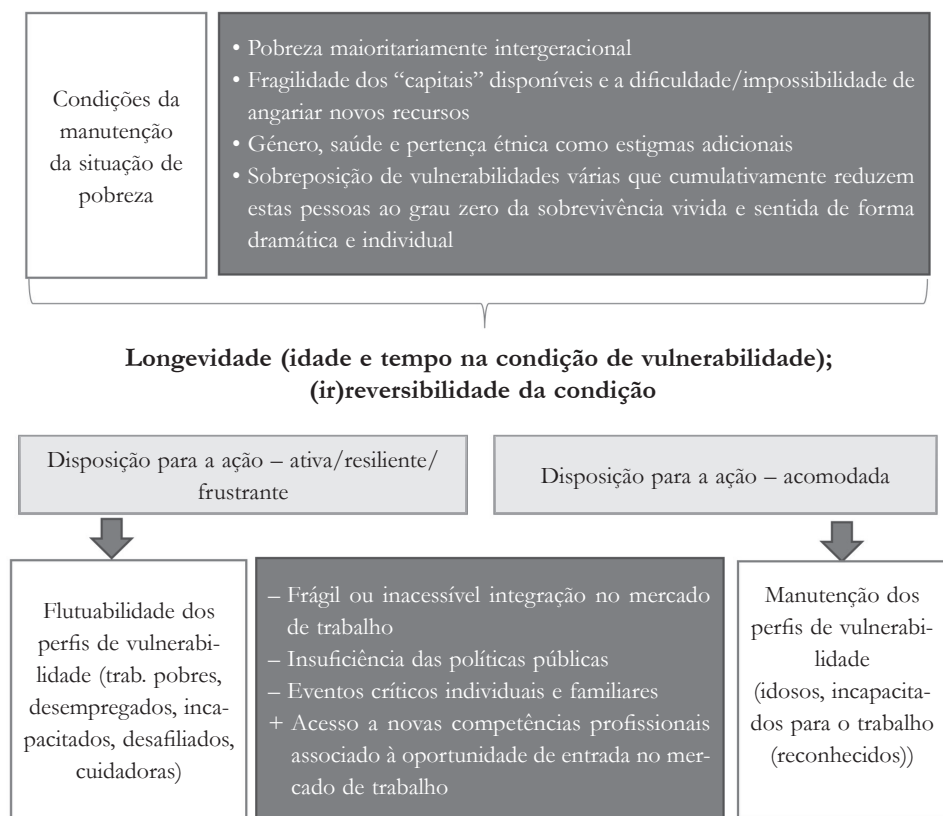
A perceção de que a pobreza está tradicionalmente, de forma explícita ou implícita, relacionada com a privação material faz com que a escala da sua medição, internacionalmente aceite, continue a ser realizada através da posse de determinado nível de rendimentos. Inevitavelmente, essa medida apela a colocar a inserção pelo trabalho no centro da discussão, na medida que a inserção laboral está na génese da obtenção dos níveis de rendimentos. Ora, a população em idade ativa não está toda dependente da inserção no mercado de trabalho, muitos são estudantes, pensionistas, cuidadores, doentes, entre outros.

A multiplicação das situações de vulnerabilidade não se estrutura assim apenas pela variável “inserção pelo trabalho”, mas pelo acumular de *handicaps* múltiplos que geram um complexo sistema de desigualdades e, sobretudo, penalizam fortemente as capacidades individuais de saída das situações de pobreza. Mais do que um regime de classes sociais que decorre de uma posição social objetiva, estamos perante uma falta generalizada de “capitais” tal como refere Bourdieu: capitais económicos, claro, mas também culturais e sociais que colocam este grupo social numa posição de definitiva e continuada pobreza e vulnerabilidade.

Esta é a principal conclusão deste estudo: estamos perante um grupo social imerso em profundas desigualdades nas suas condições de vida, a maioria desde o início da sua existência, e é esse acumular de desvantagens, complexamente entrelaçadas e com diferentes hierarquias, que no decurso destes dez anos, não lhes permite sair da sua posição de pobreza – estando a ela condenados. Mesmo os poucos que “oficialmente” no final do período se situam acima do limite administrativo de medição da pobreza (7 em 43) têm acesso a mínimos vitais de sobrevivência básicos, frequentemente fruto da alteração das situações familiares, do reforço das políticas sociais, ou ainda de uma entrada no mercado de trabalho, mesmo que precária em alguns casos. Mas, só eufemisticamente se pode considerar que estes entrevistados não são pobres, tão débeis, precárias e circunstanciais são as suas condições de sobrevivência.

Em nenhum momento deste percurso de dez anos há ruturas significativas deste “ciclo reprodutivo”, pois a relação entre as capacidades pessoais versus oportunidades sociais não emerge de forma significativa. Nem os próprios nem o sistema social proporcionam suficientes medidas para romper com o trágico percurso da pobreza e desigualdades, maioritariamente “herdado”,

**Figura 13.** Síntese da vivência da pobreza dos membros do Painei



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia’cet\_iscte, 2021

onde nomeadamente o sistema de qualificação e de redistribuição social, os faz manter na base da escala social. Se dúvidas houvesse sobre o papel do desenvolvimento do país (e das conjunturas históricas) na penalização das situações de vulnerabilidade bastava analisar os impactos da recente crise pandémica no agravamento de muitas das situações de vida dos entrevistados (cf. Capítulo 2.7).

A deficiente integração no mercado de trabalho e os baixos rendimentos ditam esta condição de pobreza e vulnerabilidade em que vivem, mas para alguns outros fatores agudizam e dificultam a saída daquela condição – ser mulher, ter um problema de saúde incapacitante para exercer uma atividade profissional, ser membro da minoria étnica cigana ou viver num contexto geográfico marginalizado, constituem características que influenciam negativamente a capacidade de ultrapassar condições de vulnerabilidade.

Mas esta manutenção na condição de pobreza não impede que muitos mantenham uma disposição para a ação resiliente. Apesar de algumas vezes acusarem alguma frustração e stress, estes sentimentos não deixam de os fazer agir na procura de melhores condições de vida, pelo menos entre os mais jovens. É precisamente este acionar de recursos que justifica a mobilidade entre alguns perfis, ainda que maioritariamente insuficiente para ultrapassar a condição de pobreza. A fragilidade da integração no mercado de trabalho alcançada (maioritariamente precária, com baixa intensidade e com baixos rendimentos) combinada com as políticas públicas (insuficientes e instáveis) e os eventos críticos (individuais e familiares) não lhes permite mais do que moverem-se entre perfis de vulnerabilidade. Por sua vez, os mais idosos e os que já viram a sua incapacidade para o trabalho reconhecida com acesso a pensão de invalidez tendem a resignar-se à sua condição de pobreza.

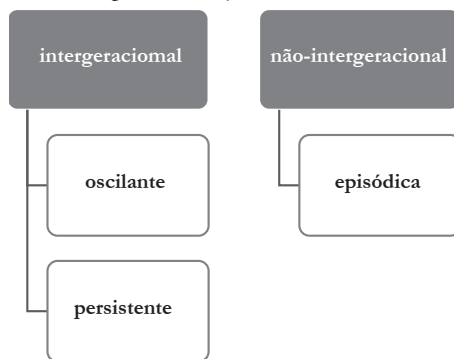
Como constatado anteriormente (cf. Capítulo 1.4), o investimento na qualificação e formação reverte-se, para alguns, numa maior probabilidade de integração no mercado de trabalho, pese embora, por vezes, em situação precária, sem descontos e/ou com baixos rendimentos, não sendo sequer suficiente para ultrapassarem a linha administrativa que os coloca fora do contingente de pessoas em situação de pobreza.

### **3.2.1. Trajetórias geracionais de pobreza: o peso da herança familiar**

A reprodução e a intergeracionalidade da pobreza é um tema amplamente debatido no seio das ciências sociais e da definição de políticas públicas. São vastos os documentos que atentam sobre a intenção das políticas públicas quebrarem o ciclo de reprodução da pobreza de alguns segmentos da sociedade<sup>38</sup>. O foco na pobreza infantil é um exemplo de como se procura contrariar a pobreza intergeracional: famílias em situação de pobreza tem menores probabilidades de criar futuros adultos fora desta condição (Diogo, 2021). De facto, é também isso que este painel comprova: a forte “hereditarietà” da condição de pobreza, mesmo entre os mais jovens. Das 43 pessoas que o constituem, 26 consideram que viveram situações de pobreza desde a infância, com uma regularidade variável – muitos apontam situações de pobreza permanentes, designada por pobreza *persistente*, outras dão conta de trajetórias de vida pautadas por momentos em que conseguiram sair dessa condição ainda que com momentos de retorno - *pobreza oscilante* - e outros que assinalam o momento crítico que os levou a essa condição – *pobreza episódica*.

<sup>38</sup> Destaque-se a recente aprovação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza <http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/170077/Proposta+de+ENCP.pdf/b11c3a7-dc79-4348-a9d1-b45f587ae063>

**Figura 14.** Auto-posicionamento na condição de pobreza (intergeracional/não intergeracional; episódica/oscilante/persistente)



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscete, 2021

Esta é a realidade mais frequente entre os que assinalam uma pobreza não intergeracional.

Esta “hereditariedade” (uma maior associação entre pobreza geracional e persistente ou oscilante) demonstra que as políticas públicas continuam a não ser completamente capazes de reverter as condições de vulnerabilidade e a quebrar ciclos de pobreza. Se atentarmos nos elementos do painel que nasceram no pós-Estado Novo (12 em 43), com idades compreendidas entre os 31 e os 48 anos, verifica-se que os contextos vulneráveis das suas infâncias

Cláudia e Paula são dois exemplos de elementos do painel que registam histórias de pobreza extrema na infância que a idade adulta não conseguiu reverter. Ao longo dos dez anos vão manifestando as mesmas necessidades elementares, a dificuldade de pagar medicação e alimentar a família.

*“Às vezes tenho de ir dizer ao meu pai “olhe pai...” (já não falo no tabaco não é), “olha preciso de comprar este medicamento, dá para tu me comprares, eu depois vou pagando?”. Ou... pronto se o medicamento custar 15... Olhe ainda agora estive doente, apanhei uma infeção respiratória, estou a antibiótico, e a minha sorte foi que o meu pai me emprestou o dinheiro para os medicamentos, não é?, porque não foi só o antibiótico que me receitaram: tomei um coiso para limpar os pulmões, foi duas caixas de antibiótico e foi o benuron para a febre. De mês a mês quando vem o rendimento mínimo dou 5 euros ao meu pai, ou dou 10, e pronto. E depois também tenho o medicamento para o hipotiroidismo.” (Cláudia, Incapacitada para o trabalho, 35 anos, 2011)*

*“Porque a primeira coisa, na minha mente, é pagar logo a água, luz, o comer e depois só aí já só se fica com uns trocos. Ab! E depois também a medicação, e muitas vezes já falho nela. Só não falho nunca o anticoagulante.” (Cláudia, Incapacitada para o trabalho, 45 anos, 2021)*

*“Andávamos a pedir no LIDL. Quando fechavam aquilo e deitavam comida fora quase fora do prazo e nós íamos buscar” (Paula, Desempregada, 21 anos, 2011)*

*“Porque o Rendimento que recebo não chega para o mês. Em vez de dar almoço, jantar e pequeno-almoço aos meus filhos, só fazem uma refeição por dia. Para ver se consigo! Então, isso é o quê? Não é uma pessoa pobre? Os meus filhos terem uma refeição por dia? A sorte é quando vão para a escola! ... Dão-me aqui comida de uma associação que é para os imigrantes, mas a sra. dá-nos ajuda porque ela quer. Porque ela não tem direito a nos ajudar. Ontem fomos lá buscar. Deram-nos uma embalagem de leite, um pacote de arroz, um pacote de massa, uma lata de feijão, uma lata de grão” (Paula, Incapacitada para o trabalho, 31 anos, 2021)*



não foram revertidos e que a sua condição de vulnerabilidade permanece. Com percursos escolares curtos e retomados, pontualmente, já na idade adulta, a maioria tem o 3º ciclo do ensino básico. São exceção as duas mulheres de etnia cigana que não sabem ler nem escrever. Apesar dos mais jovens registarem níveis escolares mais elevados isso não lhes valeu uma melhor integração no mercado de trabalho.

Na verdade, das doze pessoas com menos de 48 anos, muitos relatam condições de pobreza extrema desde a infância com relatos de fome e mendicidade, que não aliviaram no período em análise, não sendo capazes de assegurar, em alguns momentos, o pagamento de despesas essenciais como alimentação, habitação ou medicamentos.

### 3.2.2. A volatilidade entre os diferentes perfis

As variáveis que geram um percurso de dez anos são de cariz muito diferente, e se umas são quase imutáveis como o género ou a etnia, outras variam ao longo do tempo, como a idade ou mesmo as qualificações. A análise de percursos de vida deste painel durante dez anos permitiu aprofundar e clarificar a diversidade de variáveis que estruturam vidas atravessadas pela precariedade e da sua dinâmica flutuante ao longo do tempo.

Ora, tornou-se evidente que a “estratificação” inicial em perfis era pouco consonante com as mudanças de vida durante um percurso de dez anos, e muitos transitam de perfil em perfil ao sabor das oportunidades e das vicissitudes das suas vidas. Estas vidas estão, particularmente, centradas na integração no mercado de trabalho e na procura de apoios capazes de colmatar as suas necessidades, mas também são atravessadas por eventos críticos individuais

Olegário em 2011 estava desempregado e encontrava-se a fazer formação profissional em jardinagem, o que lhe conferiu o 3º ciclo. Em 2014 continuava desempregado a fazer uns biscates, mas em 2016 consegue finalmente um lugar de jardineiro com contrato de trabalho. Contudo em 2021, fruto do contexto de pandemia vivido, voltou à condição de desempregado a receber subsídio de desemprego.

Margarida, por sua vez, desempregada nas três primeiras fases desta pesquisa, consegue finalmente em 2021 tomar um lugar de trabalhadora pobre, um trabalho a tempo parcial nas limpezas.

Julietta trabalha na mesma cantina há mais de dez anos, mas o baixo salário fá-la acumular esse trabalho com horas de limpezas em casas particulares: “Não é com o dinheiro que eu ganho no meu coiso [emprego] que eu consigo. Tenho uma senhora para a qual trabalho de vez em quando. Quando ela me chama, eu vou.” (Julietta, Trabalhadora Pobre, 45 anos, 2011)

“Por isso é que eu me tenho estado a aguentar não tendo as minhas patroas agora, porque como eu andava muito cansada do meu trabalho, eu deixei as minhas patroas de manhã. Ainda me faz falta esse dinheiro, sou sincera” (Julietta, trabalhadora pobre, 55 anos, 2021)

e familiares, onde os problemas de saúde são quase omnipresentes. Esta mobilidade contrasta com a imobilização na condição de pobreza.

Paradigmático dessa mobilidade entre perfis é a alternância de pessoas entre o perfil de desempregado e trabalhador pobre, fruto de uma inserção no mercado de trabalho intermitente e precário.

Como se percebe, o jogo entre ação e oportunidade poucas vezes permite mais do que mitigar necessidades básicas. Esta análise longitudinal das trajetórias permite inferir que as condições de necessidade mais elementares, como as vividas pelos desafiados, alguns em situação de sem teto em 2011, foram sendo mitigadas, mas a sua condição está longe de consubstanciar-se numa saída da situação de pobreza (cf. capítulo 2.6).

É também decorrente desta procura de satisfazer as necessidades sentidas, e nem sempre cumprida pelas políticas públicas, que outras flutuações entre perfis acontecem, como é o caso de algumas pessoas que forçam uma integração no mercado de trabalho, mesmo quando a sua condição de saúde as limita ou impede.

As condições e necessidades familiares são outra razão para a mobilidade entre perfis. Exemplo particularmente evidente são as mulheres que em dado momento tiveram de assumir o papel de cuidadoras. Afastadas por essa razão do mercado de trabalho ou numa relação intermitente ou a tempo parcial, voltam a integrar distintos perfis quando o contexto familiar as liberta dessa responsabilidade. Dependendo das oportunidades do mercado de trabalho, estas mulheres transitam para a condição de trabalhadora pobre ou desempregada, contudo, a idade e o seu estado de saúde, em alguns casos pode levar a que apesar da procura ativa de emprego, a integração no mercado de trabalho nunca se concretize.

Esta mobilidade horizontal dificulta as atuais categorias de acesso às políticas públicas (veja-se o exemplo dos incapacitados para o trabalho ou as cuidadoras que são apelidados de desempregados para efeitos de acesso a políticas públicas), obrigando os próprios ao conhecimento aprofundado e a uma forte racionalidade na procura de vias e dos modos de acesso aos recursos.

**Quadro 2.** Distribuição dos entrevistados pelo perfil e situação face à pobreza, 2011, 2014, 2017 e 2021

2011 (n=43)	2014 (n=40) <sup>39</sup>	2017 (n=38) <sup>40</sup>	2021 (n=43)
<b>Acima do limiar da pobreza</b>			
-	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
-	1 cuidadora	Manutenção de 2 casos	Manutenção de 2 casos
	1 trabalhadora pobre		1 incapacitada
			4 trabalhadores pobres
<b>Manutenção da situação de pobreza e vulnerabilidade social</b>			
<b>43</b>	<b>38</b>	<b>36</b>	<b>36</b>
9 cuidadores	1 cuidadores	2 cuidadores	1 cuidadora
6 desafiados	3 desafiados	0 desafiados	0 desafiados
6 desempregados	10 desempregados	4 desempregados	6 desempregados
6 idosos	7 idosos	6 idosos	10 idosos
7 incapacitados	5 incapacitados	7 incapacitados	9 incapacitados
9 trabalhadores pobres	12 trabalhadores pobres	17 trabalhadores pobres	9 trabalhadores pobres
			1 trab pobre/idoso
			1 trab. pobre/desempregado
			1 cuidadora/incapacitada

**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia<sup>3</sup>cet\_iscte, 2021

### 3.3. Diversidade das fragmentações e dimensões: a pobreza é um acumular de vulnerabilidades

*“Foi uma imensidão de vidas que eu passei, eu digo sinceramente eu vivi uma vida com muitas vidas, não estou a viver uma, mas muitos, muitos contratempos é quase como uma bola de neve, é com altos e baixos, mas principalmente, eu penso que com mais paz.” (Anabela, Desempregada, 54 anos, 2021)*

A análise evidencia clivagens e desigualdades que não cessam de se multiplicar e cada indivíduo é atravessado por múltiplas facetas de vulnerabilidade, assumindo três tipos de trajetórias de vida:

- A presença constante de múltiplas vulnerabilidades. Para uns as vulnerabilidades foram-se acumulando ao longo da vida e do período em análise;

Liliana é também um caso cuja trajetória de vida coloca a descoberto uma sucessão de eventos críticos que lhe tolda a possibilidade de sair da condição de pobreza, aliás contexto que considera ter pautado toda a sua vida. Em 2011, Liliana, como 57 anos e o 1º ciclo, não trabalhava para cuidar do filho com 19 anos que tinha uma deficiência, subsistindo com RSI e a pensão de invalidez do filho. Com o falecimento do filho em 2012, Liliana fica sem qualquer rendimento e os seus problemas de saúde agravam-se. Perante as necessidades, pondera voltar a trabalhar, nomeadamente nas limpezas (atividade que tinha desempenhado no passado), apesar das fragilidades de saúde, mas refere não encontrar nenhuma oportunidade. Em 2017, com 63 anos, consegue finalmente a pensão de invalidez no valor de 400 euros, o seu estado de saúde continua a agravar-se, tendo, inclusivamente, sofrido algumas intervenções cirúrgicas na sequência dos seus problemas cardíacos. Esta alternância de circunstâncias na vida de Liliana fá-la manter-se irreversivelmente na condição de pobreza.

<sup>39</sup>. Em 2014 não foi possível entrevistar três dos 43 entrevistados que integram este painel em 2021.

<sup>40</sup>. Em 2017 não foi possível entrevistar cinco dos 43 entrevistados que integram este painel em 2021.

- A sucessão de eventos críticos aprisiona na condição de vulnerabilidade. Para outras pessoas os fatores de vulnerabilidades foram-se alterando ao longo da vida e no período em análise: vidas pautadas pela constante sucessão de fatores e circunstâncias que impedem qualquer possibilidade de saída da condição de pobreza.
- A permanente insuficiência de rendimentos. Para outros elementos do painel, a manutenção de baixos rendimentos permanece. Chegados a 2021, continuam a não dispor de meios financeiros que os coloquem acima do limiar da pobreza. Nestas circunstâncias estão a maioria dos trabalhadores pobres e algumas pessoas na situação de desemprego: os que registam vínculos precários com baixa intensidade laboral; os que trabalham a tempo completo com vínculo laboral, mas apesar de auferirem o salário mínimo nacional, tendo em conta o seu agregado familiar, encontram-se abaixo do limiar da pobreza; e aqueles que se encontram desempregados, mas que ao longo do período em análise vão oscilando entre entradas e saídas no mercado de trabalho. Para este conjunto de pessoas, é notório que uma integração plena e devidamente remunerada é tudo o que almejam para uma condição social e económica autónoma e sustentável.

*“Foi uma imensidão de vidas que eu passei, eu digo sinceramente eu vivi uma vida com muitas vidas, não estou a viver uma, mas muitos, muitos contratempos é quase como uma bola de neve, é com altos e baixos, mas principalmente, eu penso que com mais paz.” (Anabela, Desempregada, 54 anos, 2021)*

A Figura seguinte sistematiza os eventos críticos com os quais os entrevistados afirmam ter-se deparado ao longo do período em análise, 2011-2021. Tal como se pode verificar, os problemas referidos oscilam entre dificuldades

**Figura 15.** Síntese de eventos críticos ocorridos entre 2011 e 2021, sinalizados pelos elementos do painel



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia’cet\_iscet, 2021

criadas pelo sistema, problemas associados à família e problemas associados aos próprios entrevistados.

Deste vasto conjunto das pessoas que se encontram na condição de pobreza, as clivagens de género, de idade, de etnia, de saúde, entre outras, sobrepõem-se de forma crítica, pesando no percurso de vida. De facto, são recorrentes as análises e estudos que associam a presença permanente de altos níveis de pobreza mais nuns grupos populacionais do que noutros, nomeadamente as mulheres, as famílias monoparentais, as minorias étnicas e os imigrantes, as pessoas idosas (ver entre outros, Pereirinha, 2008; Antunes, 2010; Diogo et al, 2015; Conceição, 2019).

### 3.3.1. A feminização da pobreza

As questões relativas à situação das mulheres têm sido objeto de uma atenção crescente em diferentes domínios do saber e da ação política (Pereirinha, 2008; EAPN, 2017; EIGE, 2020). Sendo reconhecido o agravamento da situação das mulheres em termos de pobreza, apesar da sua crescente integração nas atividades económicas, justifica-se a importância de manter a perspetiva de género nos estudos sobre a pobreza.

Este painel, composto maioritariamente por mulheres, confirma a posição desfavorável da mulher na integração do mercado de trabalho, na vida social e familiar, agudizada em contextos desfavorecidos, independentemente da faixa etária, onde a “hereditariedade” da condição de pobreza e a falta de capitais diversos perpetua a sua condição de vulnerabilidade. A análise do painel permite identificar três tipos de condições:

- Mulheres sobrecarregadas de responsabilidades familiares que integram o mercado de trabalho, mas cujo magro salário está longe de garantir as necessidades familiares, sendo por vezes a única fonte de rendimento. Neste caso, destacam-se as mulheres que integram famílias monoparentais;
- Mulheres afastadas do mercado de trabalho e circunscritas à esfera da vida familiar e doméstica (com episódios de violência familiar, perda de trabalho por gravidez, cuidadoras de algum familiar, entre outros), não conseguem uma integração estável e segura, mantem-

Sofia e Anabela deixaram de trabalhar porque os maridos eram ciumentos; Maria da Graça foi despedida no seu primeiro emprego porque o patrão descobriu que ela estava grávida; Catarina também despedida por estar grávida, depois de 8 anos a trabalhar no mesmo local (sem vínculo e sem descontos); Verónica que aos 18 anos, quando teve o seu primeiro filho, teve que se despedir do café onde trabalhava por não ter ninguém a quem o deixar; Margarida e Anabela que por serem vítimas de violência doméstica sofreram problemas de saúde que as impediram de trabalhar.

do-se reféns de uma condição de vulnerabilidade e de dependência do apoio familiar e da ação social;

- Mulheres idosas que subsistem com parcas reformas resultantes de carreiras contributivas curtas.

Natália que passou a vida a trabalhar, sem ordenado e sem descontos para o marido numa oficina de relojoeiro.

As fragilidades das suas condições são agravadas pela falta de respostas de enquadramento de crianças, idosos e dependentes ajustadas às necessidades das famílias.

Nestes contextos familiares, as redes informais de entajuda e solidariedade familiar são menos fortes pela condição generalizada de necessidade, o que dificulta ainda mais a vida destas mulheres (cf. Capítulo 2.4).

Logo, as mulheres não só dedicam mais tempo que os homens a atividades não remuneradas, como têm também mais dificuldades de acesso e progressão laboral, o que impacta na sua carreira contributiva e necessariamente no momento de aceder a pensões de velhice, confrontando-se com valores insuficientes. Neste sentido, a pobreza no feminino é uma realidade que coloca as mulheres num claro défice no que respeita a direitos sociais e humanos.

Rosário e Liliana são dois exemplos de como longos períodos na condição de cuidadoras lhe conferiram um final de vida ativa e velhice vulnerável.

Rosário começou em 2002 a cuidar do pai, seguiu-se a sogra, a mãe, a irmã e o marido. Chega a 2012 com 57 anos, e afastada do mercado de trabalho há mais de dez anos, com problemas de saúde incapacitantes para um reingresso ao mercado de trabalho. É a pensão de sobrevivência de 220 € que lhe garante ao longo destes 8 anos o seu sustento até ter idade para aceder à sua pensão.

Liliana, cuidou do filho que nasceu com problemas de saúde graves até aos seus 21 anos, quando este faleceu. Subsistiu com apoios sociais e a pensão de invalidez do filho durante todo este período. com o seu falecimento e alguns problemas de saúde, Liliana aufere uma pensão de invalidez que a mantém abaixo do limiar da pobreza.

Filipa, com 66 anos, cuidadora da sogra durante um longo período de tempo, volta a integrar o mercado de trabalho, após o seu falecimento, mas apenas consegue atividades precárias e instáveis, onde não faz descontos para a segurança social. Esta trajetória de vida, fá-la hoje, com 66 anos, ter acesso a uma pensão de velhice com um valor baixo.

*“só agora é que vou receber a reforma, mas é uma reforma baixa... mesmo quando estava a trabalhar para a Santa Casa, como ajudante familiar, era a recibos verdes. E, a gente na altura, deixa... e não se pagava a Segurança Social, e depois, claro, mais tarde, a gente é que vê, é que sente na pele.”* (Filipa, Desempregada, 66 anos, 2021)

### 3.3.2.A pertença étnica potencia a vulnerabilidade

A perspetiva étnica nos estudos sobre a pobreza surge em muitos estudos nacionais e internacionais (Castro, 2010; Vilaverde, 2016; ONDP, 2021), evidenciando a persistência das vulnerabilidades existentes em diferentes níveis. Em Portugal não é exceção, e a pertença étnica, nomeadamente a população

de etnia cigana é associada à persistência de um conjunto de vulnerabilidades, a que o rótulo ser cigano acrescenta desvantagem quando se trata de situar esta população no mapa das desigualdades sociais e da exclusão social.

A integração da população cigana na vida social é complexa porque se confrontam modos de vida e expectativas que, sendo diferentes, ainda estão hoje em larga medida em conflito. Confronta-se a exclusão, por exemplo da escola, particularmente das mulheres, mas também a exclusão sistemática do mercado de trabalho mesmo perante pessoas com vontade e competências. O mesmo se poderá dizer da interação entre esta população e as políticas sociais, o profundo desconhecimento e confronto de expectativas de inserção só é compensado pela racionalidade de manuseamento que têm de alguns dos recursos disponíveis.

Esta realidade, bem patente no painel, ilustra a carência de modelos de integração de política pública detentores de informação capaz de compreender e adequar as respostas às necessidades, respeitando e integrando o pluralismo de valores e modos de vida nas sociedades contemporâneas, de modo a compensar percursos intergeracionais de vulnerabilidade, nomeadamente por via de *“um debate construtivo e uma reflexão aprofundada que parta da diversidade do real, onde a diferença cultural deve ser analisada tal como ela é e não pela representação que se faz dela”* (Castro, 2010: 5).

A análise do painel permite duas constatações que confirmam que o investimento na escolaridade é a pedra de toque capaz de despoletar um processo de integração, desde logo laboral:

- Por um lado, o crescente reconhecimento das vantagens da certificação escolar entre a população cigana, deslocando o ónus dos indivíduos e partilhando-o com o sistema, a sociedade e as políticas públicas;
- Por outro, que as desigualdades de género estão bem patentes entre a população cigana, onde as baixas escolaridades atingem particularmente as mulheres, que assumem um lugar de múltipla desigualdade, somando um conjunto de características – cigana, mulher e com baixa escolaridade – que por si só, como é sabido, aumentam a probabilidade de permanecerem aprisionadas numa condição de vulnerabilidade.

Olegário conseguiu um contrato de trabalho como jardineiro, depois de obter certificação profissional nessa área.

Paula, Joana e a mulher de Olegário, três mulheres ciganas, com 31, 34 e 45 anos não sabem ler nem escrever e aguardam, há mais de dez anos, cursos de alfabetização.

O cunho de ser cigano é um constante entrave no quotidiano em vários domínios, seja para arrendar uma casa, seja para aceder a uma oportunidade de trabalho, ou ainda na relação com os apoios sociais, como se esta categoria social lhes retirasse direito de aceder a respostas sociais que as necessidades exigem. Por outro lado, são vastas vezes mencionados por outros elementos do painel não ciganos como sendo os principais beneficiários de políticas públicas (cf. secção 2.5), o que aliás os parcos estudos existentes nessa matéria desmentem (Branco, 2003; AR, 2008).

### 3.3.3. Saúde e pobreza - Causa e consequência

É atualmente aceite que o estado de saúde dos indivíduos comporta mais do que uma condição biológica individual. Na verdade, a saúde é um fenómeno multidimensional para o qual concorrem causas biológicas e sociais, mas cujas fronteiras do impacto de cada dimensão são difíceis de distinguir, permitindo “*a perenização de representações amplamente partilhadas que naturalizam a saúde e a doença e iludem os processos sociais inscritos nos corpos*” (Conceição, 2019: 98). Isto significa que a saúde dos indivíduos espelha as desigualdades sociais que protagonizam, e que, portanto, “*a saúde das pessoas é afetada de forma direta, sistemática e persistente pela sua posição no espaço social.*” (Conceição, 2019: 98).

Importa reconhecer que a existência de relações assimétricas de poder e de distribuições desiguais de recursos e oportunidades têm um impacto inevitável nas condições de existência e nas trajetórias de vida, ou seja, as condições materiais, a alimentação, o acesso a recursos de saúde (na prevenção e nos cuidados), as condições habitacionais e o território residencial, as condições de mobilidade, a exposição a fatores de risco no trabalho, mas também as práticas quotidianas, resultantes de comportamentos e valores (Antunes, 2010). É esta complexidade que sustenta as desigualdades na saúde e que permite que grupos sociais que enfrentam condições de vida mais difíceis apresentem mais episódios de doença.

Neste sentido, não surpreende a transversalidade dos problemas de saúde entre as pessoas que integram o painel. Em 2021, poucos são os que se consideram saudáveis, a maioria das pessoas afirma ter algum problema de saúde, sendo que para muitos isso é impeditivo ou limitativo do desempenho de uma atividade profissional. De modo geral, este quadro constitui um agravamento do cenário encontrado em 2011, pautado pela manutenção ou agravamento das condições de saúde, acrescidos de novos casos de doença, nomeadamente doença mental.



**Figura 16.** Estado de saúde dos elementos do painel dos seus agregados familiares



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2021

Acompanhar este painel ao longo de dez anos permitiu “presenciar” o impacto das condições de vulnerabilidade na saúde das pessoas (e o seu contrário) e como esta correlação tem tendência a agravar-se, por via da falta de um modelo de intervenção capaz de compensar as fragilidades e quebrar o ciclo de causalidade. Dos problemas de saúde mental aos problemas de ordem física, as suas relações com as condições de vida são muito frequentes, evidenciando-se estados de saúde fragilizados pelo desempenho de atividades desgastantes e pelos fracos cuidados de saúde ao longo da vida, seja por iliteracia, seja pela incapacidade de garantir condições de vida promotoras de uma vida saudável, nomeadamente no que diz respeito a comportamentos saudáveis e preventivos.

A associação entre saúde mental e longos percursos de vulnerabilidade, nomeadamente no que diz respeito a uma frágil inserção laboral está patente e surge nos dois sentidos: o afastamento do mercado de trabalho e os fracos rendimentos auferidos tem impactos diretos na saúde mental, com o isolamento e estados depressivos; mas também o contrário, o facto de os problemas de saúde impedirem uma integração plena no mercado de trabalho. Contudo, a associação positiva entre estas duas dimensões também é referida, sendo mencionados os benefícios positivos da inserção laboral para a saúde mental, como a melhoria da autoestima e a importância das relações em contexto laboral para contrariar estados depressivos e, por vezes, encontrar o suporte necessário para fugir a um contexto de violência doméstica. Isto comprova o impacto que a integração no mercado de trabalho tem noutras dimensões da vida dos indivíduos, nomeadamente social e identitária, para além da financeira.

As condições de vulnerabilidades destas pessoas não são só afetadas pelos seus problemas de saúde, mas também pelos de outros elementos do seu agregado familiar, que em alguns casos colocou algumas destas pessoas, todas mulheres, fora do mercado de trabalho para poderem assumir o papel de cuidadores, seja de filhos, pais, sogros ou maridos.

No discurso dos entrevistados está também bem patente o agravamento das condições de vulnerabilidade, nomeadamente financeiras, provocadas pelos problemas de saúde (seus ou de outros elementos do agregado familiar), parcialmente compensados ou minimizados pelas políticas públicas (cf. Secção 2.4.3.). Por um lado, a redução dos rendimentos, consequência da impossibilidade ou limitação na integração do mercado de trabalho, por outro a dificuldade de suportar os custos associados aos cuidados de saúde (medicação, tratamentos, equipamentos e estruturas de suporte) ou uma alimentação adequada. Duas soluções emergem para gerir a privação provocada pelos problemas de saúde, por vezes acionadas em simultâneo:

- a compra criteriosa da medicação necessária, os exames ou tratamentos feitos, optando pelo estreitamento necessário ou por custear a medicação para um dos elementos do agregado familiar, nomeadamente filhos, em detrimento da compra de medicação para o próprio;
- a integração no mercado de trabalho e a realização de trabalhos que consideram que o seu estado de saúde não permite, mas impelidos pelas necessidades financeiras consideram que não lhes resta outra alternativa.

É aqui que reside uma das armadilhas da pobreza – a correlação bidirecional entre os problemas de saúde e a quebra de rendimentos, agravada pela necessidade de maiores despesas para fazer face aos problemas de saúde. É esta combinação de fatores que coloca estes agregados aprisionados em situações de pobreza, hipotecando o seu futuro e muito particularmente o dos seus filhos.

### **3.4. Da autoperceção dos problemas à disposição para a ação**

Compreender como as pessoas percecionam a sua realidade, os seus contextos de vida e o seu impacto na disposição para a ação são eixos fundamentais desta pesquisa, pois permitem compreender como se vivenciam e se percecionam as condições de vulnerabilidade e de pobreza e, simultaneamente, permite identificar motores de mudança capazes de orientar na definição de políticas públicas mais adequadas e eficazes no combate à pobreza.

Quando uma pessoa vive em grande precariedade suporta condições de vida que reduzem as suas capacidades de se projetar no futuro, condicionada que está a garantir uma sobrevivência diária com poucos recursos financeiros. Este é o pano de fundo que estrutura a vida quotidiana. É o acesso a esses recursos que formata a maneira de ser, estar e sentir, condicionando o balanço que fazem das suas vidas e a sua disposição para a ação, numa estreita relação com as expectativas face ao futuro, tendencialmente, com horizontes limitados pois reduz-se a sua capacidade de angariar novos recursos que permitam a sobrevivência sua ou da sua família.

### 3.4.1. A autoperceção da situação joga-se entre os recursos, as capacidades e as oportunidades do sistema socioeconómico

A autoavaliação do estado da situação presente é mediada por uma análise pragmática das suas condições de vida numa leitura retrospectiva, onde os recursos e capacidades se apreciam, maioritariamente, como limitados, e a responsabilidade é colocada ou partilhada com os recursos do sistema socioeconómico (existência de trabalho e apoio de políticas sociais). Importa lembrar que esta apreciação é fortemente influenciada pelos eventos familiares que potenciam ou mitigam a condição de vulnerabilidade vivida, onde as condições de saúde se destacam fortemente. A análise desta autorreflexão dos indivíduos permite compreender porque apesar de as pessoas permanecerem em condição de pobreza e vulnerabilidade isso não as impede de fazerem um balanço favorável face a outros momentos.

*“Lá está, a minha vida piorou desde que isto começou... há coisa de 2 anos, quando começou o Covid só. Estava estável, estava estável, pronto, pouco ou muito tinha sempre... fazia biscates, às vezes tinha mais biscates dali e depois daquele loutro, agora com isto da pandemia é que foi tudo muito abaixo.”* (Verónica, Desempregada, 34 anos, 2021)

A análise longitudinal dá conta de uma coincidência entre uma apreciação mais negativa nos períodos de crise socioeconómica em 2011-2014 e com a pandemia iniciada em 2020.

Ao longo dos dez anos, ainda que a realidade se vá alterando, as razões que são apontadas e que justificam essa apreciação organizam-se em três planos

Natália comenta o impacto que o corte no CSI trouxe à sua vida: *“Piorou pela comida, porque eu assim não posso comprar tanta coisa.”* (Natália, Idosa, 85 anos, 2014)

*“Os apoios não tenho nenhuns. Estava a receber da inserção social cento e oitenta e sete euros, agora em janeiro tiraram-me oitenta euros e estão-me a obrigar a pagar oitenta euros do ano todo de dois mil e treze.”* (Pedro, Desempregado, 50 anos, 2014)

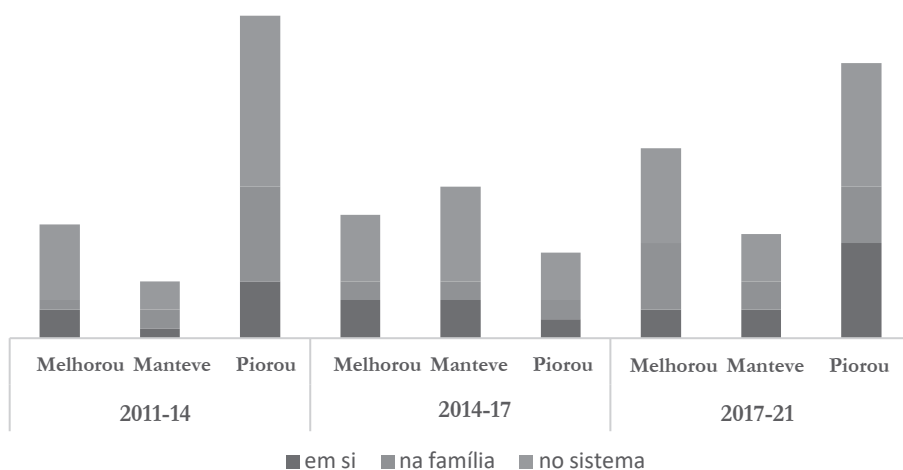
- o sistema socioeconómico, a família e o indivíduo. A extrema dependência do exterior faz com que seja no sistema que residem os principais entraves, mas também os principais facilitadores, que se agregam em duas dimensões – a inserção no mercado de trabalho e o acesso a políticas públicas.

O contexto familiar e os seus eventos, inevitavelmente, condicionam também este auto-balanço. Aqui, três ordens de razões emergem:

- as questões de saúde, do próprio ou no agregado familiar, seja porque agrava as despesas ou aumenta a necessidade de cuidados e de respostas sociais, seja porque impede a angariação de rendimentos;
- a relação com o mercado de trabalho. Situações de desemprego de algum elemento sobrecarrega o orçamento familiar já muito limitado, ou contrariamente o acesso a oportunidades de emprego surge como fator de melhoria da condição;
- as relações e as (re)composições familiares emergem vastas vezes como justificação para a melhoria ou agravamento da situação, seja por questões emocionais que se prendem com as relações afetivas e redes de apoio familiar, seja porque as alterações na sua composição, relacionadas com o ciclo de vida (nascimentos, óbitos, casamentos, separações ou autonomização de filhos), impactam no orçamento familiar: de forma negativa, com a perda de apoio ou rendimento; ou positiva, quando o orçamento familiar é beneficiado pelos novos salários e/ou prestações sociais.

Finalmente, merece reflexão o facto de que poucos são os elementos do painel que fazem um balanço positivo da sua vida devido a razões pessoais. Quando surge prende-se com o aumento de qualificações e a conseqüente inserção profissional e apenas uma pessoa valoriza *per si* o aumento de qualificação escolar e o contabiliza para efeitos de balanço.

**Figura 17.** Auto-perceção da sua situação face ao período de inquirição anterior, 2011-14, 2014-17 e 2017-21 e as razões que justificam esse balanço



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2021

### 3.4.2. Enquanto há esperança de mudança há resiliência, mas a idade e a irreversibilidade da condição acomodam

As trajetórias de vida pautadas por múltiplas vulnerabilidades, que ora se somam, ora se alternam, condicionam a disposição dos indivíduos face à sua vida e ao futuro. Apreciar a disposição dos elementos deste painel pressupõe um processo interpretativo dos seus discursos, procurando analisar os fatores explicativos da diversidade das práticas (Lahire, 2004) e compreender como *“o passado se sedimentou, de alguma forma, e se converteu em maneiras mais ou menos duradouras de ver, sentir e agir, isto é, em características disposicionais.”* (Lahire, 2004: 27).

A análise das disposições para a ação do painel que acompanhamos ao longo de dez anos permitiu identificar três tipos de disposição para a ação: acomodação/adaptação, frustração/stress, ativos/resilientes<sup>41</sup>, fruto das circunstâncias que nuns casos se mantiveram, noutros se foram ajustando ou transformando perante as situações de vulnerabilidade.

A disposição para a ação parece estar relacionada com as expectativas face ao futuro, que por sua vez é mediada por uma racionalidade pragmática que contabiliza as suas próprias forças de mudança. Assim, alguns fatores parecem influenciar de forma direta a perceção do futuro e a capacidade de ação: se a juventude, a existência de filhos menores e a integração no mercado de trabalho alimentam a resiliência; o afastamento (longo) do mercado de trabalho e os rendimentos instáveis aumentam os níveis de stress e frustração.

Mas há outro tempo que influencia a capacidade de ação: a estabilização prolongada na condição de pobreza tende a acomodar o indivíduo numa condição de necessidade, garantindo uma aceitação progressiva e diminuindo a sua capacidade e motivação para acionar estratégias de reconversão da sua condição. Isto vem confirmar, uma vez mais, a necessidade de uma intervenção o mais precoce possível como forma de interromper percursos reprodutivos de pobreza (Soulet, 2009).

O tempo e a persistência numa condição de vulnerabilidade orientam de uma disposição resiliente para a acomodação nessa situação. Porém, mesmo

---

<sup>41</sup> No âmbito deste estudo foi criada uma tipologia de disposições para a ação que foi utilizada em cada fase, tendo sido possível compreender ao longo do período como essas disposições se foram alterando: “Adaptação e conformação” é uma das formas de se posicionar face à situação de vulnerabilidade vivida e caracteriza-se por uma desconfiança/descrença na sociedade e uma redução das aspirações, da atividade e da projeção no futuro como estratégia para viver com alguma serenidade. Ou seja, estas pessoas procuram ajustar as suas expectativas de vida aos recursos de que dispõem de forma a viver de forma mais apaziguada. O segundo tipo de disposição para a ação é o que combina “frustração e stress” e consiste na dificuldade de os indivíduos encontrarem estratégias que solucionem as suas necessidades. O constante confronto entre o que gostariam de ser/ter e a realidade incute-lhes um sentimento de frustração que, algumas vezes, verbalizam objetivamente, referindo que esta realidade teve um impacto negativo nas suas aspirações futuras, ou seja, quando olham para o passado constataam que tinham e/ou realizavam planos/projetos para o futuro e lamentam que a sua não concretização lhes tenha retirado essa capacidade. Finalmente, encontramos um conjunto de indivíduos “ativos e resilientes” que norteiam a sua vida pela esperança num futuro melhor, de concretização de projetos e objetivos. Agem na certeza de que pelo seu esforço podem melhorar a sua condição de vida, procurando e aproveitando as oportunidades que o podem potenciar.” (cf. Trânsito Condicionado – Barómetro de Pessoas que se encontram em situação vulnerável – Fase III).

uma disposição acomodada se transforma num estado de frustração e stress perante a ocorrência de um evento crítico que agrave ainda mais a condição, como seja a perda de rendimentos, por via de um corte nas prestações sociais ou desemprego, o agravamento de um estado de doença ou a perda de habitação. De facto, o que se verifica é que vidas pautadas por múltiplas vulnerabilidades têm pouca margem para fazer face a novos eventos críticos, colocando os indivíduos em condição de stress.

Verifica-se ao longo dos dez anos que os elementos com uma disposição para a ação adaptada/conformada tendem a ser os elementos mais velhos, nomeadamente os idosos; e as pessoas com problemas de saúde, incapacitadas para o trabalho, cuja invalidez foi já reconhecida e que vão avaliando a sua condição face à fase anterior como se mantendo ou piorando. Assumindo a irreversibilidade da sua condição, estão resignados à sua situação.

Por sua vez, em frustração/stress tendem a estar alguns dos trabalhadores pobres, os desempregados e os incapacitados para o trabalho por doença, cuja invalidez ainda não foi reconhecida. O aparecimento de eventos que não controlam e que lhes acrescenta vulnerabilidade surgem como as principais razões de preocupação e stress vivido, avaliando a sua condição face à fase anterior como estando pior. A perda de rendimentos pelo corte de prestações sociais ou situações precárias de emprego, o agravamento das condições de saúde ou das condições de habitabilidade são os principais eventos críticos mencionados.

Finalmente, com uma disposição resiliente estão alguns dos trabalhadores pobres, que consideram que a sua condição melhorou ou se manteve face à fase anterior, sendo os mais novos do painel. São estes que investiram nas suas qualificações e que tendem a fazer projetos para o futuro.

### **3.5. A luta contra a desqualificação social: desvalorização identitária, mas insistência no direito ao trabalho**

Como viver identidades complexas entre a “culpabilidade” em não conseguir angariar recursos para si e para a família e a constante perceção de que se vive numa situação de não satisfação de todas as necessidades básicas? Como se autopercecionam face à categoria de “pobres” que lhes é trazida pela sociedade envolvente e até pela própria inquirição?

Quando a vida quotidiana não está assegurada, as identidades só podem ser fluídas e mesmo contraditórias, pois a gestão dos riscos associados à precariedade, a gestão da incerteza, a descoberta, a manutenção ou construção de redes sociais dadoras de recursos vários é de uma enorme exigência psicológica,

mas também temporal e material. É provavelmente por essa razão que é difícil definir as identidades da população do painel. Nem sempre a racionalidade dos discursos é claramente perceptível, sendo por vezes contraditória, dividida entre um discurso de desvalorização e de culpabilização e uma narrativa de valorização de conquistas e estratégias de sobrevivência.

*“Eu considero-me mais que pobre. Sempre e pela vida que eu estou sempre serei. Olhe, aquele bebé já foi para a cama sem comer. Foi há pouco tempo doutora, antes de vir para aqui para esta casa, estava aqui em casa, o meu filho chorou com fome e eu não tinha nada para dar aos meus filhos, nada, nem uma carcaça que eu tinha em casa.” (Joana, Incapacitada para o Trabalho, 35 anos, 2011)*

*“Porque o Rendimento que recebo não chega para o mês. Em vez de dar almoço, jantar e pequeno-almoço aos meus filhos, só fazem uma refeição por dia. Para ver se consigo! Então, isso é o quê? Não é uma pessoa pobre? Os meus filhos terem uma refeição por dia? A sorte é quando vão para a escola!” (Paula, Incapacitada para o Trabalho, 31 anos 2021)*

que lhes é atribuída pela sociedade e não recobre a totalidade dos seus sentimentos de pertença.

Muitos parâmetros se incluem na apreciação da sua pertença à categoria de “pobre”: a trajetória de vida, o grupo de referência seja familiar ou de vizinhança e as perspetivas de futuro são os principais critérios. Mas o painel é constituído por uma multiplicidade de sujeitos e cobre uma pluralidade de situações objetivas de pobreza. A base da hierarquia surge associada a miséria: ser pobre é não ter de comer, situação que se agrava quando estão presentes as crianças. A este nível básico a identidade não é apenas um sentimento, é uma vivência diária.

*“Pobre, pobre, são aquelas pessoas que andam na rua e não têm o que comer, isso é que é uma miséria muito grande, eu acho que eu não sei o que é isso, não sei o que é fome, por isso não me considero pobre. Nem sei o que é isso, porque eu nunca vivi na pobreza”. (Marisa, Cuidadora, 40 anos, 2011)*

necessidades básicas não estão totalmente satisfeitas. Nestes casos parece ser um ato de resistência. A recusa em se deixar encerrar numa única identidade negativa é uma forma de olhar o mundo lá fora e de sair dessa categoria publicamente desvalorizada. Aliás, uma resposta espontânea à pergunta se se sente pobre é frequentemente algo irónica: *“pobre, mas não de espírito”* na tentativa

No caso destes entrevistados, “ser pobre” é apenas um traço de uma identidade mais ampla na pertença a uma comunidade alargada, o que não é de estranhar dado que 43% (2020) de portugueses são considerados pobres antes das transferências sociais. Assim, quando interrogados sobre se se identificavam como “pobres” a reflexão abrange apenas uma etiquetagem

Importa reconhecer que no grupo analisado há uma gradação das necessidades e nem todos estão no mesmo grau de carência. Alguns consideram-se “remediados” mesmo quando as

de fugir a essa desqualificação social que os empurra a interiorizar o estatuto de pobre. Esses resistentes fazem emergir na definição da identidade: a experiência, a autoestima, a resiliência e a capacidade de lutar, a solidariedade, etc.

*“Pobre? de espírito não sou, isso garantidamente não sou. Considero-me uma pessoa rica em determinados aspetos, em conhecimentos, em experiência de vida. Passo por algumas dificuldades, mas tento superá-las.”* (Gonçalo, Idoso, 69 anos, 2011)

Mas quando o essencial não está assegurado a referência às dificuldades de encontrar trabalho, e por essa via rendimentos, adquire grande importância.

Fernando Diogo (2007) considera que as pessoas em situação de pobreza, beneficiários de prestações sociais, constituem uma categoria social onde a tensão identitária se manifesta de forma particularmente intensa. Para este autor, os baixos ordenados e o desprestígio social das profissões desempenhadas dificultam a construção de uma identidade assente numa profissão, colocando como alternativa a construção identitária baseada a partir de outros princípios socialmente valorizados.

Essa constatação leva muitos autores a questionar a ligação direta entre a fragilidade crescente do papel integrador do trabalho e a emergência da nova questão social<sup>42</sup>. Quando a identidade não passa pelo trabalho, como reconstruir o seu lugar no mundo de forma positiva evitando a desqualificação social que está inerente à autossuficiência permitida pelo trabalho transferida agora para a esfera das políticas sociais?

Os entrevistados parecem estruturar identidades complexas e fluídas que acompanham a reflexão sobre a sua precária inserção no mundo laboral. Essas identidades parecem organizar-se em torno de três elementos centrais: a reivindicação do direito ao trabalho na fuga ao estigma da dependência das políticas sociais; na assunção de alguma “culpabilidade” por não encontrarem uma ocupação laboral; e a acusação a terceiros menos merecedores que se apropriam indevidamente dos recursos. No seu conjunto, são elementos de ordem individual que isentam o sistema social de responsabilidades.

Vejamos com maior detalhe cada um destes elementos.

1 – Uma manifestação incessante do desejo de entrar no mundo do trabalho remunerado para deixar de ser beneficiário e libertar-se desse estigma.

*“Não quero apoio nenhum, não quero nada para mim, quero é a pensão de alimentos para o meu filho. Eu quero trabalhar e ganhar dinheiro, aquilo que eu quero é uma mais-valia para o meu filho. Não quero nada para mim, eu sou de ir à luta”* (Ilda, Desafiada, 42 anos, 2011)

<sup>42</sup>. Sobre esta problemática consultar Pierre Rosanvallon, 1995.



A questão essencial que se joga ao nível do trabalho e do emprego é a sua dupla dimensão de proporcionar recursos financeiros para a sobrevivência dos indivíduos, mas também a identidade profissional e social que se reconhece e é reconhecida pelo exterior. As fragilidades, intermitências e desqualificação da inserção laboral torna difícil a estes públicos a definição de uma identidade laboral, pese embora a importância simbólica atribuída ao trabalho. Estes entrevistados têm plena consciência do ajuizamento social que pende sobre os que vivem da proteção social e nomeadamente do Rendimento Social de Inserção.

*“Sinto, pobre e desprezada e tudo, tudo e mais alguma coisa. Sinto-me porque é dizer eu agora quero um tostão para comer e não tenho, os vizinhos é que me estão a dar. Por isso é que eu me sinto pobre nesse ponto, é que não tenho um tostão agora que possa dizer assim “vou comprar um bocado de pão, vou comprar isto, vou comprar...” , não posso dizer que tenho porque não tenho. Percebe? Só isso. a minha vizinha ontem deu-me 5€.” (Liliana, Desempregada, 60 anos, 2014)*

Assim, a vontade inúmera vezes expressa da preferência por trabalho surge como uma estratégia de sobrevivência identitária recusando a desvalorização social associada aos beneficiários de apoios sociais, apoiada na retórica do atual estado social do bom cidadão, cumpridor das ações definidas para si (nomeadamente os contratos de inserção) e procura autónoma de emprego. Mas esta tentativa de demarcação da assistência não os impede de ter um discurso sobre os direitos sociais em caso de falta de emprego e/ou de impossibilidade de obter rendimentos necessários à subsistência.

*“Vivi sempre muito bem, fui sempre uma boa filha, uma boa irmã, uma boa amiga. Não, não queria mudar nada... Não, não queria. Não queria. Talvez tivesse mais cuidado comigo a tentar arranjar ... a descontar e tentar arranjar uma solução, um... porque eu trabalhava por conta própria, e dantes não era... (...) Não tinha descontos. Era eu que pagava tudo, ganhava muito bem, era modista. Trabalhei para o último figurino... E depois fui para a restauração, para os restaurantes. Ganhava 35€ por dia, depois ganhava 100€, 150€, o que era uma fortuna... O dinheiro sobrava, gastava-se, sobrava..., ainda dava para dar.” (Fátima, Idosa, 86 anos, 2017)*

2 – Assume-se alguma culpabilidade pela inatividade e e/ou não capacidade de providenciar rendimentos para si e para a sua família, mas “objetivando” os fatores explicativos dessa situação.

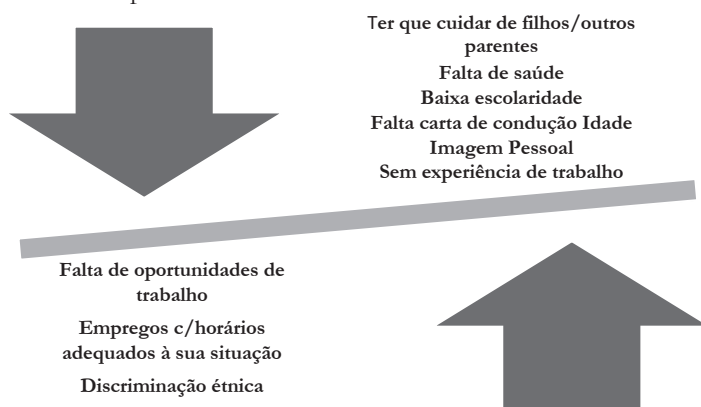
Esta constatação enquadra-se nos processos de individualização<sup>45</sup> que assinalam a exigência da sociedade atual sobre o sujeito individual onde a cultura dominante parece fragilizar ainda mais os que sentem que, em qualquer momento da sua história individual, não conseguiram apresentar-se com sucesso, sobretudo nas dimensões mais materiais e de consumo, mas também nas dimensões mais identitárias e simbólicas. Nesse sentido, os entrevistados parecem assumir para

<sup>45</sup>. Cf. Beck (1992) e Hespanha (2002).

si uma parte significativa da “culpabilidade” por não fazerem parte dos vitoriosos do sistema. Mas as estratégias de justificação fazem “objetivar” as causas dessa situação que se encontram relacionadas com as qualificações, a situação de saúde ou de apresentação pessoal, mas também com os fracos recursos que não lhes permitem desenvolver as ações mais adequadas. Identificam também determinantes da sua situação na esfera da família mais próxima, onde as ruturas familiares, a quebra de rendimentos dos cônjuges, as dificuldades relacionadas com cuidados a parentes dependentes, entre outras, são consideradas barreiras à saída das situações de pobreza. Esta culpabilidade social é uma prova dura da sua incapacidade e, para muitos, tem consequências no fechamento em si, conflitualidade nas relações familiares e, sobretudo, numa posição de stress e angústia com fortes consequências na saúde mental.

Esta autculpabilização da situação parece dispensar um olhar mais detalhado sobre as condições do contexto económico e social que podem condicionar o seu percurso de vida. Veja-se as narrativas sobre os constrangimentos do acesso ao mercado de trabalho em que são apontados mais frequentemente fatores internos, sobretudo a idade e problemas de saúde, que razões de ordem externa. Inclusivamente, ao longo do tempo, o fator “faltas de oportunidade de trabalho” vai sendo cada vez menos referido. Isto significa que o tempo de permanência em situação de vulnerabilidade condiciona a apreciação dos indivíduos quanto à interpretação das dificuldades no acesso ao mercado de trabalho, intensificando processos de autoresponsabilização.

**Figura 18.** Fatores responsáveis pelos constrangimentos no acesso ao mercado de trabalho identificados pelos entrevistados



**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_issete, 2021

3 – Está presente um olhar acusatório ao outro, próximo, mas menos merecedor dos apoios públicos. Esta narrativa é mais intensa entre aqueles que já ocuparam ou ocupam atualmente atividades profissionais com contrato de trabalho.

*“É das coisas que me custam muito, porque eu sei que tenho direito, mas eu não sou... não me leve a mal aquilo que eu vou te dizer, mas eu nem sou de raça negra, nem sou cigana e nem sou dos países do Leste, pronto! Estes têm direitos a todos os rendimentos e mais algum. Eu que sou portuguesa, bem portuguesa, nascida e criada em Portugal, filha de pais portugueses, os meus avós são portugueses e não tenho direito a nada... é triste!”* (Sofia, Trabalhadora Pobre, 44 anos, 2017)

Os desafios íntimos e pessoais estão desassociados dos problemas coletivos e dos quadros sociais e políticos que os explicam. Esta distância dá oportunidade a sentimentos de ressentimento, a frustrações, e por vezes ao ódio do outro para evitar o desprezo por si mesmo. Restauram uma economia moral na qual a rejeição dos outros e a indignação devolve ao cidadão desafortunado o seu valor e a sua dignidade. Aliás, neste campo há um território fértil para o surgimento dos discursos xenófobos e racistas que fazem parte do populismo contemporâneo (Dubet, 2020).

*“É isso que às vezes fico triste. Fico triste, porque sempre trabalhei, sempre lutei, para as coisas que nós temos e muita gente que não trabalha, não se esforça e tem tudo.”* (Paulina, Trabalhadora Pobre, 39 anos, 2014)

*“Eu sempre fui uma lutadora e continuo a ser e acho que as pessoas estão aí, porque têm algum, já não querem fazer por isso.”* (Julieta, Trabalhadora Pobre, 45 anos, 2011)

*“Eles cortam-nos os nossos ordenados, eles cortam nas reformas dos pensionistas que trabalharam uma vida inteira. Ainda se cortassem nos rendimentos mínimos, porque eu sei de pessoas que recebem rendimentos mínimos e ainda trabalham! Ou recebem e não necessitam! Mas não nos pensionistas.”* (Tânia, Saída da pobreza, 33 anos, 2014)

*“Mas sei que nós estamos num país de injustiças, porque sei que há pessoas que ganham muito mais do que eu e estão todo o dia sem fazer nada (...) Com os apoios que tem do Estado, rendimento mínimo e essas coisas todas, abonos e não sei quê. Eu não tenho nada disso Em pessoas a ganhar mil e tal euros de rendimento mínimo. É muito mesmo! Eu posso dizer que eu tive uma situação na altura que eu estava grávida do meu filho e uma rapariga que tinha dois filhos... eu tinha feito noite (estava grávida tinha quase 5 seis meses e fui levar os meus filhos mais velhos à escola) e fui ao café tomar o meu pequeno-almoço à rua que era o único dia que eu tomava o meu pequeno-almoço na rua (tomava sempre em casa) e ela disse: “Aí agora eu vim aqui, já fui levar os meus filhos à escola, vim aqui tomar o pequeno-almoço e agora vou para casa. Não estou para me estar a chatear. Ainda vou buscar almoço e jantar e pronto é assim a minha vida” e ela a ganhar seiscentos e tal euros, era o que eu ganhava na altura e fazia turnos! E eu disse “pois é, otária sou eu que estou a descontar para ti”.* (Tânia, Saída da pobreza, 40 anos, 2021)

*“Eu não vejo nada, eu não tenho um carro, não me posso meter num carro, eles têm 8 filhos ou 10, têm duas carrinbas. Como é que eles conseguem isso, eu não estou a perceber, não é? Aí é que me faz confusão. Eu farto-me de trabalhar, u ma vida inteira, nem um carro consigo ter, pequenino...”* (Julieta, Trabalhadora Pobre, 48 anos, 2014)

*«... Isso, está a ver?, e têm esse apoio todo, também é revoltante. E eu sou uma pessoa que sempre trabalhei na minha vida! Nunca deixei de trabalhar. Nunca! A única coisa que eu deixei de trabalhar foi quando fiquei grávida dos meus filhos, mais nada. (...) Eu nunca na minha vida conseguí... Sustento uma casa, quer dizer eu não tenho hipóteses de sustentar um carro, não é? Mas eu aqui no bairro vejo muita gente que não trabalha, gente de Rendimento Mínimo... ó pá, e é toda a família, se são 7 são 7, se são 10 são 10, todos têm um carro. Eu sempre andei a minha vida toda de metro, de autocarro... Por isso é que eu faz-me confusão.”* (Julieta, Trabalhadora Pobre, 55 anos, 2021)

Emergem assim discursos do “pobre merecedor”, porque trabalhador por comparação com o outro incumpridor com os seus deveres de cidadão, que retira recursos àqueles que verdadeiramente merecem pela demonstração da sua vontade de trabalhar ou da sua vida de descontos. Os discursos dos entrevistados sobre esta matéria põem em destaque não só as questões da distribuição dos recursos das políticas públicas, mas também a “lógica de merecimento” que pode estar subjacente a determinados procedimentos assistenciais em função do perfil da clientela, e estão presentes durante todo o período observado.

### **3.6. As saídas administrativas da pobreza**

Do painel de pessoas que acompanhamos ao longo de dez anos, apenas sete pessoas chegam a 2021 com rendimentos acima do limiar da pobreza, o que significa que os seus agregados familiares auferem pelo menos 554 euros por adulto equivalente<sup>44</sup> (dados referentes a 2020). Esta alteração ocorreu por uma de duas situações: a acumulação de prestações sociais com rendimentos do trabalho; ou alterações na composição dos agregados familiares que faz aumentar o rendimento do agregado familiar.

Este facto revela duas realidades preocupantes. Por um lado, o diminuto número de entrevistados que, em dez anos, sai da situação definida como pobreza para os portugueses. Por outro lado, saem em situação de rendimentos tão precária cuja sustentabilidade suscita sérias dúvidas, quer pela fragilidade das fontes de rendimentos (com exceção para as prestações permanentes, como as de velhice e de viuvez), quer por estarem em causa valores nas franjas daquele limiar.

Mas importa não escamotear não apenas o baixo montante a que se refere, como as fragilidades deste critério dicotómico de avaliar o risco de pobreza dos indivíduos, bem documentado em vários estudos<sup>45</sup>. Destaca-se o facto de a despesa não contornável dos agregados familiares ser ignorada neste apuramento. Se, a título de exemplo, atentarmos no peso que as despesas com a habitação têm na realidade social portuguesa, rapidamente se percebe a insuficiência daquele valor, e que mesmo os que estão acima estão longe de uma situação fora da pobreza.

---

<sup>44</sup>. Como já referido, o limiar da pobreza corresponde à 60% do valor mediano do rendimento por adulto equivalente. O valor correspondente ao rendimento por adulto equivalente é obtido através da divisão do rendimento de cada agregado pela sua dimensão em termos de “adultos equivalentes”, utilizando a escala de equivalência modificada da OCDE. Esta escala atribui um peso de 1 ao primeiro adulto de um agregado; 0,5 aos restantes adultos e 0,3 a cada criança, dentro de cada agregado. A utilização desta escala permite ter em conta as diferenças na dimensão e composição dos agregados.

<sup>45</sup>. Para mais informação sobre a temática consultar Diogo, 2015; 2021.

Da análise destes casos emerge a fragilidade da condição financeira. Os rendimentos mantêm-se muito baixos e a precariedade laboral é quase transversal. Nos casos em que as pessoas têm um vínculo laboral estável auferem o salário mínimo nacional (SMN). Se compararmos este indicador – o SMN com o limiar da pobreza rapidamente se percebe que apenas um isolado está acima deste valor de referência. Basta que um adulto a auferir o SMN tenha um menor à sua responsabilidade para que o valor apurado fique abaixo (511€ face aos 554€); mais ainda se tivermos um agregado com dois elementos adultos e apenas um com rendimentos ao nível do SMN (443€ face aos 554€).

Rosário vive sozinha desde o falecimento do marido de quem era cuidadora. Subsiste desde então com a pensão de sobrevivência. É a acumulação desta com a sua pensão que a faz ultrapassar o limiar da pobreza.

Dos casos em análise, como já referido, duas situações justificam que estes elementos e os seus agregados familiares tenham ultrapassado o limiar da pobreza:

- A acumulação de prestações sociais entre si (pensões de sobrevivência, pensões por velhice e pensões por invalidez) ou com rendimentos; e
- As alterações da composição dos agregados familiares, o que permitiu uma acumulação ou um aumento relativo de rendimentos, ultrapassado desse modo o limiar da pobreza. É disso exemplo a integração de filhos maiores no mercado de trabalho, passando estes a contribuir para o orçamento familiar; a sua saída de casa, o que faz aumentar o rendimento relativo dos elementos do agregado familiar; ou ainda a existência de uniões matrimoniais.

Tânia fez formação profissional e conseguiu um emprego com vínculo estável no qual recebe o salário mínimo nacional, contudo, esta condição não seria suficiente para uma saída da pobreza, já que integrava uma família monoparental com dois filhos menores. Assim, para Tânia a melhoria da sua condição deveu-se não só à sua integração no mercado de trabalho, mas à reconciliação com o marido.

Acresce que estes casos evidenciam outras vulnerabilidades, nomeadamente a falta de acesso à habitação a preços compatíveis com os seus rendimentos, qualificações ao nível do 1º ciclo e problemas de saúde - que associadas à fragilidade financeira decorrente das condições laborais precárias e dos baixos salários, coloca estes indivíduos na iminência de retomarem o seu lugar na condição de pobreza, tendo pouca margem para acomodarem qualquer alteração ou evento crítico que surja. Se a análise *administrativa* da sua condição financeira os coloca acima do limiar, a análise objetiva das suas condições de vida levanta dúvidas sobre essa categoria, ilustrando bem as fragilidades deste indicador como referido anteriormente.

## 4. Conclusões

### **Vulnerabilidades várias e imersão num mercado de trabalho “semiperiférico”**

A pesquisa demonstra que nas trajetórias de pobreza, os recursos disponíveis, os contornos da sua gravidade, as autoperceções e a coragem para a enfrentar alteram-se nas diferentes conjunturas da vida. No entanto, apesar da diversidade de situações e de formas de vida algo parece imutável ao longo destes dez anos: a manutenção na situação de pobreza. Essa é a grande conclusão do estudo: desde o início que a maioria dos membros do Painel estão numa condição de pobreza e permanecem nela apesar de todos os seus esforços individuais e das políticas públicas vigentes. É como uma condenação existencial, a maioria vem de uma pobreza “hereditária” e os que não vêm comungam com eles as características de vulnerabilidade, de capitais culturais, económicos e simbólicos. Poucos ultrapassam o limiar da pobreza (apenas 7 dos 43 que compõem o painel) e fazem-no “administrativamente”, pois as precárias condições de vida mantêm-se e a linha que os separa dos limiares de pobreza é ténue e instável.

Duas razões primordiais merecem reflexão.

Em primeiro lugar, o acumular de vulnerabilidades: estas pessoas sofrem de fragilidades várias que se sobrepõem e que vão sucessivamente emergindo com mais ou menos vigor, penalizando os esforços para uma melhoria de rendimentos. São, sobretudo, as frágeis habilitações escolares e profissionais que as condenam a um mercado marginal de trabalho, condição que é agravada por estados de saúde fragilizados, causa e efeito de condições de vida e percursos profissionais sobrecarregados.

Embora conhecidos estes dois fatores de vulnerabilidade – doença e poucas qualificações – têm de ser considerados com maior importância, pois neles parece residir, em grande medida, o nó górdio que permitiria obviar a parte significativa da pobreza. De facto, a associação entre saúde e pobreza revela uma estrutura de causalidade: a pobreza gera uma saúde deficiente e uma saúde deficiente gera pobreza. A saúde dos indivíduos espelha as desigualdades sociais que protagonizam. Os efeitos perturbadores de um mau estado de saúde são problemas de justiça social pois arrastam consigo perda de rendimentos agravados com os custos dos cuidados de saúde. A rutura deste ciclo vicioso não é simples, pois exige uma aposta articulada das políticas públicas na saúde com outros domínios, capaz de potenciar melhores níveis de saúde da população, nomeadamente através da melhoria das condições materiais, habitacionais, nutricionais, conforto climático e claro, apoio de saúde rápido e eficiente.

Para além da saúde, vale a pena salientar uma vez mais, o fracasso do sistema escolar na promoção de mecanismos de combate às desigualdades escolares e à promoção de uma educação com sucesso. A pesquisa confirma como os níveis de insucesso ou a fuga à escolaridade obrigatória são ainda muito elevados entre as populações mais vulneráveis. A pertença a famílias também elas desqualificadas e com percursos escolares sem sucesso, e frequentemente interrompidos pela necessidade de obter rendimentos precocemente, não permite a rutura com as origens familiares e sociais. A homogeneidade do meio social envolvente é também ele pouco estimulante. Todavia, há, em Portugal, experiências que demonstram que quando há uma preocupação de melhoria do processo de aprendizagem (métodos pedagógicos, melhor relação famílias-escola, alternativas de matérias de ensino, entre outras) os resultados melhoram.

A inserção em processos de qualificação escolar ou profissional na idade adulta surge como uma forma de reverter esta desqualificação, mas a desadequação de muitos face às necessidades e expectativas fá-los na sua maioria contribuir pouco para os níveis de inserção laboral. Em contrapartida, a pesquisa mostra que processos formativos certificados, enquadrados nos projetos de vida e articulados com o mercado de trabalho, são condições fundamentais para que o retorno expeável se cumpra.

A estas vulnerabilidades somam-se as relativas ao género e à etnia. Em contextos de vulnerabilidade, a posição desvantajosa da mulher na integração do mercado de trabalho, na vida social e familiar é ainda mais notória, independentemente da sua faixa etária. As necessidades de apoio e suporte

familiar refletem-se nas dificuldades de acesso e progressão laboral, o que impacta na sua carreira contributiva e, por sua vez, na manutenção da sua condição de vulnerabilidade. No que respeita à etnia, no caso da população cigana, o afastamento do sistema de ensino, particularmente das mulheres, e a dificuldade de integrar o mercado de trabalho, fruto das baixas habilitações e do estigma associado à etnia continuam a afastar este grupo de um processo de integração efetivo e transversal.

Em segundo lugar, intimamente relacionada com estas vulnerabilidades, a pobreza advém do facto de que esta população apenas tem acesso às franjas do mercado de trabalho de um país semiperiférico que regista fracas políticas ativas de emprego, um elevado peso de pequenas e médias empresas no tecido empresarial e reformas legislativas ao longo dos anos que promoveram uma maior flexibilização da contratação, nomeadamente impulsionadas pela Troika. Este contexto constitui terreno fértil para que este contingente desqualificado aceda a um mercado de trabalho pautado pela precariedade, com ausência de contratualização, trabalho mal pago e pouco reconhecido, incerteza na sua continuidade, falta de oportunidades de aprendizagem e formação, ausência ou poucos benefícios sociais e desproteção legal (Dias, 2020). É difícil aceitar que o trabalho na construção civil, estafetas, motoristas, empregadas domésticas, cuidadoras de crianças e idosos, e outras atividades incorporem um enorme cortejo de trabalhadores sem contrato e com salários esmagados sem uma fiscalização laboral eficaz e sem medidas promotoras da sua passagem para um mercado de trabalho formal, justo e digno. A verdadeira dimensão deste mercado de trabalho informal é, em larga medida, desconhecida<sup>46</sup>, sendo que a franja populacional marginal que o integra permanece invisível nas estatísticas e para os sistemas de previdência social.

A crise económica vivida no início da década passada fez baixar o nível salarial dos trabalhadores e aumentou a flexibilização das condições de contratação. Estas estratégias de superação da crise económica, agravaram as desigualdades no mercado de trabalho e consequentemente as desigualdades sociais, o que só será possível contrariar através da articulação de políticas ativas de emprego, de formação/qualificação e de regulação e fiscalização do mercado de trabalho.

Se as narrativas tornaram evidente que a pobreza não é um estádio, evidenciando sucessivas mudanças de posição no interior da hierarquia da gravidade

---

<sup>46</sup>Segundo o relatório, de 2018, da International Labour Organization (ILO), o emprego informal representa 12,1% do emprego total na economia portuguesa. O trabalho doméstico detém a maior fatia e inclui tarefas que vão para além da limpeza como cuidar de crianças e idosos, jardinagem, vigilância ou até condução.



da pobreza (piorou, melhorou, manteve), também mostraram a volatilidade do processo de fragilização- oscilante ou contínuo - que acompanha a vida dos indivíduos em dez anos de análise. A fase do ciclo de vida (muito particularmente a entrada na idade da reforma) e problemas de saúde parecem ser “acidentes” de percurso com forte impacto no aumento da fragilização social, por outro lado, as conjunturas históricas que se atravessam têm implicado para todos um processo de pauperização, nomeadamente os altos níveis de desemprego, os baixos salários e a instabilidade das políticas de proteção social.

### **Como é estar na condição de pobreza? Entre a acomodação e a resiliência**

Quando se vive na pobreza confrontam-se duas forças de sentido contrário: a necessidade de luta constante para a angariação dos recursos necessários à sobrevivência para si e para a família e a redução das possibilidades e capacidades de ação quer por questões materiais quer subjetivas e simbólicas.

Dois aspetos de “ativação” são de ressaltar: procura de emprego e formação. Não deixa de se salientar que durante estes dez anos quase todos os entrevistados, independentemente do seu perfil, estiveram inseridos no mercado de trabalho embora de forma frágil e intermitente. Conseguiram-no através do seu esforço pessoal e não através dos serviços públicos, demonstrando que a importância dada ao trabalho não é um mero discurso, mas um esforço permanente quando há condições para tal. Salienta-se, ainda, a importância das conjunturas históricas: quando estas estão em alta na oferta de emprego quase todos encontram o seu lugar como aconteceu em 2017, demonstrando mais uma vez que as oportunidades fornecidas pelo sistema social são aproveitadas.

Também, alguns dos entrevistados realizaram cursos de valorização escolar e/ou profissional, nalguns casos de sua própria iniciativa e financiamento. Embora na sua maioria esta ação não tenha tido impacto na melhoria das condições de inserção laboral, são evidentes os ganhos de auto-estima e realização trazidos pelo aumento da escolaridade.

Mas foi igualmente evidente o aumento de stress e de acomodação que advém dos poucos resultados dos seus esforços ao longo do percurso de vida. Aqui o tempo é uma variável importante, na medida em que a estabilização numa situação de pobreza grave e de dependência torna mais difícil visualizar uma saída e a acomodação tende a instalar-se.

Do ponto de vista identitário, os entrevistados parecem estruturar identidades complexas e fluidas que acompanham o seu percurso de vida. Essas identidades

organizam-se em torno de três elementos centrais. Por um lado, a defesa da importância de “encontrar” um trabalho e a fuga ao estigma da dependência das políticas sociais. Simultaneamente, assume-se alguma culpabilidade por não encontrar lugar no mercado de trabalho (por questões de saúde, idade, auto imagem, baixa escolaridade ou necessidade de cuidar da família) trazendo para si os motivos do seu insucesso. Mas emerge também a acusação a terceiros (vizinhos e próximos) menos merecedores, que se apropriam indevidamente dos recursos dando lugar a discursos algo xenófobos ou mesmo racistas.

A impossibilidade de acesso à cultura, e a um horizonte mais vasto de discussão e de enquadramento, torna o discurso sobre a sua situação de pobre de ordem “local”, centrado no seu universo particular e individualista de vida e isentando o sistema social de responsabilidades.

### **Políticas de emprego e de ação social: uma relação comprometida no combate à pobreza e às vulnerabilidades**

Os percursos biográficos dos membros do painel permitem evidenciar de que forma alguns dos défices estruturais da sociedade portuguesa foram sendo amenizados ao longo do regime democrático em diversas áreas setoriais das políticas públicas. Apesar do acesso universal ou mediante condição de recursos a algumas destas políticas, permitindo nomeadamente a pessoas sem carreiras contributivas para a Segurança Social beneficiarem de um regime de mínimos sociais, constata-se uma falta de adequação, eficiência e eficácia no combate à pobreza e às múltiplas vulnerabilidades.

O baixo valor dos montantes auferidos por via das prestações sociais não se pode dissociar do nível de desenvolvimento do país, nem do baixo nível salarial. Se os valores estipulados, nomeadamente para as prestações do sistema de proteção social e cidadania, são os considerados possíveis para uma vida digna, a análise do quotidiano dos entrevistados evidencia uma complexa gestão das necessidades sem se alcançar a tão desejada qualidade de vida. Efetivamente, sem o suporte da rede informal familiar, de amigos e vizinhos e sem o recurso aos apoios fornecidos pelas organizações da sociedade civil organizada a insegurança da existência quotidiana ainda seria maior. No entanto, como constatado, nem este intrincado de apoios permite objetivamente a estas pessoas ultrapassar a condição de pobreza.

O material recolhido coloca, igualmente, em evidência que não se trata apenas de uma desadequação dos montantes auferidos, mas sobretudo está em causa a qualidade de afetação dos recursos das políticas públicas que são mobilizados,

comprometendo-se, assim, determinados desígnios que estiveram na génese de algumas das medidas de política, nomeadamente do RSI.

Desde a implementação desta medida que se tinha consciência de três grandes desafios associados ao direito-dever de inserção dos beneficiários e que da sua materialização estaria dependente o sucesso da dimensão mais complexa da medida, concretamente: a natureza da relação entre trabalhadores sociais e beneficiários; a multisectorialidade da intervenção para a inserção social; o estabelecimento do princípio da parceria (Pedroso, 1997; Guibentif, 1997).

No contexto desta pesquisa, em que a maioria das pessoas entrevistadas teve um percurso na medida, fica claro que a prestação do RSI aparece como o último refúgio possível para dar alguma proteção a situações de extrema pobreza, e mesmo assim o montante auferido tem vindo cada vez mais a afastar-se do limiar de pobreza, representando menos de metade desse valor. Complementarmente à dimensão prestacional da medida, formalmente dever-se-ia co-construir entre beneficiários e organizações públicas e privadas percursos de inserção que implicassem um comprometimento mútuo. São, no entanto, exceção os casos em que se apostou claramente numa lógica de emancipação e de *empowerment* individual e coletivo.

Se no âmbito do RSI dificilmente sobressai uma estratégia de intervenção social atenta à heterogeneidade dos perfis e mobilizadora e transformadora dos recursos da comunidade e das medidas de política, também entre as pessoas que recorrem à ação social se assiste a uma lógica de intervenção de cariz mais assistencialista que aciona os recursos formatados das políticas públicas e não promove uma gestão participada dos percursos de inserção com o comprometimento de diversos setores das políticas públicas.

Esta população, inserida maioritariamente na economia informal e desprotegida num conjunto de eventualidades, tende a constituir uma clientela invisível para Centros de Emprego, para quem a sua frágil empregabilidade é desinteressante e onde a preocupação pela “ativação” insiste em formações que parecem pouco úteis para o mercado de trabalho e para os próprios.

A não sintonia e a desarticulação entre as políticas sociais de apoio ao emprego e as de apoio social faz o resto, ou seja, não podendo usufruir do apoio do *contrato social* como trabalhadores resta-lhes o recurso à ação social. Esta, vê-os não como potenciais ativos, mas como pobres, remetendo-os para apoios monetários pontuais, e outros, sempre passivos e longe da necessária formação, apoio aos pequenos negócios, suporte aos cuidadores, etc.

## REFLEXÕES PARA O FUTURO

### **1. O contexto do combate à pobreza em Portugal: modelo de desenvolvimento mais harmónico e políticas mais modernas de redistribuição social**

A complexidade dos fatores de desenvolvimento de Portugal no pós 1974, traduzido no acelerar do desenvolvimento de um aparelho produtivo mais moderno, em grandes transformações institucionais e políticas e na construção de um estado social, visavam um processo de modernização da sociedade portuguesa tendo por modelo os países da Europa. Passando por várias vicissitudes – fruto de políticas internas e externas - de 1974 a 2021, as diversas crises económicas foram acompanhadas de elevada dívida externa que constituiu um estrangulamento e um alibi para uma deficiente redistribuição social.

No contexto deste trabalho aparece com evidência que o que está em causa é a necessidade de um modelo de desenvolvimento mais harmónico, o que ultrapassa em muito a bondade das meras medidas de redistribuição social.

De facto, ressalta, por um lado, a abrangência e a permanência da pobreza nas populações estudadas, vindas maioritariamente de gerações pobres que se mantêm na pobreza sem expectativas. Por outro lado, questiona-se a lógica insuficiente e tradicional das políticas sociais como instrumento clássico de um estado de bem-estar, onde a inovação e a ativação de medidas progressistas de empoderamento geradoras de novas capacidades e oportunidades seriam necessárias.

Face ao frágil desenvolvimento do país e à sucessiva ultrapassagem por países outrora mais pobres, faz parte da retórica política - hoje como ontem - que é preciso primeiro produzir excedente para depois redistribuir. Como está suficientemente demonstrado, não há uma relação linear entre estes dois termos da equação - o aumento da produção de riqueza não produz necessariamente maior redistribuição social e menos pobreza – mas também parece ser de aceitar que uma maior redistribuição social sem o desenvolvimento da base económica do país não permite uma fuga à privação.

Estas constatações mostram como, pobreza, desenvolvimento e desigualdade são termos da mesma equação mesmo quando a sua estruturação e interação é complexa e não linear.

Assim, três questionamentos parecem apresentar-se a partir deste estudo:

- estruturar um modelo de desenvolvimento onde a produção e a redistribuição de rendimentos seja mais igualitária, que gere uma real justiça redistributiva e aumente os níveis de confiança diminuindo as desigualdades e os conflitos sociais;
- a necessidade de acelerar o desenvolvimento económico para que os níveis salariais, as oportunidades de emprego e as oportunidades se multipliquem; e
- assegurar que as políticas sociais assentam não apenas na redistribuição social, mas na capacitação para oportunidades de empoderamento, de inserção no mercado de trabalho, de empreendedorismo, de ocupação autónoma, etc.

O consenso em torno do conceito de crescimento inclusivo defende que o crescimento dos rendimentos dos 40% mais pobres deve aumentar mais rapidamente do que média de rendimentos, e que é necessário incluir nos indicadores de crescimento as questões da pobreza, da desigualdade, ao lado do ambiente e bem-estar.

## **2. Reflexões para o futuro: uma nova abordagem mais estruturante e experimental**

Como reduzir a pobreza continua a ser uma das interrogações mais urgentes da humanidade e são inúmeros os estudos, investigações e políticas ensaiadas para lhes dar resposta. De facto, com tantas carências básicas ao nível da qualidade de vida, todas as medidas que as colmatem e tragam melhores e mais amplos recursos fazem falta.

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030 com os seus 6 eixos estratégicos, respetivos objetivos estratégicos e mais de 100 medidas é um bom exemplo da dimensão e diversidade das necessidades. Embora não quantificadas e orçamentadas é desejo de todos que se concretizem.

Seria, pois, inútil e temeroso propor mais medidas às já coletivamente desenhadas. No entanto, existe agora uma oportunidade para novos avanços conceptuais e metodológicos, que se espera que tragam novas respostas quer às causalidades da pobreza quer, e sobretudo, aos impactos das ações ensaiadas para a aliviar.

Defende-se aqui prosseguir na senda do Prémio em Ciências Económicas em Memória de Alfred Nobel que, em 2019, premiou a abordagem experimental

que transformou a economia do desenvolvimento num campo que estuda as causas da pobreza e a melhor forma de combatê-la. De facto, a abordagem pioneira dos laureados de 2019 -Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer - permitiu, que através de pesquisas empíricas e de dados microeconómicos, se identificassem políticas viáveis de combate à pobreza na diversidade dos contextos estudados. Como resultado dessas pesquisas, obteve-se um grande número de informações sobre mecanismos específicos produtores da pobreza e o impacto de intervenções concretas que permitem aliviá-la.<sup>47</sup>

Duflo e Banerjee (2020) defendem a utilização de métodos de pesquisa semelhantes aos utilizados na medicina para verificar a eficácia de novos fármacos (Duflo e Banerjee, 2020: 24), nomeadamente os testes de controlo aleatório. Deste modo, é possível avaliar projetos de carácter experimental, testando uma determinada metodologia ou ação para resolução de um problema concreto, ou mesmo variações dessa resposta a pessoas ou grupo de pessoas selecionadas aleatoriamente, e utilizando um grupo de controlo.

A abordagem utilizada baseia-se em três ideias simples, mas poderosas. Em primeiro lugar, mostraram que seria útil dividir a complexa e assustadora questão da pobreza em problemáticas menores e mais manejáveis, sendo que cada uma delas poderia ser rigorosamente estudada através de uma pesquisa designada de experimental. Em segundo lugar, haveria necessidade de realizar estudos empíricos apoiados na teoria económica e política de forma a interpretar os potenciais resultados das medidas de alívio da pobreza. Em terceiro lugar, acredita-se que a melhor forma de ter respostas é realizar ensaios de campo controlados, ou seja investigações, randomizadas e avaliadas. Ou seja, é preciso identificar os caminhos causais pelos quais as mudanças, nos conteúdos, nos incentivos, e nas informações disseminadas influenciam os resultados de redução da pobreza embora sempre mediados pelo comportamento humano.

Responder a essas perguntas sobre a erradicação da pobreza requer uma abordagem empírica que permita aos investigadores tirar conclusões sérias sobre efeitos causais, o que poderá ser realizado através da utilização de métodos experimentais de pesquisa que utilizem grupos de controle.

Assim, propõe-se:

- Identificar áreas estratégicas que decorrem dos conhecimentos produzidos pelo projeto de investigação;

---

<sup>47</sup>. Ver Royal Swedish Academy of Science, Understanding development and poverty alleviation in <https://www.nobelprize.org/uploads/2019/10/advanced-economicsciencesprize2019.pdf>

- Em cada uma dessas áreas, formular as questões mais estruturantes que permitiriam uma mudança significativa; e
- Selecionar potenciais áreas de projetos estruturantes a desenvolver de forma experimental, avaliados e preparados para disseminação<sup>48</sup>, em caso de consistência dos resultados.

Muita das áreas de investigação propostas há muito que são preocupação de quem se dedica à luta contra a pobreza e à desigualdade, mas a maioria dos projetos são desenvolvidos com uma base empírica e imediatista, não fundamentada ou avaliada, o que torna difícil aferir das ligações causais e do impacto nos objetivos propostos. Seriam esses projetos estruturantes agora propostos que, devidamente fundamentados, ensaiados e avaliados deveriam conter os ingredientes necessários para fundamentar e disseminar algumas das novas e inovadoras políticas públicas.

### 3. Inovação e projetos estruturantes

Figura 19. Ciclo da inovação

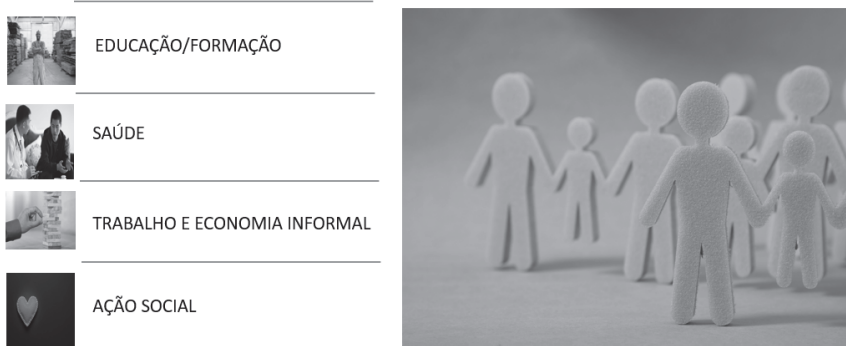


<sup>48</sup>. Infelizmente são reconhecidas as dificuldades de generalização mesmo em projetos que deram provas positivas ao nível dos resultados. Quando acontece, a sua disseminação frequentemente é subfinanciada, burocratizada através de excessivas regulamentações, de níveis de controlo e de ausência de acompanhamento e de avaliação. Nesse sentido a disseminação não deverá assentar apenas nos resultados potencialmente positivos dos projetos, mas também na identificação das condições que permitam garantir a sua implementação.

A **inovação** pode ser definida como qualquer melhoria nas práticas, tecnologias ou formas de fazer com o objetivo de criar valor e melhorar as condições de vida e o bem-estar das populações e restantes atores integrando as práticas de forma sustentável, generalizada e permanente.

**Projetos estruturantes** são os projetos suscetíveis de provocarem ruturas com a situação existente e com as tendências de desenvolvimento “instaladas,” conduzindo às mudanças no sentido da construção de formas alternativas de luta contra a pobreza e exclusão social.

**Figura 20.** Áreas exemplificativas de projetos estruturantes e/ou experimentais



## 4. Ensaçando projetos estruturantes

### 4.1. Na área da educação /formação

Uma das constatações deste projeto de pesquisa - comprovado por inúmeros estudos semelhantes – reside na desqualificação das populações pobres, variável que é uma constante. Esta situação problemática atinge, não apenas os públicos mais velhos, mas também encontra repetição nos públicos mais novos onde nem a escolaridade obrigatória é frequentemente atingida. Pelas entrevistas identificam-se dois fatores associados a esta constatação: o desinteresse pela escola não apenas das crianças, mas também dos progenitores e a necessidade precoce de uma mão de obra filial que angarie recursos para a família. O insucesso e abandono é geralmente atribuído a uma menor apetência para aprendizagens abstratas, reconhecendo-se que, por vezes, é compensada por habilidades físicas e manuais que decorrem das necessidades de resolução de problemas da vida quotidiana e que são minorizadas pelos sistemas de ensino.

São muitas as variáveis que podem ser ensaiadas para um projeto experimental inovador que combata o insucesso na carreira escolar das crianças e jovens pertencentes a meios desfavorecidos. A título de exemplo apresentam-se algumas dimensões, cuja experiência mostrou a sua importância e impacto:



- desenho de uma estrutura curricular mais integrada, complexa e multicultural onde as variáveis científicas, artísticas, culturais e físicas gerem novas apetências e desenvolvem competências que perdurem no tempo;
- reforço da formação de professores para o desenvolvimento do espírito científico, de aprendizagens experimentais, a utilização de novas tecnologias e novas formas de comunicação com culturas diversas. Ao mesmo tempo, essa formação deve incluir a capacitação para a descoberta e utilização das capacidades nos alunos, o evitamento da discriminação de todos os tipos, bem como aumentar as expectativas face à aprendizagem de crianças jovens oriundas de meios desfavorecidos;
- o envolvimento sistemático das famílias e comunidades na valorização da escola e da aprendizagem bem como nas competências e autoestima das crianças e jovens;
- um sistema de tutoria que desde cedo apoie as aprendizagens e as escolhas de formação mais adequadas, ao mesmo tempo que trabalha as dimensões de competências não cognitivas como a autoestima, a perseverança, o esforço, o autocontrolo, entre outras.

#### **4.2. Na área da saúde**

Uma das constatações do estudo foi a omnipresença de situações onde a saúde interfere nas capacidades das pessoas pobres para acionarem novos projetos. São complexas as dimensões dessa interferência dadas as fragilidades dos estilos de vida das populações entrevistadas, mas poder-se-á identificar as dimensões mais significativas onde essas questões emergem: fatores biológicos, estrutura do meio ambiente, práticas e comportamentos e sobretudo acesso a cuidados de saúde.

A saúde é, portanto, um fenómeno multidimensional que quando não devidamente acautelada, seja na sua prevenção seja na mitigação dos seus efeitos, cria ou agrava a condição de vulnerabilidade social vivida pelos seus protagonistas e pelas suas famílias. As situações de doença reduzem os rendimentos dos agregados familiares porque limitam ou impossibilitam a integração no mercado de trabalho do próprio e de alguns familiares, nomeadamente daqueles que, por falta de respostas sociais, assumem o papel de cuidadores; mas também faz aumentar as despesas destas famílias, devido aos custos que os cuidados de saúde acarretam (medicação, exames complementares de diagnóstico, tratamentos, transporte, etc).

Mas aquela correlação é bidirecional, a vulnerabilidade social tem também impacto nas condições de saúde dos indivíduos: na saúde física, pela falta de comportamentos e práticas saudáveis e preventivas e/ou por atividades profissionais desgastantes; e na saúde mental, enquanto impacto de uma exposição prolongada à condição de pobreza e vulnerabilidade social.

A área da saúde está hoje em plena revolução tecnológica, mas também organizativa, tentando incorporar as inovações e lutando contra custos crescentes. Mas a inovação em saúde não descarta que a medicina de amanhã coloca o doente no centro do sistema, assim há um apelo crescente ao compromisso dos doentes, mas também das associações de utentes e das comunidades locais de forma que possam colaborar e acompanhar a evolução.

Elencam-se de seguida domínios de ação que se consideram relevantes para melhorar os níveis de saúde dos indivíduos e que poderão constituir o foco de projetos estruturantes experimentais em dois planos - a prevenção e a mitigação:

- incrementar respostas de saúde de proximidade com as populações que atuem em duas frentes: numa medicina preventiva e na literacia em saúde. Como por exemplo, laboratórios rápidos de consultas urgentes, práticas e pragmáticas e de menor custo ou a utilização de telemedicina de forma sistemática evitando sobrecarga dos serviços;
- reforçar as respostas, os recursos e os equipamentos de saúde, promovendo um acesso equitativo, adequado e atempado, nomeadamente nas áreas em falta como a estomatologia, cuidados continuados e saúde mental, etc;
- reforçar as políticas públicas de ação social e de emprego que permitam, por um lado, gerar emprego apoiado e adequado à diversidade das condições de saúde dos indivíduos ao mesmo tempo que possam garantir níveis de subsistência dos indivíduos e das suas famílias.

#### **4.3. Na área do trabalho e economia informal**

A relação com o trabalho constitui uma das variáveis mais importantes na análise das dinâmicas de inclusão e exclusão, não só pelo seu valor económico, mas também pelo seu papel na construção das identidades sociais e na capacidade de projeção no futuro.

Deste modo, o mercado de trabalho nas suas múltiplas formas incluindo o trabalho formal, informal, a economia paralela, etc. constitui-se como um

dos principais recursos para as estratégias de sobrevivência, não só na sua dimensão material, mas também na dimensão simbólica e relacional.

Porém, a inserção pelo trabalho parece estar sempre comprometida não só pelas crises que caracterizam estes 10 anos, como também pelas profundas alterações nas formas de organização no mundo laboral. Uma parte crescente da população encontra-se confrontada com o desemprego, com a precariedade dos pequenos biscates e o trabalho clandestino, quando não está totalmente excluída.

Com efeito, e tal como a pesquisa realizada evidenciou, a relação dos entrevistados com o sistema de proteção social revela carreiras contributivas para a segurança social inexistentes ou irregulares, dada a natureza instável das trajetórias laborais e a informalidade das relações de trabalho. Como consequência, os entrevistados tendem a não reunir os critérios de elegibilidade para prestações pecuniárias do regime previdencial num conjunto de eventualidades (desemprego; doença; maternidade, paternidade e adoção; acidentes de trabalho e doenças profissionais, velhice e morte).

A fraca ou inexistência de controlo destes indivíduos sobre o seu percurso profissional, e o seu não reconhecimento como parte de um contrato, com os direitos inerentes a um trabalhador, origina um afastamento destas pessoas da pertença a uma sociedade em que o trabalho organizado com direitos e deveres não se coloca e não se vislumbra sequer como uma possibilidade real.

A condição de desemprego prolongado assume-se como uma das formas mais penosas de distanciamento da relação do indivíduo com a sociedade. Esta condição não origina apenas privação de uma fonte de rendimento indispensável à sobrevivência, como também a exposição a tensões e possíveis ruturas familiares; esta condição tende ainda a criar isolamento, podendo o desemprego funcionar como estigma social. Por outro lado, tende igualmente a aumentar as dificuldades de uma inserção no mercado de trabalho, como consequência de perda ou redução das qualificações profissionais.

Identificam-se assim áreas de intervenção chave que poderiam constituir-se como objetos de ação de projetos experimentais destinados à melhoria do acesso ao emprego e de combate à economia informal, nomeadamente:

- Gerar um fórum de empresas e serviços parceiros cuja responsabilidade social seria o de investir na promoção da qualificação e no apoio à empregabilidade de populações com dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal;

- A partir das parcerias locais de empresários, escolas profissionais, escolas técnicas e universidades, organizar formação pessoal e profissional com empregabilidade e capacidade de evolução das certificações;
- Organizar, e gerar metodologias, de aprendizagem colaborativa com populações para identificação de necessidades sociais e de formação;
- Estruturar carreiras personalizadas quer de formação quer de emprego adaptados e adequados a cada pessoa, procurando identificar lacunas específicas de competências e outras necessidades (como por exemplo: carta de condução, equipamentos escolares para filhos, etc), bem como promover as capacidades obtidas ao longo da vida;
- Ensaiai legislação específica que permita aos trabalhadores em regimes informais descontar para a segurança social e para a reforma, de forma adequada à intermitência e baixos rendimentos e independentemente da(s) entidade(s) empregadora(s);
- Simplificar os procedimentos administrativos e adaptar os modos de realização dos pagamentos (temporalidade e valores) flexibilizando-os e adequando-os tendo em conta a capacidade contributiva dos trabalhadores. Premiar com incentivos fiscais para que as entidades empregadoras promovam carreiras contributivas;
- Incrementar o acesso à informação sobre as contribuições para o sistema de segurança social tanto aos trabalhadores como aos empregadores envolvidos em economia informal através da criação de serviços de proximidade e campanhas de sensibilização.

#### **4.4. Na área da ação social**

A heterogeneidade dos perfis de pobreza nas suas dimensões de género, etnia, idade, mas também no nível de intensidade e durabilidade das situações de vulnerabilidade manifestadas por cada um destes perfis levanta interrogações sobre a matriz de formulação das políticas sociais e sobre as modalidades de intervenção social suscetíveis de romperem com situações de pobreza e exclusão social.

A análise longitudinal realizada revela as oscilações do sistema de proteção social face às diferentes conjunturas económicas, a insuficiência da sua cobertura para cobrir o espectro de necessidades sociais, mas também põe a descoberto modalidades de intervenção social de cariz predominantemente assistencialista que não promovem uma gestão participada dos percursos de

inserção, nem conseguem alcançar níveis de empoderamento para que as pessoas se tornem atores das suas próprias vidas.

Estas modalidades de intervenção dependem do perfil das equipas técnicas, dos recursos das políticas públicas e das entidades da sociedade civil organizada, mas também da capacidade de se fazer um bom diagnóstico das problemáticas prevalentes em determinados territórios/grupos sociais e de se ter a capacidade de desenvolver uma efetiva ação colaborativa entre todos os setores relevantes para cobrir a multidimensionalidade das situações de pobreza e exclusão social.

É de alguma forma paradoxal que passados mais de 20 anos desde a implementação do RSI se continuem a sentir lacunas na gestão participada de base territorial nos percursos de inserção, sem que a identificação destes problemas se traduza em ações capazes de reverter esta situação, no concelho de Lisboa. Partindo da necessidade de se quebrarem ciclos intergeracionais de pobreza seria importante identificar territórios com índices de juventude mais elevados no sentido de se desenvolverem projetos experimentais que abarcassem as seguintes dimensões:

- Aproximar e articular as políticas de emprego e de ação social de forma a fomentar apoios de qualificação, de emprego e de empreendedorismo no interior das políticas sociais;
- Acompanhamento social integrado capaz de desenvolver intervenções focadas na criação de oportunidades e ao mesmo tempo no desenvolvimento de capacidades, numa articulação real entre os diferentes níveis de ação: da intervenção comunitária ao acompanhamento individual/familiar;
- Fomentar a participação ativa dos protagonistas no desenho e organização de recursos em função da especificidade dos seus projetos de vida;
- Construir medidas explícitas, mas não exclusivas, para determinados grupos sociais que permitam, por um lado, capacitar/especializar os técnicos em determinadas problemáticas e, por outro, abrir o sistema de oportunidades, adequando-se a intervenção à particularidade dos públicos;
- Apoiar através de tutoria e formação, os técnicos de ação direta de forma a inovar, aprofundar novos procedimentos e rentabilizar a capacidade de ação.

ANTUNES, Ricardo (2010) *Classes sociais e a desigualdade na saúde*, CIES e-WORKING PAPER N.º 85/2010

BANERJEE Ahijit V. e DUFLO, Esther (2020), *A economia dos pobres. Repensar de modo radical a luta contra a pobreza global*, Actual, Lisboa

BATISTA, António (2010) *Do discurso da pobreza ao investimento no “Capital social”*, Cidade Solidária, Revista da Santa casa da Misericórdia de Lisboa, Lisboa

BECK, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, London

BRANCO, Francisco (2003) “Os ciganos e o RMG: os direitos sociais e o direito à diferença”, in *Intervenção social*, nº27, 121-143

BRANCO, Francisco (2008). “Acção social, individuação e cidadania: a construção do acompanhamento social no contexto do Estado Social activo”. *Cidades, Comunidades e Territórios*. 17: 81-91.

BRANNEN J. (2002) in Corden, A. and Millar, J. (2007) *Time and change: a review of the qualitative longitudinal research literature for social policy*. *Social Policy and Society*, 6. pp. 583-592. <http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=SPS>

CAMPENHOUDT, Luc Van et al (2005), *La méthode d'analyse en groupe – applications aux phénomènes sociaux*, Ed. Dunod, Paris

CANTANTE, F., Almeida, T., CRUZ, C.M., ESTÊVÃO, P., CARMO, R.M. & SILVA, P.A. (2020), *Rendimento social de inserção. Contributos para o conhecimento de uma prestação de último recurso. Números em Análise*, N.º 2. CoLABOR

CANTANTE, Frederico (2021), “Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores: prestação agregadora de emergência não conseguiu colmatar as lacunas dos instrumentos tradicionais”, in Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva, *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021: Governar em Estado de Emergência*, IPPS-Iscte, Lisboa

CARMO, R.M., SEBASTIÃO, João, AZEVEDO, Joana, MARTINS, Susana Cruz, COSTA, António Firmino (org.) (2018), *Desigualdades Sociais – Portugal e a Europa*, ed. Mundos Sociais, Lisboa

CARMO, Renato Miguel, D’AVELAR, Maria Madalena (2020), *A Miséria do Tempo – Vidas Suspensas pelo Desemprego*, ed. Tinta da China, Lisboa

CASTRO Alexandra, “Ciganos e desigualdades sociais: contributos para a inflexão de políticas públicas de cariz universalista”, *Fórum Sociológico*, 20 | 2010, 11-19 in <https://doi.org/10.4000/sociologico.139>

CASTRO, Alexandra (coord.) (2012) *A cidade incerta. Barómetro do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa*, Caderno 17 REAPN, Porto

CASTRO, Alexandra e GUERRA, Isabel (coord.) (2021) *Santa Casa da Misericórdia na linha da frente na resposta à Covid-19. Transformações sociais e organizacionais nos serviços de ação social*, Edições Santa Casa, Lisboa

CASTRO, Alexandra; GUERRA, Isabel; SANTOS, Marta, BRANCO, Francisco; AMARO, Inês (2010), *Mapa das Vulnerabilidades na Cidade de Lisboa*, CET -ISCTE, Relatório de Pesquisa, Lisboa

CASTRO CALDAS, José; Ana Alves da SILVA, Frederico CANTANTE, (2020), *As consequências socioeconómicas da Covid-19 e a sua desigual distribuição*, Colabor ebooks, Julho 2020

Comité da Datação dos Ciclos Económicos Portugueses (2020) *O estado da economia portuguesa durante a pandemia da Covid-19*, FFMS, Lisboa, disponível em <https://www.ffms.pt/crises-na-economia-portuguesa/5042/documentos-do-comite>

CONCEIÇÃO, Sara Luísa Leite (2019), “Investigação sobre desigualdades sociais de saúde em Portugal - breve panorama a partir de uma revisão da literatura”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 89, 2019, pp. 97-113.

COSTA, Sónia (coord.) (2015) *Evolução na Continuidade. Barómetro do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa*, Caderno 20 REAPN, Porto

COSTA, Sónia (coord.) (2017) *Trânsito Condicionado. Barómetro do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa*, Caderno 23 REAPN, Porto

DAMON, Julien (2020) “A pauvreté en Europe, bilan mitigé, propositions nouvelles”, *Europe sociale*, n° 256

DIAS, João et al (2020), “Mudanças recentes na estrutura de emprego em Portugal – segmentação e polarização”, in *Sociologia on-line*, n° 22, abril 2020, pp 112-137

DIOGO, Fernando (2007), *Pobreza, Trabalho e Identidade*, Celta Editora, Oeiras

DIOGO, Fernando; CASTRO, Alexandra; PERISTA, Pedro (Org.) (2015) *Pobreza e exclusão social em Portugal. Contexto, transformações e estudo*, Vila Nova de Famalicão, Húmus.

DIOGO, Fernando, (coord.) (2021), *A pobreza em Portugal: trajetos e quotidianos*, Fundação Manuel Francisco dos Santos, Lisboa

DUBET, François (2020), *Le temps des passions tristes – Inégalités et populisme*, La République des Idées, Ed. Seuil, Paris.

EAPN Portugal (2015) *Erradicar a Pobreza Compromisso para uma Estratégia Nacional*, Rediteia 48, Porto.

FARINHA RODRIGUES, Carlos (2007), “Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza. Portugal nos Anos 90”, in *Colecção Económicas*, Série II, n° 5, Coimbra, Almedina.

GUERRA, Isabel (2006), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e Formas de Uso*, Principia, Estoril.

GUERRA, Isabel; ANTUNES, M. José Lobo, Castro, Alexandra; FARINHA, Carlos; COSTA, Sónia e outros (2009), *Vulnerabilidades e Potencialidades da Coesão, Social nos Açores: Análise de dez anos de Percursos de Inclusão Social (RMG/RSI)*, CET-ISCTE, Relatório de Pesquisa; Lisboa

Guerra, I & Pinto, T.C (2015), “*Da pobreza à vulnerabilidade: transformações identitárias no agir coletivo*” in DIOGO, Fernando; CASTRO, Alexandra; PERISTA, Pedro (Org.) (2015) *Pobreza e exclusão social em Portugal. Contexto, transformações e estudo*, Vila Nova de Famalicão, Húmus

Guerra, Isabel (2013) “Pobreza e Desenvolvimento: uma relação entre oportunidades sociais e capacidades individuais” *Le monde diplomatique*, Abril 2013



GUIBENTIF, Pierre e BOUGET, Denis (1997), *As políticas do Rendimento Mínimo Garantido na União Europeia*, União das Mutualidades Portuguesas, Lisboa.

HESPANHA, Pedro (2008), “Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios”, *Revista crítica das Ciências Sociais*, nº 39-1, pp. 5-22.

HESPANHA, Pedro (2002), «Individualização, fragmentação e risco social nas sociedades globalizadas», *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 63 | 2002, publicado a 01 outubro 2012, consultado a 02 março 2022. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/1253>; DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.1253>

HOLLAND Janet, Rachel THOMSON and Sheila HENDERSON (2006) *Qualitative Longitudinal Research: A Discussion Paper, Families & Social Capital* ESRC Research Group, London South Bank University. Disponível em <http://www1.lsbu.ac.uk/ahs/downloads/families/familieswp21.pdf>

LAHIRE, Bernard (2004) *Retratos sociológicos – disposições e variações individuais*, Artmed Editora

MARQUES et al (2016), *VII Jornadas de Geografía Económica Los escenarios económicos en transformación. La realidad territorial tras la crisis económica* USC-AGE ISBN 978-84-944193-3-1

MARTINELLI Flavia (2017), “Social services, welfare states and places: an overview” in Martinelli, F.; Anttonen, A.; Matzke, M. (eds) *Social services disrupted. Changes and policy implications for Europe in times of austerity*, Glos, Edward Elgar.

MATZKE, M. et al. (2017), “Public policy conceptions: priorities of social services provisions in Europe” in in Martinelli, F.; Anttonen, A.; Matzke, M. (eds) *Social services disrupted. Changes and policy implications for Europe in times of austerity*, Glos, Edward Elgar.

MCLEOD, Julie (2003), “Why we interview now – reflexivity and perspective in a longitudinal study”, in *Journal of Social research Methodology*, Vol.6, nº 3, 201-211

Organização Internacional do Trabalho (OIT), (2021), “Estender a segurança social aos trabalhadores da economia informal – ensinamentos obtidos a partir da experiência internacional”, in [https://www.ilo.org/lisbon/publica%C3%A7%C3%B5es/WCMS\\_836780/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/lisbon/publica%C3%A7%C3%B5es/WCMS_836780/lang--pt/index.htm)

PATRICK, R. (2017). “Wither Social Citizenship? Lived Experiences of Citizenship In/Exclusion for Recipients of Out-of-Work Benefits”, in *Social Policy and Society*, 16(2), 293-304. doi:10.1017/S147474641600049X

PAUGAM, Serge (1996), *L'exclusion, l'état des savoirs* (sous la dir. de), La Découverte, coll. Textes à l'appui, Paris

PEDROSO, Paulo (1997), *Rendimento Mínimo Garantido. Ideias, Experiências e desafios para as políticas sociais em Portugal. Relatório elaborado para o Conselho Económico e Social*. Documento Policopiado.

PEREIRA, Elvira (2010), “Observar a pobreza em Portugal: uma leitura crítica das principais abordagens à operacionalização do conceito de pobreza”, Fórum sociológico, nº 20, pp. 57-66. Disponível em <https://doi.org/10.4000/sociologico.182>

PEREIRINHA, José António (coord.) (2008), *Género e Pobreza: impacto e determinantes da pobreza no feminino*, Lisboa

PEREIRINHA, José António e Pereira, Elvira (2021), *Regime de mínimos sociais em Portugal. Evolução do discurso político e das políticas*, Almedina, Coimbra.

PINTO, Teresa; GUERRA, Isabel; MARTINS, Marta; ALMEIDA, Sara (2010), *À tona de água. Necessidades em Portugal: tradição e tendências emergentes*, Tinta-da-China, Lisboa

REIS, José (coord), (2020), “Palavras para lá da pandemia: cem lados de uma crise, Centro de Estudos Sociais”, in *Palavras para lá da pandemia: cem lados de uma crise - Ficha Técnica* (uc.pt)

ROSANVALLON, Pierre (1995), *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'Etat-providence*, ed. Seuil, Paris

RODRIGUES, C. F. (2007), *Distribuição do rendimento, desigualdade e pobreza: Portugal nos anos 90*, Coimbra, Almedina.

RODRIGUES, Carlos Farinha (coord.) (2016), *Desigualdade do rendimento e pobreza em Portugal*. Lisboa, FFMS.

RODRIGUES, Eduardo Vítor (2010), “O Estado e as Políticas Sociais em Portugal Sociologia”, in *Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol. XX: 191-230.

SALDANA (2003) in Corden, A. and Millar, J. (2007), “Time and change: a review of the qualitative longitudinal research literature for social policy”. In *Social policy and society*, 6. pp. 583-592. <http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=SPS>

SANTOS, Boaventura de Sousa (1993), “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento, 17-56.

SANTOS, Ana Cordeiro e REIS, José (2018) “Portugal: uma semiperiferia reconfigurada”, in *e-cadernos CES* [Online], 29 | 2018, colocado online no dia 15 junho 2018, consultado a 01 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eces/3163>

SEN, Amaryta (1992), *Repenser l'Inégalité*, Paris, Seuil

SILVA, Joana; BERNARD, Anna; ESPIGA, Francisco e GASPAR, Madalena (2020), *O impacto da Covid-19 na Pobreza e Desigualdade em Portugal e o efeito mitigador das políticas de proteção* in Observatório Social da Fundação La Caixa. Disponível em: <https://oobservatoriosocial.fundacaolacaixa.pt/-/o-impacto-da-covid-19-na-pobreza-e-desigualdade-em-portugal-e-o-efeito-mitigador-das-politicas-de-protecao>

SILVA, P. A., CARMO, R. M., CANTANTE, F., CRUZ, C.M., ESTÊVÃO, P., MANSO, L., Pereira, T. S. (2020). *Trabalho e desigualdades no Grande Confinamento. Perdas de rendimento e transição para o teletrabalho. Estudos CoLABOR*, N.º 2. CoLABOR.

SOULET, Marc-Henry (2004), “Faire face et s’en sortir vers une théorie de l’agir faible” in *Agir en situation de vulnérabilité*, Vivianne Châtel & Marc-Henry Soulet (dir.), Québec, Presses de l’Université Laval.

SOULET, Marc-Henry (2009) *Reconsidérer la Vulnérabilité*, Ciclo Conferências do Mestrado de Serviço Social 2008/09, pp. 5/12, disponível em [http://www.cessus-ucp.com.pt/Public/Actas/files/Actas%20Ciclo%20Conf\\_MSS.pdf](http://www.cessus-ucp.com.pt/Public/Actas/files/Actas%20Ciclo%20Conf_MSS.pdf)

SPINI, Dario & HANAPPI, Doris & BERNARDI, Laura & ORIS, MICHEL & Bickel, Jean-François. (2013). *Vulnerability across the life course: A theoretical framework and research directions* in [https://www.researchgate.net/publication/305301274\\_Vulnerability\\_across\\_the\\_life\\_course\\_A\\_theoretical\\_framework\\_and\\_research\\_directions](https://www.researchgate.net/publication/305301274_Vulnerability_across_the_life_course_A_theoretical_framework_and_research_directions)

United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative (2021) *Global Multidimensional Poverty Index 2021 Unmasking disparities by ethnicity, caste and gender*

UNL, 2020 *Quando a pandemia não é igual para todos*, disponível em <https://barometro-covid-19.ensp.unl.pt/wp-content/uploads/2020/05/estudo-desigualdades-covid-report.pdf>

VALADAS, Carla (2012) “Políticas públicas para o emprego em Portugal: de ação reguladora a potencial emancipatório?” in *Configurações* [Online], 10 | 2012, posto online no dia 17 fevereiro 2014, consultado o 19 abril 2019. URL <http://journals.openedition.org/configuracoes/1521>; DOI: 10.4000/ configuracoes.1521

VILAVERDE, Ana Virgínia V. Pinto (2016) *As políticas sociais RSI e o PER, como instrumento de inclusão social das famílias ciganas – estudo de caso da comunidade de Vila Real*, Dissertação de Mestrado, UTAD

WATTS, Michael J, BOHLE, Hans, J., (1993), “The space of vulnerability: the causal structure of hunger and famine” in *Progress in Human Geography*, n 17 (pp 43-67) in <https://doi.org/10.1177/030913259301700103>



## ANEXOS



## ANEXO 1. METODOLOGIA DO ESTUDO LONGITUDINAL DE 10 ANOS

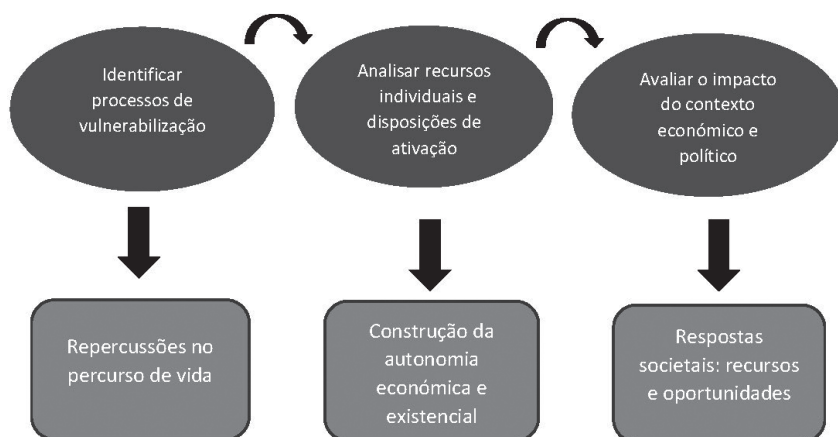
*«Longitudinal data set have been likened to wine, deepening  
in flavor and character over time»*

*(Holland, 2006:573)*

### 1. Objetivos do estudo

O objetivo central do Barómetro assenta na compreensão dos processos que acentuam, ou quebram, ciclos de vulnerabilização, por via da análise do acesso e da apropriação de recursos disponibilizados pelas políticas públicas, mas também dos recursos individuais e das capacidades de projeto das pessoas que constituem o painel.

Figura 21. Objetivos do estudo



Tendo por base as noções de tempo e de mudança, inerentes a um estudo longitudinal, considerou-se fundamental:

- Descrever o tipo de mudança que ocorre, em quem e no quê, em que momento e em que contexto, identificando-se os aspetos essenciais e as inter-relações entre eles;
- Analisar de que forma e porque razão as mudanças ocorrem, verificando como os indivíduos se posicionam no momento presente, (re)interpretam a sua trajetória de vida e projetam o seu futuro e que recursos individuais



e sociais são mobilizados face às oportunidades que lhes são oferecidas/negadas;

- Interpretar a natureza e o sentido destas mudanças.

Nesta última fase, tendo em conta os objetivos delineados, foi construído um guião de entrevista com um corpo de questões comuns a todos os entrevistados. Este Guião foi acompanhado de uma sinopse do perfil de cada um dos entrevistados e de um conjunto de questões específicas que decorrem da singularidade de cada biografia. O momento que precedeu a realização de cada uma das entrevistas exigiu:

- Estabelecer o contacto com os entrevistados, no sentido de se proceder à marcação de uma data para entrevista;
- Rer as entrevistas realizadas nas três vagas de inquirição (n=141) e detetar na particularidade de cada percurso biográfico as questões mais pertinentes para dar conta dos objetivos de análise estabelecidos para a Fase IV do Barómetro;
- Rever o guião de entrevista e adaptá-lo a última fase de trabalho;
- Dar continuidade às sinopses já elaboradas nas anteriores fases. O número total de entrevistas analisadas nas 4 fases foram 221 (74 na fase I, 57 na fase II, 47 na fase III e 43 na fase IV).

## **2. A especificidade metodológica dos estudos longitudinais**

Esta pesquisa iniciada em 2011<sup>49</sup> conta com quatro vagas de entrevistas concretizadas (a primeira em 2011, a segunda em 2014, a terceira em 2017 e a quarta em 2021), possibilitando seguir, neste período de tempo, um painel de 43 pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade, contribuindo para uma compreensão aprofundada dos processos sociais em jogo através da interpretação e (re)construção das trajetórias de vida destas pessoas.

A abordagem metodológica de tipo qualitativo longitudinal foi selecionada por se considerar ser a mais adequada e profícua no estudo dos fenómenos sobre a pobreza e a exclusão social. Assumindo a temporalidade um papel central na definição do tipo de estudos longitudinais qualitativos (ELQ), no caso do Barómetro foi definido um período de dez anos.

---

<sup>49</sup>Importa referir que todos os entrevistados subscreveram uma declaração de consentimento informado para participação no estudo.

Os ELQ possibilitam captar, no tempo, os processos de mudança social na sua relação entre o nível micro (indivíduo e família), meso (instituições) e macro (contexto socioeconómico e político). Isto pressupõe um olhar sobre os fenómenos de pobreza e de exclusão como processos e não como um estádio, onde importa detetar os mecanismos que interferem e que podem ser relevantes para compreender o impacto de acontecimentos e transições nestes processos, formas de adaptação e de resistência à mudança.

Este enfoque explica o interesse crescente pelos estudos qualitativos e concretamente sobre os ELQ quer nas ciências sociais, quer entre decisores políticos.

A sua atração reside na capacidade de responder às perguntas “como” e “porquê” ao longo de um determinado período. É possível desenvolver uma abordagem holística em que através do enfoque nos processos psicológicos, biográficos e contextuais se interpreta a mudança por via da interação, muitas vezes subtil, dos fatores que moldam determinados processos. É exemplo disso, um estudo inglês, cujo interesse político decorreu da necessidade de compreender a forma como determinadas medidas de política são experienciadas no quadro de vida quotidiana dos indivíduos, identificando-se os fatores que impactam na sua vida, o contexto particular em que isto acontece e as mudanças ao longo do tempo (Holland *et al.*, 2006).

Num momento histórico de rápidas mudanças e de maior exposição ao risco, o interesse por este tipo de abordagem recai, sobretudo, nos impactos que determinadas intervenções e mudanças de paradigma nas políticas sociais, e outras, afetam percursos de vida e têm resultados futuros. No fundo, as abordagens quantitativas parecem não conseguir aceder aos processos e fatores que medeiam a forma como as pessoas lidam e respondem à mudança social.

Na abordagem aos fenómenos de pobreza e exclusão social a centralidade dos ELQ reside também na sua capacidade de descrever, analisar e interpretar junto das mesmas pessoas e em diferentes momentos:

- as perceções sobre as situações de privação e as estratégias que vão sendo desencadeadas ao longo do tempo, possibilitando regressar, em cada situação de entrevista, às formas como o presente é/era compreendido. Para além de se ir reconstruindo o passado à luz do presente, recolhe-se sobretudo informação sobre as situações e estratégias relativas a um período curto;
- o movimento recursivo e comparativo entre passado, presente e futuro, aprofundando as histórias, as aspirações e os receios;

- as complexas necessidades que mudam através do tempo e que configuram um “espaço social longitudinal de vulnerabilidade” (Watts & Bohle, 1993);
- as diferenças e/ou mudanças de uma variável entre períodos e verificar a sua direção positiva ou negativa;
- os fatores que afetam os resultados e a sua magnitude;
- a relação entre as conjunturas socio-históricas e a forma como impactam na vida quotidiana.

As noções de “tempo” e de “mudança” assumem-se como nucleares nos ELQ, embora o seu carácter multidimensional dificulte a sua definição. Para Saldana (2003) *“time as a physically contextual construct but moves quickly to time as a cultural and gendered construct, and time as an individually and subjectively interpreted construct”*. Sendo os processos de mudança sempre contextuais, a noção de “mudança” tem também de ser suficientemente flexível para poder emergir ao longo do percurso de pesquisa e à medida que os dados são analisados.

O tempo, é por isso, o ponto nevrálgico deste tipo de pesquisa, nos 3 enfoques, tal como foram enunciados por Brannen (2002):

- tempo no presente (como as pessoas gerem o seu quotidiano);
- tempo no percurso de vida (sequências, transições, acontecimentos ao longo do percurso de vida);
- tempo histórico (contexto para perceber o tempo presente e o tempo do percurso de vida, pela exposição coletiva das pessoas aos mesmos momentos históricos e acontecimentos socioeconómicos, políticos e urbanísticos).

### 3. Desafios metodológicos

A experiência e a reflexão no seio da equipa sobre a adoção dos ELQ trouxeram desafios e aprofundamentos metodológicos. Embora transversais aos estudos de natureza qualitativa, colocam-se aqui com maior acuidade pela sua extensividade no tempo, concretamente em quatro momentos do processo de pesquisa.

#### • Na identificação de perfis:

A opção entre a exploração de territórios ou a exploração de perfis sociais afigurou-se uma decisão particularmente interpeladora. Assumiu-se o interesse pela exploração de perfis, na medida em que estes são identificados

como situações de vida com traços de vulnerabilidades reportadas a estados de carência e de dano associados a necessidades tradicionais e emergentes. O centramento por perfis permitiria, assim, focalizar com maior precisão o impacto das políticas sociais em função das características das situações de vulnerabilidade.

Propôs-se realizar entrevistas aprofundadas distribuídas por 2 grupos de freguesias<sup>50</sup> e por 6 perfis definidos<sup>51</sup>, concretamente: trabalhadores pobres, desempregados, cuidadoras informais, incapacitados para o trabalho por motivo de doença, desafiados e idosos em situação de vulnerabilidade.

Uma outra preocupação, presente na construção da base de potenciais inquiridos, prendeu-se com a procura de diversidade dentro de cada um dos perfis relativamente à caracterização dos entrevistados e das medidas de apoio social das quais beneficiavam ou tinham beneficiado.

O aprofundamento qualitativo das vulnerabilidades deveria simultaneamente incluir: perfis de pobreza, tipologia de problemas e tipologia de soluções/políticas atuais.

• **Na definição do número de entrevistados do painel e dos intervalos temporais das fases:**

No total, na Fase I foram realizadas 80 entrevistas em profundidade, no entanto, apenas 74 foram selecionadas para análise, tendo sido excluídas 6, por se ter constatado a sua inadequação aos perfis ou por não serem suficientemente ricas em conteúdo.

Importa referir que no quadro da pesquisa qualitativa a definição do grupo de participantes não se baseia na procura de representatividade estatística. O número de pessoas entrevistadas é menos importante do que o critério utilizado para a sua seleção, onde as características biográficas dos indivíduos são utilizadas para traduzir a diversidade da população a estudar<sup>52</sup>. No entanto, iniciar a pesquisa com um número maior de entrevistados do que aqueles que são necessários mostrou-se uma estratégia adequada dada a atrição que se veio a verificar (naturalmente por falecimentos dos mais idosos, recusas na continuidade em participar no estudo, e «desaparecimento»). Com efeito,

<sup>50</sup>. Para mais informação conferir o Relatório da Fase I

<sup>51</sup>. A estruturação dos perfis a entrevistar baseou-se num estudo concluído para a SCML (Castro e Guerra et al., 2010) e assentou em 3 eixos analíticos: condições objetivas de existência, dinâmicas subjetivas dos sujeitos e a relação dos sujeitos com os dispositivos de ação social.

<sup>52</sup>. Para um aprofundamento dos pressupostos das metodologias qualitativas veja-se, por exemplo: Guerra, 2006.

o painel reduziu de 2011 para 2014, de 74 entrevistados para 57. Entre 2014 e 2017, perdemos 10 entrevistados e, finalmente em 2021 foi possível reencontrar 43 pessoas. Significa que durante o período de dez anos o Painel sofreu uma atrição de quase 50%.

- **Na definição dos intervalos das fases:**

Como já referido, a temporalidade é central nos estudos qualitativos longitudinais. Apreender as alterações no contexto socio económico e político na sua relação com o tempo biográfico de cada pessoa e as mudanças ou estabilizações no percurso de vida constituiu um dos objetivos centrais deste trabalho. Dada a dimensão e complexidade desta pesquisa, foi definido em primeiro lugar o período de uma década como o cumprimento de tempo necessário para captar mudanças de nível mais macro, e um intervalo de 3 anos entre cada ronda para capturar os eventos críticos, causalidades e efeitos no percurso de vida, bem como a autoperceção dos entrevistados sobre os mesmos. Esta definição possibilitou assim, com os recursos disponíveis, obter uma compreensão longitudinal da relação entre percursos de vida e condições estruturais.

- **Na fase de recolha da informação:**

O processo de estimulação da reflexividade do investigador e do investigado ao longo do tempo, exige uma atenção analítica em ambos, garantindo não só a confidencialidade dos dados recolhidos, mas também a integridade da pessoa entrevistada decorrente da maior autoconsciência do seu percurso de vida na reflexão que faz. Nesta última fase de pesquisa, o momento em que as pessoas foram convidadas a refletir sobre o seu percurso de vida nos últimos dez anos, revelou-se de elevada sensibilidade, dado estarmos num ambiente de pesquisa e não numa situação de relação terapêutica ou de mera sociabilidade, apesar dos laços pessoais que se foram estabelecendo ao longo da pesquisa.

Uma outra questão metodológica foi sendo manifestada ao longo das fases de recolha de informação: perante a necessidade de reconstrução dos processos de mudança e de elaboração do balanço do percurso de vida, questionaram-se as vantagens e desvantagens do papel das investigadoras, no confronto entre aquilo que ia sendo relatado pelo entrevistado face a narrativas passadas. O dilema situava-se entre dar ou não dar ao entrevistado elementos de referência passados que mobilizassem uma maior capacidade reflexiva sobre esse próprio percurso.<sup>53</sup> Dar esta oportunidade significaria não apenas otimizar o

---

<sup>53</sup>. Por exemplo: «Quando falei consigo estava desempregado e tinha acabado de se mudar de casa desde então o que aconteceu na sua vida?»

tempo (limitado) de recolha de informação como também dissipar as dúvidas, confrontar relatos do passado com os do presente, identificar potenciais contradições na reconstrução do percurso e das motivações/emoções a este associado. Porém, este confronto poderia influenciar a narrativa do entrevistado, no sentido de este se conformar com, ou mesmo contrariar a imagem que foi sendo construída. É necessário ter presente que as perguntas retrospectivas relativas a estados motivacionais, cognitivos e afetivos são problemáticas e que as entrevistas são constituídas por histórias relatadas sobre a vida e não a vida como é realmente vivida.

No entanto, este *focus* prospetivo e retrospectivo e a estruturação de questões reflexivas permite que padrões, temas e orientações possam surgir e estimulam a reflexividade, pelo que optámos por introduzir elementos de referência passados para melhor situar o entrevistado deixando-o reformular quando sentisse necessário.

Nos estudos longitudinais a extensividade no tempo dos contactos investigadores – investigados exige especial atenção analítica na medida em que estes últimos vão ganhando, ao longo do tempo, cada vez mais autoconsciência da reflexão sobre a sua vida que é produzida em conjunto com os investigadores.

#### • Na fase de análise e interpretação dos dados:

Este último aspeto conduz-nos a um outro desafio que ocorre na fase da análise da informação, nomeadamente no que se refere à gestão do posicionamento do investigador na produção e análise dos dados decorrentes da situação de entrevista e da relação que se vai estabelecendo ao longo do tempo. O reconhecimento do posicionamento do investigador no tempo e no espaço a partir do qual é realizada a interpretação das narrativas conduz à necessidade de clarificação do que é transmitido e do que é interpretado num processo de produção da informação.

Nestes percursos relacionais, a neutralidade é um mito, mas também se recusa a ideia do investigador como um agente da consciência. Se a produção do discurso do entrevistado é concebida como sendo tributário de normas e critérios socio históricos veiculados nesse momento, da narração, as lentes de interpretação do investigador não estão também imunes ao seu contexto particular e ao momento socio histórico.

Torna-se assim relevante recolher e registar elementos atitudes, emoções, comunicação não verbal manifestada ao longo da entrevista que enquadram

em simultâneo o material transcrito apoiando a forma como o investigador irá analisar e produzir informação. Tornar explícito o posicionamento do investigador e o papel das suas convicções, estados de espírito e leituras do mundo suportará um procedimento analítico mais verdadeiro e eticamente mais atento e crítico, desocultando os processos de interpretação à medida que a pesquisa vai avançando.

O conjunto sempre alargado de dados longitudinais qualitativos são intimidadores na medida em que não há finalização da análise e a informação da próxima ronda pode desafiar interpretações das rondas anteriores. Ou seja, a análise e coleção de dados nunca está concluída: a interpretação é sempre provisória. Como observa Mcleod (2003) a natureza da pesquisa longitudinal desafia a autoridade e a estabilidade das nossas interpretações.

O reconhecimento da contingência dos relatos individuais apela a uma abordagem analítica caleidoscópica (como defendem Rachel Thomson e Janet Holland, 2006) nas suas reflexões sobre os desafios das abordagens longitudinais qualitativas) que ao invés de pretender alcançar saturação, explora as diversidades de olhar sob novas configurações que vão apreendendo ao longo do tempo sentidos diferentes.

Nesta última etapa no Barómetro o manancial de informação de que dispúnhamos foi de 172 entrevistas colocando-nos perante 3 grandes desafios:

- Fazer face à crescente dimensão e complexidade do material recolhido;
- Evitar a excessiva categorização;
- Relacionar os perfis e as dinâmicas de (des)vulnerabilização dos indivíduos aos contextos locais (dispositivos de ação social) e ao contexto macroeconómico e social.

No fundo, o modelo analítico desenvolvido procurou responder ao carácter dinâmico e multifacetado dos dados: estruturando e tratando de forma produtiva o enorme manancial de informação que se obtém após quatro rondas de recolha de narrativas, combinando uma análise longitudinal que privilegia o caso individual e uma análise transversal que enfoca no contexto espacial e social.

Será assim possível passar do que se poderia considerar de estudos de caso ilustrativos para perfis de trajetórias de vida que pela intensidade e densidade dos dados, e pela complementaridade do tipo de interpretações garante um aprofundamento e maior compreensão dos processos sociais e biográficos em jogo.

## ANEXO 2. SÍNTESE DO QUADRO CONCEPTUAL E ANALITICO

### 1. Enquadrar a pobreza num contexto socioeconómico e de desenvolvimento societal

Parece evidente que a pobreza e a exclusão, até pela dimensão que adquirem nas sociedades ocidentais, não podem ser reduzidas a um problema individual e que necessitam de reflexão e de ação a nível macro social. Assim, frequentemente, o discurso sobre a pobreza está mal colocado, pois situa-a como marginal às dinâmicas de desenvolvimento socioeconómico, o que tem como consequência intensificar a procura de medidas corretivas, transferindo os recursos para uma esfera externa aos “mercados” para a apelidada “esfera do social” (Baptista: 2010).

A inclusão da problemática da pobreza na lógica do desenvolvimento coloca a importância, para além do desenvolvimento económico e das formas de repartição da riqueza, para o desenvolvimento social como tradução de uma componente de investimento em “capital social”, ferramenta também ela de competitividade e de “sustentabilidade económica global.” (Baptista, 2010: 9).

Numa posição combinada defende-se que a satisfação das necessidades - para todos, pobres ou não - passa por uma relação entre as oportunidades sociais e as capacidades individuais. As oportunidades relacionam-se com os processos de desenvolvimento societal e com a forma como os responsáveis políticos nacionais incorporam quer as formas de redistribuição social, quer as políticas de igualdade e de coesão. Por sua vez, os sujeitos têm diferentes capacidades no acesso às oportunidades e à forma de concretizar os seus projetos fazendo apelo a conjunto de recursos mobilizáveis que moldam um sistema de oportunidades/constrangimentos nos quais se inserem desigualmente, visto serem dotados de distintas capacidades.

### 2. Do conceito de exclusão ao de vulnerabilidade numa sociedade de alto risco

O desenvolvimento da sociedade de risco (Beck, 1992) multiplica e complexifica as causas, formas e perfis de pobreza, indiciando que esta é um processo de construção de vulnerabilidades que atingem, no contexto atual, uma enorme diversidade de grupos sociais e que podem ocorrer de forma abrupta em vários estádios da vida. Desemprego, doença e ruturas familiares parecem explicar uma parte significativa da situação de necessidade e de apoio social.



Nesse contexto de risco e de insegurança produz-se um universo de vulnerabilidade, uma vez que a sociedade não se concebe como um universo de controlo normativo, mas como um contexto de provas e avaliações permanentes a que o indivíduo deve fazer face (Soulet, 2004). A pobreza e a exclusão social podem assim ser encaradas com uma sobreposição de vulnerabilidades relacionadas com as transformações do sistema social, ao nível global e interpessoal, nomeadamente a privação de recursos e a fragilização de certos tipos de laços sociais.

Para Soulet, a vulnerabilidade deve ser compreendida na relação entre indivíduo/ grupo e um contexto societal (que imprime a capacidade de agir). Este contexto caracteriza-se pela: 1) Privatização da relação de trabalho; 2) Des-socialização das protecções; 3) Des-institucionalização da sociedade; 4) Mutação dos modos de socialização; e 5) Mudança da relação ao risco. (Soulet, 2009).

Nesse sentido, defende-se que o conceito de vulnerabilidade social poderia substituir com vantagem o conceito de exclusão, dando conta dos fenómenos de fragilização inerentes ao contexto atual de incerteza, o que seria uma realidade para todos os cidadãos, embora potencialmente agravando-se para os que teriam menos recursos para lidar com essas imponderabilidades. O conceito de vulnerabilidade seria um analisador preferencial para aprofundar a dimensão estrutural da precariedade e a sua relação com as transformações do sistema social, nomeadamente a fragilização de certos tipos de laços sociais (Soulet, 2004).

A vulnerabilidade reveste-se de uma maior capacidade operacional no contexto de um estudo longitudinal qualitativo, nomeadamente na abordagem às dificuldades e processos de resiliência que podem ser experienciados ao longo da vida em períodos históricos marcado pela incerteza e novos riscos sociais.

Tal como Beck assinala é crucial examinar as articulações entre as estruturas psicológicas, as regulações sociocognitivas, e a estrutura social para identificar a sua respetiva contribuição para as respostas individuais aos eventos disruptivos, de stress e as dificuldades crónicas.

Este carácter multidimensional e dialético trazido pelo conceito de vulnerabilidade adequa-se à opção metodológica tomada para o Barómetro.

*«A multidimensional and ecological study of vulnerability implies a dialectical view of individuals and society in a complex but incomplete alliance between objectivism and*

*subjectivism. Recent research in collective vulnerability and victimization indicates that contexts can be conceived as a combination of objective and psychosocial interpretations of shared context risks and opportunities (Marshall&Clark, 2010; Shanahan, 2000). In this regard, the developments of innovative methodologies to analyse these psychosocial collective climates are promising developments in life course research». (Elcheroth et al., 2012 cit in Spini et al 2013, p.12)*

### **3. O jogo entre capacidades e oportunidades**

Neste contexto societal, os sujeitos sociais têm capacidade de ação e de desenvolvimento estratégico dos seus modos de vida. E na senda de Sen (1992), a pobreza, e as vulnerabilidades várias, resultam do acionamento das capacidades do sujeito num contexto de ação caracterizado por um conjunto de recursos mobilizáveis que moldam um sistema de oportunidades/constrangimentos nos quais se inserem (desigualmente visto serem dotados de distintas capacidades). Ora, essas oportunidades/constrangimentos para além de se relacionarem com um processo de desenvolvimento societário, e com perceções que têm os coletivos nacionais para a redistribuição social, têm uma distribuição desigual no espaço e no tempo dotando, pois, os sujeitos de diferenciais igualdades de oportunidades para concretizarem as suas capacidades (Pinto et al., 2010).

O interesse deste tipo de abordagens no domínio da análise da pobreza e das vulnerabilidades reside em poder conceber o processo de genealogia das necessidades como um jogo entre um sujeito com determinadas capacidades e um sistema que se apresenta com determinadas oportunidades. As necessidades derivam, então, de processos de desajustamento, de intensidade e frequências variáveis, entre capacidades e oportunidades.

Ora, é neste jogo entre capacidades e oportunidades que as políticas sociais procuram intervir, na tentativa de reverter situações de vulnerabilidade social, mobilizando e desenvolvendo capacidades, procurando tornar as oportunidades mais acessíveis e disponibilizando para o efeito um conjunto de recursos adequados às necessidades do seu público.

### **4. A racionalidade e capacidade de ação dos atores**

Estes pressupostos assentam numa determinada conceção do sujeito, considerando a capacidade estratégica do ator, encarando-o como sujeito racional inscrito num espaço-tempo específico, produtor de projetos de vida que traduzem simultaneamente a sua perceção do mundo, mas também propo-

sições sobre o lugar de cada um no mundo (Guerra et al, 2009). Concebe-se o ator, mesmo em situação de vulnerabilidade, capaz de ações estratégicas e, portanto, portador de racionalidades num processo dinâmico onde têm uma perceção da realidade e organizam os seus modos de vida num contexto balizado pelas conjunturas históricas. Assim, entre a sua projeção no futuro e a gestão da privação quotidiana, as pessoas em situação de vulnerabilidade desenvolvem diferentes estratégias muito dependentes da dialética entre a gestão das suas capacidades, assente no controlo do seu percurso e projeto de vida, e as oportunidades ao seu alcance, enquanto recursos disponibilizados pelo sistema social.

Hoje, a profundidade e a natureza das desigualdades sociais são, para além da sua materialidade, sobretudo identitárias. A desigualdade mede-se através dos recursos que cada um dispõe para construir a sua vida, para afirmar a sua identidade e ser reconhecido pelos outros, substituindo uma consciência de pertença coletiva por uma multiplicidade de «eus» isolados que vivem individualmente a experiência da exclusão. Dubet fala de um regime das desigualdades múltiplas que individualiza a experiência das desigualdades sociais. Quanto mais esta experiência é vista como singular, mais o jogo de comparações se faz entre os mais próximos, transferindo a economia moral das injustiças para os indivíduos e para a sua responsabilidade: *«Avec les inégalités multiples, ces critères (de définition des injustices) apparaissent comme contradictoires entre eux et finissent par composer une alchimie personnelle de plus en plus déconnectée des grandes cadres sociaux qui stabilisaient les inégalités de classe et leur donnaient un sens partagé»* (Dubet, 2021: 44).

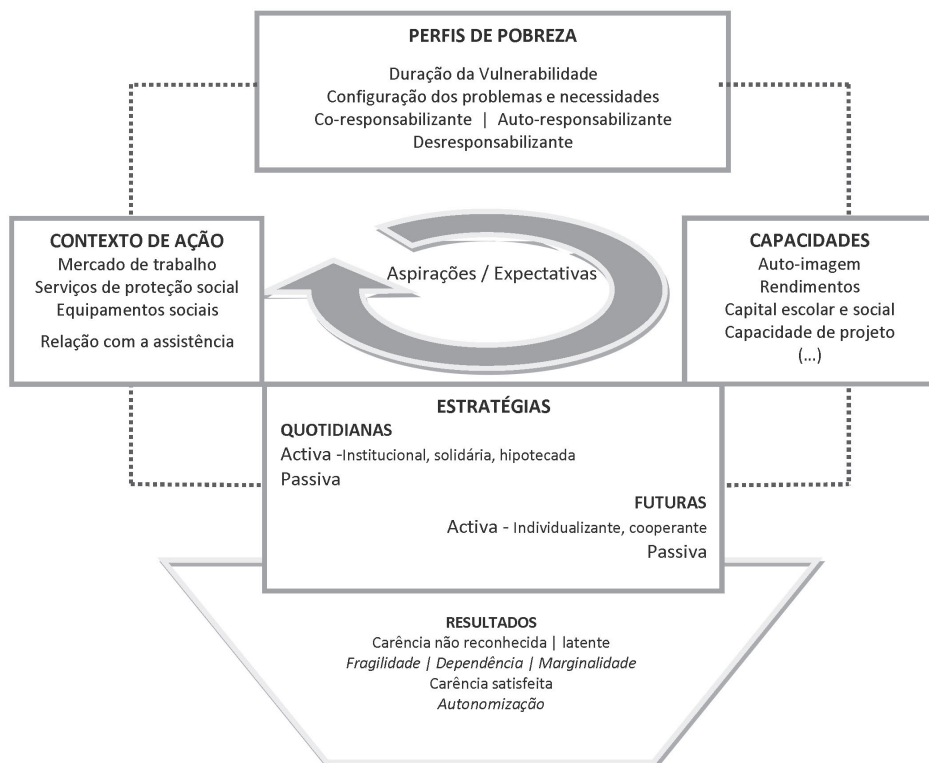
## 5. A pobreza como processo

Face às profundas transformações sociais que estamos a viver, a proposta deste estudo era a de acionar um olhar diferente sobre a pobreza e a vulnerabilidade, baseado numa análise diacrónica que entendesse o impacto atual dessas transformações sobre as populações pobres. Esse olhar diferente estava alicerçado nos eixos estruturadores atrás referidos, por um lado olhar a pobreza como um processo e não como um estado estático e por outro lado, concebê-la como uma interação entre capacidades individuais e oportunidades sociais.

De facto, a noção de pobreza entendida como processo advinha em larga medida da passagem de uma pobreza “geracional”, característica da sociedade moderna industrial, para situações de pobreza que atingiam pela primeira vez largas franjas da população, devido quer a fatores sociais (desemprego,

baixos salários, etc.), quer a fatores individuais (doença, separações, etc.). Escrevia-se então que a pobreza emergia não como um estado, mas como um processo “*de múltiplas facetas na sua génese e na sua manifestação. Esse percurso para muitos, em função das suas características, é sentido como permanente, mas para a maioria a esperança de retoma do percurso anterior é o sentimento que fornece energia suficiente para tecer estratégias de sobrevivência ativas*” (Castro et al, 2012: 242).

A Figura seguinte sistematiza o modelo conceptual e analítico adotado neste estudo, dando relevo às principais dimensões mobilizadas na análise dos diferentes perfis de pobreza.





## ANEXO 3. ENQUADRAMENTO DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

---

### Caixa 1

#### Habitação

##### – Mercado privado e Lei do arrendamento

---

#### **Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro**

Aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), que estabelece um regime especial de atualização das rendas antigas, e altera o Código Civil, o Código de Processo Civil, o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Código do Registo Predial

#### **Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto**

Procede à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, alterando o Código Civil, o Código de Processo Civil e a Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro. A presente lei aprova medidas destinadas a dinamizar o mercado de arrendamento urbano, nomeadamente:

- a) Alterando o regime substantivo da locação, designadamente conferindo maior liberdade às partes na estipulação das regras relativas à duração dos contratos de arrendamento;
- b) Alterando o regime transitório dos contratos de arrendamento celebrados antes da entrada em vigor da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, reforçando a negociação entre as partes e facilitando a transição dos referidos contratos para o novo regime, num curto espaço de tempo;
- c) Criando um procedimento especial de despejo do local arrendado que permita a célere recolocação daquele no mercado de arrendamento.

#### **Decreto-Lei n.º 156/2015, de 10 de agosto**

O presente decreto-lei vem estabelecer a resposta social que se encontrava legalmente assumida, definindo o regime de subsídio de renda que passa a ser aplicável a todos os arrendatários habitacionais, com contratos anteriores a 18 de novembro de 1990, após o período transitório de cinco anos definido atualmente no NRAU ou após o período de faseamento de renda de 10 anos, estabelecido na versão originária do NRAU. Os arrendatários podem invocar circunstâncias perante o senhorio, no processo de atualização da renda, concretamente uma idade igual ou superior a 65 anos, uma deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60 % ou uma situação de debilidade económica, correspondente a um rendimento anual inferior a cinco retribuições mínimas nacionais garantidas. O regime contempla um subsídio de renda

que pode assumir duas modalidades, podendo traduzir -se num subsídio para arrendamento em vigor, o qual permite aos arrendatários manter o contrato de arrendamento e a sua residência atual, ou em alternativa optar, se assim o desejarem, por um subsídio para um novo contrato de arrendamento.

### **Lei n.º 30/2018 - Diário da República n.º 135/2018, Série I de 2018-07-16**

Esta lei estabelece um regime extraordinário e transitório para proteção de pessoas idosas ou com deficiência (idade igual ou superior a 65 anos ou grau comprovado de incapacidade igual ou superior a 60 %) que sejam arrendatárias e residam no mesmo locado há mais de 15 anos, procedendo nestes casos à suspensão temporária dos prazos de oposição à renovação e de denúncia pelos senhorios de contratos de arrendamento.

### **Acesso à Habitação Municipal**

#### **Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal – RRAHM**

#### **Boletim Municipal nº814/24.09.2009**

A partir de 2009 em Lisboa, o acesso a um fogo municipal passou a ser regulado pelo Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal, que entrou em vigor em 30 de dezembro de 2009. Este procedimento obedecia, numa primeira fase, ao preenchimento de um formulário eletrónico.

Podiam candidatar-se todos os cidadãos nacionais ou estrangeiros, com título de residência válido em território português, que não residissem em habitação adequada à satisfação das necessidades do seu agregado e que reunissem as condições de acesso exigidas no Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal: Os fogos eram atribuídos aos candidatos com maior pontuação de acordo com a tipologia do fogo adequada ao seu agregado.

A classificação das candidaturas era efetuada mediante a aplicação de uma matriz aos requerimentos entrados. Esta matriz avaliava o grau de carência socioeconómica e habitacional do agregado familiar que requeria a habitação, de acordo com diversas variáveis, nomeadamente: Tipo de Alojamento; Motivo do Pedido de Habitação, Tempo Residência no Concelho de Lisboa; Tipo de Família; Nº elementos do agregado com deficiência; Nº elementos do agregado com grau de incapacidade igual ou superior a 60%; Nº de elementos em idade ativa com incapacidade para o trabalho; Escalões de rendimento *per capita* em função do Indexante de Apoios Sociais.

#### **Despacho 3/GVHR/2011**

No contexto da habitação social, o aumento de rendas decorre da implementação pela autarquia, a partir de 2011, de um processo sistemático de

verificação da ocupação e condição dos recursos dos seus habitantes. Deste modo, todos os arrendatários têm periodicamente (trienalmente) a sua renda revista de acordo com os seus rendimentos. O impacto desta medida poderá ser significativo no caso das famílias, cuja renda foi calculada apenas no momento do realojamento, em que os coeficientes anuais de renda aplicados, não acompanharam as alterações positivas dos seus rendimentos. Assim, os aumentos verificados, embora de valor relativamente baixo, têm um impacto significativo em agregados de baixos rendimentos.

### **Regulamento Municipal do Direito à Habitação Deliberação n.º 420/AML/2019**

Esta deliberação revoga o RRHAM (2009), Programa Subsídio Municipal ao Arrendamento (2013) e o Programa Renda Convencionada (2013) e estabelece as regras para um conjunto de políticas da habitação, nomeadamente:

- a) Às habitações na propriedade ou posse do Município de Lisboa, com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam, no regime de arrendamento apoiado nos termos da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, alterada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto.
- b) Às habitações que se destinam a agregados habitacionais de rendimentos intermédios que pretendam ter residência permanente em Lisboa, abrangendo todas as habitações cujo acesso seja gerido pelo Município de Lisboa, em regime de renda com valores acessíveis, independentemente da propriedade, proveniência e modelos de produção ou gestão.
- c) Às habitações provenientes de créditos de operações urbanísticas com interesse municipal, nos termos previstos no Plano Diretor Municipal de Lisboa e no Regulamento Municipal que aprova o Sistema de Incentivos a Operações Urbanísticas com Interesse Municipal.
- d) Aos agregados habitacionais que tenham arrendado ou pretendam arrendar uma habitação no mercado privado de arrendamento do concelho de Lisboa, mediante a candidatura à atribuição de subsídio municipal ao arrendamento acessível.”

Nestes termos surge o acesso à habitação em regime de arrendamento apoiado em que: “1 – A renda apoiada é determinada de acordo com o rendimento, composição e dimensão do agregado familiar e resulta da aplicação de uma taxa de esforço ao rendimento mensal corrigido do mesmo. 2 – O arrendamento apoiado destina -se aos agregados carenciados e formaliza -se mediante a celebração de um contrato de arrendamento apoiado.” São requisitos de acesso residir no concelho e possuir qualquer tipo de rendimento.



No âmbito do acesso a habitação com renda acessível: “1 - A renda considera-se acessível quando é compatível com o rendimento mensal disponível do Agregado Habitacional, de acordo com as taxas de esforço. 2 – A oferta de habitação promovida pelos diversos programas municipais de atribuição de habitação com renda acessível deve, como princípio orientador, atender às características dominantes da procura habitacional dos agregados habitacionais com níveis de rendimento intermédio, nomeadamente em relação a: a) Tipologia habitacional adequada às características dos agregados habitacionais; b) Rendimento disponível dos agregados habitacionais; c) Serviços pertinentes para os residentes, designadamente no que respeita a mobilidade, acesso a equipamentos de utilização coletiva, comércio e outros serviços de proximidade”

O Subsídio municipal ao arrendamento acessível é atribuído aos “agregados habitacionais que tenham residência permanente no concelho de Lisboa há pelo menos 5 anos, a contar da data de publicitação das condições do concurso, salvo outra disposição estipulada nas condições do concurso em causa, podem aceder ao subsídio do Município caso o valor da renda da habitação não seja acessível face ao rendimento mensal disponível do agregado”

Fonte: <https://www.lisboa.pt/cidade/habitacao/programas#c13902>

[http://www.portaldahabitacao.pt/pt/nrau/home/Legislacao\\_arrendamento\\_urbano.html#1](http://www.portaldahabitacao.pt/pt/nrau/home/Legislacao_arrendamento_urbano.html#1)

---

## Caixa 2

### Proteção social crianças e jovens

#### - Abono de Família

---

#### **Decreto-Lei n.º 176/2003 de 2 de Agosto**

Este decreto-lei assume que o abono de família para crianças e jovens deixou de estar condicionado e subordinado à carreira contributiva dos beneficiários/ascendentes.

#### **Decreto-Lei n.º 245/2008 de 18 de Dezembro**

Este diploma alargou a todos os beneficiários do abono de família o pagamento do montante adicional do abono de família, anteriormente apenas aplicável aos beneficiários do 1.º escalão de rendimentos.

#### **Decreto-Lei n.º 116/2010 de 22 de Outubro**

Este diploma eliminou a atribuição do abono de família nos escalões mais elevados e cessou a majoração de 25 % para o valor do abono dos 1.º e 2.º escalões do abono, que havia sido fixada em 2008.

## Portaria n.º 62/2017

Esta portaria repõe o 4.º escalão de rendimentos, relativamente às crianças até aos 36 meses. As majorações em função de situações de monoparentalidade e para as famílias mais numerosas são igualmente atualizados tendo por referência os valores fixados para o abono de família para crianças e jovens.

Fonte: <https://www.seg-social.pt/legislacao?bundleId=18398538>

---

### Caixa 3

#### Saúde

#### - Taxas moderadoras

---

**Decreto-Lei n.º 173/2003, de 1 de agosto – cria as taxas moderadoras**

**Portaria n.º 395-A/2007, de 30 de março – alarga o âmbito das taxas moderadoras**

A implementação das taxas moderadoras inicia-se em 2003 abrangendo diversos cuidados de saúde, como consultas (centros de saúde e hospitais) e serviços de urgência, sendo alargada em 2007 para abranger também o internamento e intervenções cirúrgicas de ambulatório.

#### **Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro**

Esta portaria estabelece os critérios de verificação da condição de insuficiência económica dos utentes para efeitos de isenção de taxas moderadoras – Regras de determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar, capitação e meios de comprovação dos requisitos das isenções.

#### **Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro**

Regula o acesso às prestações do SNS por parte dos utentes no que respeita ao regime das taxas moderadoras e à aplicação de regimes especiais de benefícios, tendo por base a definição das situações determinantes de isenção de pagamento ou de comparticipação (situações clínicas de maior risco de saúde ou situações de insuficiência económica), designadamente:

- a) As grávidas e parturientes;
- b) As crianças até aos 12 anos de idade, inclusive;
- c) Os utentes com grau de incapacidade igual ou superior a 60%;
- d) Os utentes em situação de insuficiência económica, bem como os dependentes do respetivo agregado familiar;

- e) Os dadores benévolos de sangue, nas prestações em cuidados de saúde primários;
- f) Os dadores vivos de células, tecidos e órgãos, nas prestações em cuidados de saúde primários;
- g) Os bombeiros, nas prestações em cuidados de saúde primários e, quando necessários em razão do exercício da sua actividade, em cuidados de saúde hospitalares;
- h) Os doentes transplantados;
- i) Os militares e ex-militares das Forças Armadas que, em virtude da prestação do serviço militar, se encontrem incapacitados de forma permanente.

### **Resolução da Assembleia da República n.º 65/2012, de 8 de maio**

Recomenda ao Governo a isenção de pagamento de renovação de atestado multiuso de incapacidade em situações irreversíveis e a aplicação de uma taxa de (euro) 5 em caso de renovação periódica.

### **Portaria n.º 289-B/2015, de 17 de setembro**

Estabelece que as prestações sociais e os apoios eventuais de ação social não devem relevar para a verificação da situação de insuficiência económica dos utentes.

### **Decreto-Lei n.º 61/2015, de 22 de abril**

Alargamento da isenção de taxas moderadoras aos menores.

### **Lei n.º 134/2015, de 7 de setembro**

Sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, prevendo o pagamento de taxas moderadoras na interrupção de gravidez quando for realizada, por opção da mulher, nas primeiras 10 semanas de gravidez.

### **Decreto-Lei n.º 131/2017, de 10 de outubro**

Alarga o elenco de cuidados de saúde dispensados do pagamento de taxas moderadoras no Serviço Nacional de Saúde.

### **Lei n.º 84/2019, de 3 de setembro**

Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019 – Dispensa de cobrança de taxas moderadoras nos cuidados de saúde primários e sempre que a origem da referenciação for o Serviço Nacional de Saúde.

## **Lei n.º 46/2020, de 20 de agosto**

Aprova o Estatuto do Antigo Combatente, sendo uma das medidas prevista neste estatuto o benefício por isenção de taxas moderadoras para os Antigos Combatentes e respetivo cônjuge sobrevivente.

## **Decreto-Lei n.º 96/2020, de 4 de novembro**

Prevê a dispensa de cobrança de taxas moderadoras nas consultas e em todos os exames complementares de diagnóstico e terapêutica prescritos no âmbito da rede de prestação de cuidados de saúde primários.

Fonte: <https://www.acss.min-saude.pt/2016/09/15/taxas-moderadoras/>

---

### **Caixa 4**

#### **Proteção social**

#### **Determinação da condição de recursos**

---

### **Decreto-Lei 70/2010 de 16 de junho**

O presente decreto-lei estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação das condições de recursos a ter em conta no reconhecimento e manutenção do direito às seguintes prestações dos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade:

- Prestações por encargos familiares (abono de família);
- Rendimento social de inserção;
- Subsídio social de desemprego;
- Subsídios sociais no âmbito da parentalidade.
- Comparticipação de medicamentos;
- Pagamento das prestações de alimentos, no âmbito do Fundo de Garantia de Alimentos a Menores;
- Comparticipação da segurança social aos utentes no âmbito da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados;
- Apoios sociais à habitação atribuídos pelo Estado quando tal atribuição dependa da verificação da condição de recursos dos beneficiários.

Na verificação da condição de recursos são considerados os rendimentos do requerente e dos elementos que integram o seu agregado familiar.

O direito às prestações e aos apoios sociais previstos depende ainda de o valor do património mobiliário do requerente e do seu agregado familiar, à data do requerimento ou do pedido de apoio social, não ser

superior a 240 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS). Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se património mobiliário os depósitos bancários e outros valores mobiliários como tal definidos em lei, designadamente ações, obrigações, certificados de aforro, títulos de participação e unidades de participação em instituições de investimento coletivo.

### **Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho**

Este decreto-lei procede, no âmbito do sistema previdencial, à alteração dos regimes jurídicos de proteção nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte, no âmbito do subsistema de solidariedade, à revisão do regime jurídico do rendimento social de inserção e da lei da condição de recursos e, no âmbito do subsistema de proteção familiar, às alterações do regime jurídico da proteção na eventualidade de encargos familiares.

No que respeita ao sistema previdencial, no âmbito da eventualidade de morte, limitou-se o valor da pensão de sobrevivência do ex-cônjuge, do cônjuge separado judicialmente de pessoas e bens e da pessoa cujo casamento tenha sido declarado nulo ou anulado ao valor da pensão de alimentos recebida à data do falecimento do beneficiário.

Introduziu-se um limite máximo para o valor do subsídio por morte igual a seis vezes o valor do indexante dos apoios sociais, à semelhança do que se encontra previsto no Orçamento do Estado para 2012 para o regime de proteção social convergente.

Eliminou-se, ainda, o prazo de caducidade de cinco anos para acesso à pensão de sobrevivência, podendo esta ser requerida a todo o tempo, com efeitos para o futuro no caso de ser requerida após seis meses decorridos do óbito do beneficiário. Alteram-se os prazos para requerimento do subsídio por morte e do reembolso das despesas de funeral à finalidade social destas prestações.

No que respeita às causas de cessação da pensão de sobrevivência, passa a considerar-se também como causa de cessação a união de facto do pensionista, à semelhança do que acontece atualmente com o casamento.

No âmbito da proteção na eventualidade de doença, foram alteradas as percentagens de substituição do rendimento perdido em função de novos períodos de atribuição do subsídio de doença, protegendo diferentemente períodos de baixa até 30 dias e períodos mais longos, entre 30 e 90 dias.

Introduz-se uma majoração de 5 % das percentagens referidas no parágrafo anterior para os beneficiários cuja remuneração de referência seja igual ou inferior a (euro) 500, que tenham três ou mais descendentes a cargo, com idades até 16 anos, ou até 24 anos se receberem abono de família, ou que tenham descendentes que beneficiem de bonificação por deficiência.

Altera-se, também, a forma de apuramento da remuneração de referência nas situações de totalização de períodos contributivos, passando a considerar-se o

total das remunerações desde o início do período de referência até ao dia que antecede a incapacidade para o trabalho, de modo a eliminarem-se situações de desproteção social.

Quanto à proteção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção no âmbito da parentalidade, para além da introdução de medida idêntica à referida no parágrafo anterior, adequa-se a proteção dos trabalhadores dependentes à proteção garantida aos trabalhadores independentes nas situações de risco clínico, maternidade, paternidade e adoção ocorridas após desemprego.

No que respeita à remuneração relevante para apuramento da remuneração de referência para cálculo dos subsídios no âmbito da eventualidade de maternidade, paternidade e adoção, procede-se a uma harmonização entre o regime de proteção nesta eventualidade e o regime de proteção na doença. Assim, no âmbito da proteção na maternidade, paternidade e adoção, os subsídios de férias, de Natal e outros de natureza análoga deixam de ser considerados para efeitos de apuramento da remuneração de referência que serve de base de cálculo aos vários subsídios previstos na lei.

Institui-se no regime de proteção na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção uma prestação compensatória do não pagamento pela entidade empregadora dos subsídios de férias, de Natal ou equiparados, em moldes semelhantes ao que acontece no regime de proteção na doença.

No que concerne à proteção na eventualidade de encargos familiares, passa a assegurar-se que sempre que exista uma alteração de rendimentos do agregado familiar que determine a alteração do rendimento de referência que implique uma alteração no posicionamento do escalão de rendimentos se possa proceder a uma reavaliação do escalão em função dos novos rendimentos do agregado familiar. A prova da situação escolar é antecipada para o mês de julho.

No que respeita ao rendimento social de inserção, surgem deveres de procura ativa de emprego, de frequência de ações de qualificação profissional e de prestação de trabalho socialmente útil como formas de inserção socioprofissional dos titulares da prestação e dos membros do seu agregado familiar. Do ponto de vista formal, incorpora-se no regime jurídico do rendimento social de inserção as matérias relativas à condição de recursos, composição do agregado familiar, caracterização e informação sobre os rendimentos a considerar na determinação do montante da prestação, que se encontram na lei da condição de recursos.

Altera-se o valor da condição de recursos passando o acesso à prestação do rendimento social de inserção a estar dependente de o valor do património mobiliário e o valor dos bens móveis sujeitos a registo, do requerente e do seu agregado familiar, não serem, cada um deles, superior a 60 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS).

Procede-se à alteração da escala de equivalência para efeitos da capitação dos rendimentos do agregado familiar para acesso à prestação, adotando-se como modelo a escala de equivalências da OCDE.

No que concerne especificamente à prestação de rendimento social de inserção, realça-se a introdução das seguintes alterações:

Procede-se à desindexação do valor do rendimento social de inserção ao valor da pensão social, passando aquele a estar indexado ao IAS.

O rendimento social de inserção passa a ter como condição de atribuição a celebração do contrato de inserção.

Nesse sentido, o rendimento social de inserção passa a ser devido apenas a partir da data da celebração do contrato de inserção, salvo nas situações em que este seja subscrito depois de decorrido o prazo de 60 dias após a apresentação do requerimento devidamente instruído, por facto não imputável ao requerente, situação em que a prestação é devida desde aquele prazo.

A renovação anual da prestação deixa de ser automática passando a estar dependente da apresentação de um pedido de renovação por parte dos respetivos titulares.

Institui-se de forma clara a obrigação de os beneficiários da prestação de rendimento social de inserção terem de se inscrever para emprego, no centro de emprego, com vista à procura ativa de emprego, e a desenvolverem trabalho socialmente útil.

A restituição do pagamento indevido de prestações de rendimento social de inserção deixa de ser possível apenas nas situações em que o pagamento indevido tenha sido baseado em falsas declarações ou omissão de informação legalmente exigida por parte dos titulares da prestação, passando a aplicar-se, integralmente, o regime jurídico da responsabilidade emergente do recebimento de prestações indevidas, aplicável à generalidade das prestações do sistema de segurança social.

A prestação de rendimento social de inserção deixa também de ser impenhorável passando a estar sujeita ao regime da penhorabilidade parcial aplicável às restantes prestações do sistema de segurança social.

Alargam-se as situações de cessação da prestação de rendimento social de inserção, passando a ser causa de cessação, entre outras, a falta de comparência injustificada a quaisquer convocatórias efetuadas pelos serviços gestores da prestação, bem como situações em que a subsistência do titular da prestação é assegurada pelo Estado, como sejam o cumprimento de prisão em estabelecimento prisional e a institucionalização em equipamentos financiados pelo Estado. O cumprimento de prisão preventiva passa a ser causa de suspensão da prestação de rendimento social de inserção.

---

## Caixa 5

### Proteção social

#### - Rendimento Social de Inserção

---

#### **Decreto-lei N.º 70/2010**

Este decreto altera as condições de recursos, nomeadamente do RSI, como descrito na caixa 4.

#### **Portaria N.º 257/2012**

Estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que institui o rendimento social de inserção e procede à fixação do valor do rendimento social de inserção (RSI). A verificação da condição de recursos para atribuição ou renovação do rendimento social de inserção passam a incluir os bens móveis sujeitos a registos, designadamente os veículos automóveis, sendo exigida a entrega do comprovativo do respetivo título de propriedade. A renovação do direito à prestação depende da manifestação de vontade do titular da prestação de rendimento social de inserção através da entrega de um pedido de renovação, o qual implica uma reavaliação das condições de atribuição da prestação, nomeadamente no que respeita à composição do agregado familiar e rendimentos. A averiguação oficiosa de rendimentos é efetuada pelos serviços da segurança social no momento da atribuição da prestação, seis meses após a data da atribuição ou da renovação e no âmbito do processo de renovação anual, podendo ainda ser desencadeada sempre que existam indícios objetivos e seguros de que o requerente ou algum dos seus membros possuem rendimentos suficientes para satisfazer as suas necessidades básicas.

#### **Decreto-lei N.º 133/2012**

Este decreto altera as condições de recursos, nomeadamente do RSI, como descrito na caixa 4.

#### **Decreto-lei N.º 13/2013**

Altera 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. Redução do valor do rendimento social de inserção, fixado em 42,495 % do valor do IAS, em vez dos 45,208% anteriores.



### **Decreto-lei N.º 1/2016**

Altera a escala de equivalência aplicável à determinação do montante do Rendimento Social de Inserção (RSI) a atribuir. É modificada a escala de equivalência aplicável, o que se traduz num aumento da percentagem do montante a atribuir por cada indivíduo maior, de 50 % para 70 % do valor de referência do RSI, e por cada indivíduo menor, de 30 % para 50 % do valor de referência do RSI. No presente diploma é igualmente atualizado o valor de referência do RSI, sendo reposto, em 2016, 25 % do corte operado pelo anterior Governo, passando o valor de referência do RSI para 43,173 % do IAS, ou seja, (euro)180,99.

### **Decreto-lei N.º 90/2017**

Altera o regime jurídico do Rendimento Social de Inserção. Nomeadamente:

- é reconhecido o direito à prestação de RSI a partir da data em que o requerimento se encontre devidamente instruído, não fazendo depender o mesmo da celebração do programa de inserção,
- passa a ser salvaguardada a possibilidade de os cidadãos que se encontrem transitoriamente acolhidos em respostas sociais de natureza temporária com plano pessoal de inserção definido ou em situações de internamento em comunidades terapêuticas ou em unidades de internamento da rede nacional de cuidados continuados integrados ou ainda em cumprimento de pena de prisão possam requerer a prestação de RSI antes da saída, da alta ou da libertação, iniciando-se o pagamento da prestação no mês da saída ou da alta, favorecendo, deste modo, a inserção e o regresso à vida ativa.
- a renovação anual da prestação passa a ser efetuada mediante a avaliação da manutenção das condições de atribuição, deixando de estar dependente de um processo burocrático de apresentação de um requerimento de renovação e restante documentação por parte dos respetivos titulares.

### **Portaria n.º 253/2017**

Alteração de paradigma no que respeita ao momento de atribuição do Rendimento Social de Inserção, deixando a data da celebração do contrato de inserção de ser o momento a partir do qual é atribuída a prestação de rendimento social de inserção, passando esta a ser devida a partir da data da apresentação do requerimento, e que a continuidade da prestação ao fim de 12 meses de atribuição passe a ser determinada mediante uma averiguação oficiosa de rendimentos por parte dos serviços da segurança social, sem que seja necessária a apresentação de um novo pedido de renovação, determina que os procedimentos de execução da lei sejam alterados em conformidade

---

## Caixa 6

### Proteção social

#### – Prestações de desemprego - Subsídio de desemprego e Subsídio social de desemprego

---

##### **Decreto-Lei n.º 68/2009 de 20 de março**

Procede à prorrogação do prazo de atribuição do subsídio social de desemprego nas situações em que o período de atribuição se conclua durante o ano de 2009, como medida especial de apoio aos desempregados de longa duração.

##### **Decreto-Lei n.º 72/2010 de 18 de junho**

O presente decreto-lei redefine o limiar mínimo de remuneração das propostas de emprego que o beneficiário recebe e que tem de aceitar, sob pena de perder o direito ao subsídio. Assim, um beneficiário do subsídio de desemprego deixa de poder, durante o primeiro ano em que recebe a prestação, recusar propostas de trabalho que garantam uma retribuição ilíquida igual ao superior ao valor do subsídio acrescido de 10 %. A partir do primeiro ano, os beneficiários do subsídio de desemprego passam a ter de aceitar as propostas de trabalho que garantam uma retribuição ilíquida igual ao valor do subsídio que recebem. Em segundo lugar, são introduzidas correções ao montante máximo do subsídio de desemprego. O valor do subsídio não pode ser superior a 75 % do valor líquido da remuneração de referência, que é o montante que serve de base ao cálculo do subsídio. Por outro lado, o subsídio de desemprego não pode, também, exceder o triplo do valor dos indexantes dos apoios sociais (IAS). O montante do subsídio de desemprego não pode, em qualquer caso, ser superior ao valor líquido da remuneração de referência que serviu de base de cálculo ao subsídio de desemprego. Em terceiro lugar, passa a ser possível a acumulação de rendimentos de trabalho com as prestações de desemprego.

##### **Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março.**

Procede à majoração temporária de 10 % do montante do subsídio de desemprego nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares de subsídio de desemprego e tenham filhos a cargo, abrangendo esta medida igualmente as famílias monoparentais. É reduzido de 450 para 360 dias o prazo de garantia para o subsídio de desemprego, de modo a alargar a proteção aos beneficiários com menores carreiras contributivas. No que respeita ao valor do subsídio de desemprego é introduzida uma redução de 10 % a aplicar após 6 meses de concessão, como forma de incentivar a procura ativa de emprego por parte dos beneficiários. O limite máximo do montante mensal

do subsídio de desemprego é objeto de uma redução – passa a 1.048.05€. O regime anterior ao DL 64/2012 previa um máximo de 1.257,66€ (3 IAS). O valor mínimo mantém-se idêntico.

Os períodos de concessão do subsídio de desemprego são reduzidos, passando o prazo máximo de concessão para 540 dias, mantendo -se o direito aos acréscimos em função da idade do beneficiário e do número de meses com registo de remunerações no período imediatamente anterior à data do desemprego.

Os períodos de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego inicial são majorados em função da carreira contributiva no período imediatamente anterior à data do desemprego, nos seguintes termos:

- a) Para os beneficiários com idade inferior a 40 anos, um acréscimo de 30 dias por cada cinco anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos;
- b) Para os beneficiários com idade igual ou superior a 40 anos e inferior a 50 anos, um acréscimo de 45 dias por cada cinco anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos;
- c) Para os beneficiários com idade igual ou superior a 50 anos, um acréscimo de 60 dias por cada cinco anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos.

#### **Portaria n.º 26/2015 de 10 de fevereiro**

Foi reduzido o tempo mínimo de inscrição nos serviços do IEFP, I. P., para 3 meses e, em particular, foi estabelecida pela primeira vez a exceção para os desempregados inscritos que possuem a idade mínima de 45 anos, para os quais não é exigido o cumprimento de tempo mínimo de inscrição. Foi também reduzido para 3 meses o período remanescente exigido da prestação de desemprego a beneficiar, aquando do início efetivo da atividade objeto do contrato de trabalho alvo do apoio. No que respeita aos contratos de trabalho abrangidos, foi prevista a situação de renovação ou conversão em contrato de trabalho sem termo de contrato de trabalho a termo, possibilitando o alargamento do apoio. Por último, é dada a possibilidade da sua cumulação com outras medidas, como o Estímulo Emprego. Deixa de ser exigida ao candidato ao apoio a declaração do empregador em como este não beneficia de nenhum apoio para o posto de trabalho em causa.

#### **Lei n.º 34/2016 de 24 de agosto**

Elimina a obrigatoriedade de apresentação quinzenal dos desempregados.

#### **Decreto-Lei n.º 53-A/2017 de 31 de maio**

Este decreto mantém a redução de 10 % no montante diário do subsídio de desemprego quando o seu montante mensal é de valor superior ao valor do IAS, mas desde que o valor mensal resultante não seja inferior àquele indexante.

---

## Caixa 7

### Proteção social

#### - Complemento social para idosos

---

#### **Decreto-Lei n.º 232/2005 de 29 de dezembro**

Cria o complemento solidário para idosos, que constitui uma prestação do subsistema de solidariedade destinada a pensionistas com mais de 65 anos, assumindo um perfil de complemento aos rendimentos preexistentes, sendo o seu valor definido por referência a um limiar fixado anualmente.

#### **Decreto-Lei n.º 13/2013**

Relativamente às prestações de solidariedade, o valor do rendimento social de inserção é fixado em 42,495 % do valor do IAS, e o valor de referência do complemento solidário para idosos, cuja esmagadora maioria dos beneficiários viu a sua pensão ser aumentada, em média, 4% fica definido em 4909€.

#### **Lei n.º 7-A/2016 de 30 de março**

Alteração do valor de referência do complemento para 5059 € /ano.

---

## Caixa 8

### Proteção social

#### - Medidas excecionais de proteção social no âmbito da pandemia

---

#### **Decreto-Lei n.º 20-C/2020 de 7 de maio**

O presente decreto-lei procede, no âmbito da pandemia da doença COVID-19 à adoção de medidas temporárias de reforço na proteção no desemprego; à criação de um regime especial de acesso ao rendimento social de inserção; e à criação uma medida que visa a inclusão das pessoas que estão excluídas do sistema de proteção social:

- Têm direito ao subsídio social de desemprego inicial os trabalhadores que tenham: a) 90 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego; b) 60 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego, nos casos em que este tenha ocorrido por caducidade do contrato de trabalho a termo ou por denúncia do contrato de trabalho por iniciativa da entidade empregadora durante o período experimental,

O período de concessão do subsídio social de desemprego inicial é fixado, independentemente da idade ou da carreira contributiva do trabalhador: a) Em 90 dias nos casos da alínea a); e b) Em 60 dias, nos casos da alínea b). A atribuição da prestação do rendimento social de inserção não depende da celebração do contrato de inserção;

O trabalhador independente tem direito a um apoio financeiro com duração de um mês, prorrogável mensalmente até um máximo de três meses;

A medida de enquadramento de situações de desproteção social reveste a forma de apoio financeiro às pessoas que não se encontrem obrigatoriamente abrangidas por um regime de segurança social, a atribuir por um período de dois meses.

## ANEXO 4. DIMENSÕES POSITIVAS E CRÍTICAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS SEGUNDO OS ENTREVISTADOS

	Aspetos positivos	Aspetos críticos
<b>QUANTIDADE</b>		
<b>Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoios à saúde por parte da SCML e Juntas de Freguesia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Insuficiência da cobertura face às necessidades (medicação, consultas de especialidade)</li> <li>– Insuficiência de cuidados de saúde na área da estomatologia (ex.: + de dez anos de tratamento)</li> <li>– Falta de apoio para compra de óculos</li> <li>– Falta de apoio psicológico</li> </ul>
<b>Prestações sociais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cobertura mesmo que insuficiente face à sobrevivência</li> <li>– Complemento dos apoios sociais com outros apoios atribuídos por entidades locais</li> <li>– Ter apoio jurídico para resolução problema laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Insuficiência do valor dos apoios</li> <li>– Mudança indevida de escalão do abono de família</li> <li>– Redução/cessação da prestação do RSI quando filhos ingressam no mercado de trabalho</li> <li>– Valor das pensões de velhice baixas face a carreira contributiva</li> <li>– Valor das prestações sociais deveria ser mais elevado para pessoas mais vulneráveis (pessoas com deficiência, doentes)</li> </ul>
<b>Habitação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoio ao pagamento de rendas pela SCML</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Carácter temporário do apoio ao pagamento de renda pela SCML</li> <li>– Valor elevado da renda social</li> <li>– Parque habitacional público não responde às necessidades</li> </ul>
<b>Emprego</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inexistência de ofertas de emprego pelo Centro de Emprego</li> </ul>
<b>Rede de equipamentos</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cobertura insuficiente para institucionalização de idosos e pessoas portadoras de deficiência</li> <li>– Cobertura insuficiente de creches</li> </ul>
<b>QUALIDADE</b>		
<b>Acompanhamento social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disponibilidade e empatia dos técnicos</li> <li>– Rotatividade dos técnicos</li> <li>– Apoio emocional e psicológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incompetência/inércia dos técnicos</li> <li>– Incompreensão dos técnicos face às realidades dos beneficiários</li> <li>– Reduzido poder de negociação no âmbito das ações desenvolvidas</li> <li>– Escassez de recursos/resposta adequados às necessidades</li> <li>– Acompanhamento estandardizado</li> <li>– Demasiada exposição, invasão da privacidade</li> <li>– Atendimento diferenciado em função dos públicos</li> </ul>
<b>Habitação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disponibilização de materiais de construção pela Junta de Freguesia</li> <li>– Cedência de habitação pela Junta de Freguesia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pouca manutenção dos imóveis de habitação social</li> <li>– Casas de habitação social fechadas e que poderiam ser reabilitadas para aumentar o parque de promoção pública</li> <li>– Dimensão desadequada da habitação face à composição do agregado</li> <li>– Falta de privacidade e segurança dos albergues</li> </ul>
<b>Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acompanhamento no CAT</li> <li>– Apoio médico no albergue</li> <li>– Cuidados de saúde prestados pelo centro de saúde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Demora na atribuição dos apoios solicitados</li> <li>– Insuficiência de apoio técnico e psicológico a familiares de doentes e a cuidadoras informais</li> </ul>

<b>Rede de equipamentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoios disponibilizados pelo centro de dia (alimentação e convívio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Respostas sociais de institucionalização muito padronizadas e com falta de fiscalização</li> <li>– Creches e estabelecimentos de ensino sem horários compatíveis com o período laboral</li> </ul>
<b>ACESSIBILIDADE</b>		
<b>Prestações sociais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ter acesso a Fundo de Garantia de Alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acesso dificultado pela exigência de exposição pessoal</li> <li>– A discricionariedade existe na atribuição de subsídios para pessoas com o mesmo nível de rendimentos</li> <li>– Dificuldade de acesso a pensão de invalidez</li> </ul>
<b>Educação/ Formação profissional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maior facilidade no acréscimo de qualificações</li> <li>– Acesso à formação profissional</li> <li>– Oportunidade de melhorar as qualificações por via das Novas oportunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Falta de diversificação do leque de formações disponíveis gratuitas</li> <li>– Desadequação da oferta disponível ao perfil dos candidatos</li> <li>– Falta de oportunidades de trabalho adequadas às novas competências adquiridas</li> <li>– Formação profissional desadequada as condições de saúde</li> <li>– Dificuldade de acesso a transportes públicos para responder a ofertas de trabalho</li> </ul>
<b>Habitação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acesso a habitação social e a projetos de <i>housing first</i></li> <li>– Acesso a apoio eventual para pagamento de renda de quarto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dificuldade de aceder a apoio ao arrendamento no mercado privado</li> <li>– Burocratização das regras de acesso a habitação social</li> <li>– Discricionariedade no acesso a obras de requalificação dos fogos de habitação social</li> <li>– Valor de rendas de habitação social elevadas face aos rendimentos</li> </ul>
<b>Saúde</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dificuldade de aceder a transportes para se deslocar a consultas e tratamentos</li> <li>– Dificuldade de aceder a apoio para medicamentos</li> </ul>
<b>Rede de equipamentos</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausência de reposta de centro de dia para colocar pessoa com início de demência</li> </ul>

**Fonte:** Entrevistas a pessoas em situação de pobreza, Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, Dinamia'cet\_iscte, 2011, 2014, 2017 e 2021

O *Barómetro de pessoas em situação de vulnerabilidade na cidade de Lisboa* é um objetivo e um sonho concretizado. Um estudo longitudinal qualitativo estruturado em quatro momentos de entrevistas - 2011, 2014, 2017 e 2021 - que possibilitou seguir ao longo de dez anos um conjunto de pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade, contribuindo para uma compreensão aprofundada dos processos sociais em jogo, através da interpretação e (re)construção das trajetórias de vida destas pessoas.

Dois eixos fundamentais marcam a vida das pessoas do painel: a sua relação com o mercado de trabalho e o acesso às políticas públicas. Apesar de terem sido acompanhados perfis bastante diversificados perante a vulnerabilidade, a manutenção num cenário de pobreza tendeu a perdurar ao longo do estudo. Neste ciclo de pobreza difícil de quebrar, são várias as fragilidades acumuladas. Entre estas destacam-se as baixas habilitações escolares e profissionais que barram o acesso a um mercado de trabalho formal e especializado, e a existência de estados de saúde fragilizados. Confirma-se que a pobreza não é um estádio, mas um processo, e os fatores de vulnerabilidade vão-se alterando. Quase todos os entrevistados ainda em idade ativa estiveram em contacto com o mundo do trabalho, mesmo que de forma informal, e quase todos passaram por diferentes perfis ao longo do tempo. Àquelas vulnerabilidades somam-se outras, colocando mulheres, diferentes etnias e pessoas mais velhas numa posição de desvantagem na integração laboral, social e familiar.

Viver na pobreza é confrontar duas forças de sentido inverso: a necessidade de lutar constantemente para garantir a sobrevivência e a escassez de reais oportunidades capazes de reverter esta condição. É difícil alterar percursos de vida pautados por múltiplas vulnerabilidades, mas é possível evitar a sua perpetuação intergeracional através da ativação de medidas inovadoras, menos caritativas e mais geradoras de novas capacidades e oportunidades num renovado contexto de desenvolvimento social e económico que promova o emprego formal, justo e digno, qualificações e cuidados de saúde.



2022



Promoção:



Apoios:

