



NÚCLEO DE OBSERVAÇÃO SOCIAL

**1.º CADERNO DE
INTERVENÇÃO
SOCIOPOLÍTICA**

INDÍCE

1	Apresentação	4
2	Introdução	7
3	Dados da Ação Social de Proximidade	11
4	Ação Social de Proximidade Básica	21
	Anexo Um	30
5	Voluntariado Social de Proximidade	33
	Anexo Dois	38
6	Pobreza e Exclusão Social	40
	Anexo Três	44
	Anexo Quatro	48
	Anexo Cinco	51
7	Violência Doméstica	55
8	Trabalho e Emprego	59
9	Saúde	65
	Anexo Seis	72
10	Habitação Social	74
	Anexo Sete	80

1. **APRESENTAÇÃO**

APRESENTAÇÃO

Uma atividade prevista nos estatutos da Cáritas Portuguesa consiste na «intervenção e mediação, junto de entidades públicas e privadas, visando (...) a «prevenção e solução de problemas sociais (...) e a adoção de medidas de política adequadas»; nesta conformidade, foi criado, no âmbito da instituição, o Núcleo de Observação Social (NOS) com a incumbência de preparar iniciativas de intervenção sociopolítica. Expresso aqui todo o meu apreço pelo trabalho regular das personalidades que têm integrado o Núcleo, em regime de voluntariado social e com o apoio técnico da Cáritas, disponibilizando regularmente o fruto do seu trabalho, saber e experiência.

Desde, pelo menos, a 2ª. semana nacional de pastoral social, realizada em Fátima em 1984, tomámos plena consciência de que a ação social da Igreja se desdobra em três patamares fundamentais: o básico, situado nas relações de proximidade (famílias, vizinhança, amizade, convivências diversas...); o intermédio, próprio das instituições de ação social; e o das relações com o Estado, que implica a intervenção a que respeita este caderno (cf., no mesmo sentido, Papa Francisco «Evangelii Gaudium», n.ºs. 183-188). Quanto a esta intervenção, temos plena consciência de que ela deve contribuir para que se otimize, na medida do possível, o funcionamento daqueles três patamares de ação; importa, no fundo, que ela abranja não só o apoio direto, personalizado, mas também as soluções institucionais e, ainda, a transformação de estruturas socioeconómicas a favor da otimização necessária.

Não foi muito animadora a receptividade dos destinatários das nossas intervenções remetidas por escrito; tal facto é objeto de comentários nalgumas passagens deste caderno. Aqui relevo apenas cinco propostas não atendidas, que nos parecem mais óbvias, mais simples e menos dispendiosas:

- (a) Reconhecimento dos grupos de voluntários de ação social. A ausência deste reconhecimento traduz-se no menosprezo da ação de largos milhares de voluntários e na insuficiente qualificação das suas atividades; muitos deles, inseridos numa tradição secular, nem sequer reúnem condições para ser reconhecidos como «voluntários» ao abrigo da legislação em vigor;
- (b) Difusão de estatísticas do atendimento social que proporcionariam um conhecimento generalizado de situações de pobreza e de exclusão social, como é o caso das pessoas em situação de sem abrigo, desigualdades no acesso a cuidados de saúde, falta de habitação condigna e outros problemas graves que afetam largos estratos da população;
- (c) Ativação das políticas de emprego a partir da base local, mediante o conhecimento partilhado do desemprego e subemprego, a consciência de potencialidades e a procura de soluções tão adequadas quanto possível;
- (d) Estratégias para a erradicação da pobreza, a nível local, intermédio e nacional, proporcionando as soluções imediatas possíveis, mesmo provisórias, e as de médio-longo prazo; no fundo soluções personalizadas e estruturais;
- (e) Planeamento económico e social (a nível nacional, local e intermédio) previsto na Constituição da República, artigos 90º. e 91º.; no que respeita ao desenvolvimento local, ainda não se aproveita, e

abandona-se, o enorme potencial de jovens e outros desempregados qualificados que poderiam desempenhar as funções, tão necessárias, de animação e apoio técnico financiadas por verbas da política de emprego já em vigor, com eventuais adaptações.

Vejo a publicação deste caderno como verdadeiro serviço social, prestado pela Cáritas à Igreja e ao país; o caderno será remetido gratuitamente aos destinatários das intervenções e a outras entidades, eclesiais ou não. As próprias leituras que dele sejam feitas, concordantes ou não, e com ou sem sugestões, também fazem parte do mesmo serviço, isto é, da mesma procura de soluções para os diferentes problemas sociais.

Espero e esperamos que, no futuro, se mantenha esta intervenção sociopolítica de maneira regular, diligenciando sempre que as propostas sejam realistas, adequadas e tão pouco dispendiosas quanto possível na sua eventual aplicação. Também desejamos que elas emanem, cada vez mais, do sentir geral da própria instituição e das pessoas atendidas, baseando-se numa verdadeira consciência social coletiva, e contribuindo para ela.

Eugénio Fonseca

Presidente da Cáritas Portuguesa

2.

INTRODUÇÃO

ACÁCIO F. CATARINO

INTRODUÇÃO

ACÁCIO CATARINO

1. Tiveram início em 1983 as Semanas Nacionais de Pastoral Social (SNPS), realizadas anualmente em Fátima por iniciativa do secretariado nacional responsável pela ação social da Igreja, com o apoio das instituições de âmbito nacional nele integradas. Foi determinante, nesta iniciativa, a consciência de que a ação social da Igreja - também designada sociocaritativa - precisava de atualização urgente; ou, como se dizia na altura, não podia ser o «parente pobre» na vida eclesial.

Relevaram-se bastante, a propósito, três dimensões da vida eclesial: a litúrgica, a profética e a caritativa (1); relativamente a esta, lamentava-se o facto de predominarem nela as vertentes assistencial e a de prestação de serviços. Por isso, desencadeou-se todo um processo de aprofundamento e atualização que deu origem à adoção de **três grandes objetivos da ação social da Igreja** (2): a consciência coletiva dos problemas sociais, também designada «animação»; a cooperação com as pessoas necessitadas, na procura das respetivas soluções, também designada «assistência social»; e a ação transformadora de pessoas e estruturas, também chamada «desenvolvimento integral» (3). As designações destes objetivos variaram ao longo do tempo, mas não deixaram de se consolidar, até porque estão em perfeita consonância com a doutrina social da Igreja e com as orientações que vêm sendo adotadas pelo Magistério eclesial (4).

2. A mudança de padrão suscitada pelas SNPS não tem sido fácil, devido não só ao peso da inércia mas também por três razões de natureza diferente: (a) A gravidade de muitos casos e problemas sociais, exigindo uma grande absorção com a procura das soluções imediatas possíveis; (b) A enorme distância entre o número e gravidade de casos e problemas a resolver e, por outro lado, as respostas e perspectivas de natureza política e científica; (c) A tendência pesada para estas respostas e perspectivas menosprezarem e ignorarem o contributo específico da ação social de base. Ponderando tudo isto, o Conselho Geral da Caritas Portuguesa, na sua reunião de 21 de novembro de 2008, entendeu por bem instituir, junto da Direção, o Núcleo de Observação Social (NOS), com os seguintes objetivos:

- **Conhecer** os casos e problemas sociais registados nos serviços de atendimento social paroquiais e diocesanos;
- Contribuir para a **solução** desses problemas;
- **Intervir**, junto dos centros de decisão política ou outros, para a adoção de medidas consideradas necessárias.

O NOS, que funciona em regime de voluntariado social, com o apoio técnico da Caritas Portuguesa, foi coordenado, desde a sua criação até Abril de 2014 pelo coronel Gil Meneses, licenciado em filosofia, e, depois, pelo coronel Rui Pereira, licenciado em economia. Dois membros da Direção da Caritas Portuguesa têm participado normalmente nas reuniões: o presidente, dr. Eugénio Fonseca; o capitão-de-fragata, Francisco Vaz, mestre em teologia; e, depois, o dr. Joaquim Peralta, advogado. Os restantes membros do Núcleo têm sido: dr. Acácio Catarino; dr. Alberto Churro; dr.ª Alda Couceiro (Sociedade de S. Vicente de Paulo - SSVp); dr.ª Ana Nunes; snr. Correia Saraiva (SSVP); eng.º Emílio Rosa; dr.ª Filipa Abecasis; dr. João Gil Pedreira; dr.ª Maria dos Anjos Almeida; prof. doutor Mário Caldeira Dias prof. doutor. Pires Manso; e dr. Santos Luiz.

Relativamente ao primeiro objetivo acima referido - conhecimento de casos e problemas - o NOS, em cooperação com as Cáritas Diocesanas, e com o apoio em informática, «pro bono», do eng.º Miguel Ângelo Ramos dos Santos, implementou o Sistema de Gestão da Ação Social de Proximidade (SGASP) através do qual se procede à recolha e tratamento estatístico dos dados do atendimento social praticado no âmbito das Cáritas Diocesanas, abrangendo os respetivos serviços e algumas paróquias e conferências vicentinas. Todo este processo vem funcionando regularmente desde 2011 **com difusão interna das estatísticas correspondentes e dos respetivos comentários.**

O segundo objetivo - contributo para a solução de casos e problemas sociais - não pôde ser prosseguido, porque depende da consolidação dos outros dois e porque incumbe especificamente aos serviços competentes a nível paroquial, diocesano e nacional;

O terceiro - intervenção junto de centros de decisão política ou outras entidades - teve desenvolvimentos vários e constitui o objeto central do presente caderno.

3. Tais desenvolvimentos consistiram, fundamentalmente, nas seguintes atividades: (a) Reflexão sobre problemas sociais e medidas políticas adotadas, previstas ou recomendáveis; (b) Elaboração de esboços de medidas políticas a remeter aos órgãos do Estado competentes ou a outras entidades; (c) Redação de textos a submeter à Direção da Cáritas Portuguesa, sugerindo a sua remessa a essas entidades; (d) Diligências subsequentes: eventuais contatos com as mesmas entidades; apreciação das suas eventuais respostas; insistências, junto delas, para que os problemas sociais em causa sejam efetivamente resolvidos, tendo ou não em conta as propostas da Cáritas Portuguesa.

Ao optar pela orientação acabada de referir, **a Cáritas Portuguesa renunciou, propositadamente, a uma linha de ação que poderia consistir na elaboração de estudos aprofundados sobre os diferentes problemas e na formulação formal, cientificamente fundamentada, de propostas de medidas políticas e até de diplomas legais.** A renúncia a tal orientação baseou-se em três razões fundamentais: (a) A falta de recursos financeiros; (b) A alta probabilidade de essa orientação ser pouco eficaz em termos de resultados e entrar em concorrência inútil com outras entidades; (c) E, na base das outras duas razões, a consciência de que a ação casuística e a estrutural, bem como a ação prática e a teórica, devem estar sempre interligadas, sem absorção exclusiva numa ou noutra.

O NOS, apesar de não desenvolver uma atividade propriamente científica, orienta-se pelo mesmo rigor, objetividade e procura das diferentes causas dos problemas que aborda; para tanto socorre-se não só das competências dos seus membros, mas também de outros membros da família Cáritas e do recurso a outras entidades. Aliás, a própria metodologia de trabalho adotada tem como base a disponibilidade para o ajustamento a novos contributos, na leitura dos problemas e na procura das respetivas soluções.

4. O presente caderno aborda cada um dos temas que foram objeto de intervenções da Cáritas Portuguesa, desde o início até final de 2019. O facto de alguns textos serem muito mais extensos do que outros resulta da pormenorização que pareceu conveniente em cada circunstância; e nada tem a ver com a importância atribuída aos diferentes assuntos.

Dentro de cada tema, figuram as referências às cartas e, porventura, a outras comunicações dirigidas às entidades destinatárias, com o seguinte desdobramento em princípio: (a) Conteúdo sumário da comunicação inicial, tão elucidativo quanto possível e com as observações tidas por convenientes; (b) Respostas dos

destinatários; (c) Comentário, se se justificar. Atendendo a que algumas cartas abordam mais do que um assunto, procedeu-se à sua classificação no considerado principal.

Em geral, as entidades destinatárias não têm respondido a estas intervenções escritas da Caritas Portuguesa. O NOS tem refletido sobre o assunto e, embora não tenha chegado a uma resposta satisfatória, admite várias hipóteses como por exemplo: a absorção dos destinatários com outros assuntos; a menor relevância atribuída a alguns temas; o facto de as nossas intervenções não estarem inseridas em movimentos sociopolíticos significativos; deficiente organização e inadequada qualificação dos serviços das entidades destinatárias; uma certa megalomania financeira que as leva a prestar mais atenção a projetos e propostas de milhões de Euros, menosprezando as pequenas iniciativas de baixo custo... Quaisquer que sejam as razões, a falta de respostas não justifica a nossa desistência, atendendo à gravidade dos problemas em presença e, à falta de respostas minimamente adequadas.

A apatia das entidades destinatárias, perante as nossas propostas, contrasta com a receptividade à Caritas Portuguesa, em especial na pessoa do seu Presidente, junto dos titulares de órgãos de soberania e nos meios de comunicação social. Trata-se de contraste aparente, porque talvez seja mais fácil a adesão a ideias e ideais do que a propostas de soluções concretas; até porque estas se consideram, em geral, insuficientes e até inadequadas.

Não excluimos a hipótese de participação em movimentos promotores de soluções adequadas para os problemas sociais. Não o fazemos, porém sistematicamente; e não nos limitamos a isso devido à vinculação a cada caso concreto e às mudanças estruturais que ele e todos os outros implicam. **Optamos claramente pela otimização e diálogo radicais: otimização**, que procura as melhores soluções para cada caso social e em cada momento, mesmo sem mudanças estruturais mas nunca as perdendo de vista; **diálogo** com todas as entidades e suas perspectivas, visando as melhores clarificações e soluções possíveis; **radicalidade**, não no sentido de radicalismo, perante quem quer que seja, mas no de atuação nas causas - raízes - dos problemas, incluindo as mais profundas, com ânimo congregador. Trata-se, em suma, de um amadurecimento permanente, visando o melhor bem pessoal de quem necessita e o bem comum de toda a sociedade.

5. Os destinatários dos cadernos são, em primeiro lugar, as entidades destinatárias das propostas e toda a família Caritas. São-no também os órgãos de soberania com responsabilidades nos domínios sociopolíticos, os partidos políticos e outras organizações cívicas. Gostaríamos naturalmente que os centros de ensino e investigação, bem como as autarquias locais, as instituições particulares de solidariedade social, os movimentos sociais e os media partilhassem connosco os seus saberes, sucessos e preocupações. E seria deveras gratificante que os profissionais e voluntários de ação e intervenção sociais partilhassem connosco o seu esforço diário, os seus resultados e interrogações. Todos em conjunto poderemos contribuir ativamente para que a erradicação da pobreza e o desenvolvimento humano integral sejam determinantes no nosso labor quotidiano e nas transformações estruturais.

(1) Cf.: «Pastoral Social, o que é?-Textos da I Semana Nacional de Pastoral Social (Fátima - 1983)», Caritas Portuguesa, Lisboa, 1984; e Bento XVI, «Deus Caritas Est», 2005, nºs. 22, 25-b) e 32.

(2) Cf. «Pastoral Social, que objetivos? – Textos da II Semana Nacional de Pastoral Social (Fátima – 1984)», Caritas Portuguesa, Lisboa, 1985.

(3) Paulo VI, «Carta Encíclica Populorum Progressio Sobre o Desenvolvimento dos Povos», 1967.

(4) Cf., por exemplo, os Estatutos da Caritas Portuguesa.

3.

**DADOS DA
AÇÃO SOCIAL
DE PROXIMIDADE**

RUI PEREIRA

DADOS DA AÇÃO SOCIAL DE PROXIMIDADE

RUI PEREIRA

A Cáritas Portuguesa, no âmbito da atividade do seu Núcleo de Observação Social (NOS), iniciou em 2008 um processo com o objetivo de recolher informação estatística sobre o apoio social prestado pelas Cáritas Diocesanas. Nesse sentido, definiu um modelo para recolha de informação que seria, posteriormente, transposto para um *software* (SGASP - Sistema de Gestão da Ação Social de Proximidade) com o objetivo de, simultaneamente, recolher dados estatísticos e fornecer uma ferramenta informática que facilitasse a recolha dessa informação ao nível dos atendimentos.

O modelo foi sendo desenvolvido e aplicado, permitindo a obtenção de dados relativos a uma amostra dos atendimentos sociais realizados e a correspondente análise, obviamente condicionada pela representatividade e abrangência da informação disponível. Dessas análises foi dada divulgação pública, seja no site da Cáritas, seja através do seu envio aos Bispos, à Comissão Episcopal Portuguesa e às Cáritas Diocesanas. Face às limitações e condicionantes que envolveram a implementação do SGASP, foi iniciada a sua reformulação de que resultou um *software* completamente novo (SGASP-II), que se prevê ser aplicado durante 2020.

1. O SISTEMA DE GESTÃO DA AÇÃO SOCIAL DE PROXIMIDADE (SGASP)

A necessidade de ter um modelo de informação resultou da constatação de que não existia um plano comum entre as várias Dioceses. Assim, a criação do SGASP teve como principal objetivo informatizar todo o processo de gestão da informação associada às ações de apoio social realizadas pelas várias Dioceses portuguesas e respetivas Paróquias junto das populações, implementando mecanismos de comunicação com base nas novas tecnologias. Pretendia-se que o SGASP melhorasse substancialmente a capacidade de intervenção ao nível do apoio social graças a uma maior fluidez da informação que passava a ser devidamente parametrizada, enquanto eram uniformizados os métodos de tratamento dos dados.

Os atendimentos às famílias carenciadas passariam a ser registados informaticamente, sendo essa informação periodicamente enviada de forma automática para a respetiva Diocese, eliminando desta forma a utilização do papel e otimizando o processo de comunicação entre Paróquias e Dioceses. Cada Diocese receberia, periódica e automaticamente, toda a informação relativa às suas Paróquias, sendo essa mesma informação condensada em Bases de Dados, o que possibilitaria às Dioceses a elaboração de Estatísticas e Relatórios que lhes permitissem, por exemplo, identificar quais as Paróquias com maiores necessidades e em que áreas. Para além desta capacidade de análise, o SGASP iria disponibilizar um mecanismo informático para que as Dioceses pudessem enviar os seus dados mensais via internet para um sistema central de processamento de informação instalado no Núcleo de Observação Social.

A implementação do SGASP permitiria uma melhor gestão e acompanhamento de cada caso ao nível paroquial, pois toda a informação passava a estar acessível através do *software* instalado em cada computador podendo ser rapidamente consultada e atualizada. Às Dioceses permitiria, além obtenção de dados estatísticos e da elaboração de Relatórios, o envio informático dos seus dados para o NOS, deixando de ser necessário realizar a análise individual das fichas mensais anteriormente enviadas em papel pelas Paróquias. Finalmente, passaria a ser possível acompanhar a situação nacional e obter um vasto conjunto de Estatísticas e Relatórios, desde o pormenor de uma Paróquia em particular até uma análise detalhada da situação a nível nacional.

Em consequência, foi iniciada a implementação do processo, no que refere ao apuramento estatístico, tendo sido objeto de ampla divulgação em 2009, através de reuniões sectoriais, realizadas no Norte, Centro e Sul. Deste modo, em Outubro de 2009, conforme acordado, chegaram à Cáritas Portuguesa, via Cáritas Diocesanas, os primeiros dados obtidos no terreno pelas Cáritas Paroquiais ou grupos de ação social, com esta ou outra designação.

Volvido algum tempo, recolhida alguma experiência e acertados pormenores relativos à aplicação e/ou interpretação dos dados, foram sendo realizadas pequenas modificações para ir ajustando o sistema à realidade e simplificar o trabalho dos atendedores no terreno. Foram também realizadas reuniões de acompanhamento em vários locais, com as Cáritas Diocesanas e respetivos técnicos e/ou outros aplicadores, no sentido de acertar e esclarecer aspetos de pormenor.

Na altura, foi considerado positivo o facto de algumas Cáritas Diocesanas e várias Paróquias terem desde logo aderido ao projeto de apuramento estatístico e de terem assegurado regularidade na recolha de dados. No entanto, era algo preocupante o facto de ainda ser muito baixo o número das Dioceses e Paróquias que estavam a participar, apesar de muitas das restantes Cáritas se mostrarem empenhadas em aderir no futuro. Assim, foi considerado prioritário o aumento de número de Dioceses e Paróquias aderentes.

A recolha de informação e o seu tratamento foram-se tornando, pois, tarefas prioritárias da ação do NOS da Cáritas, no sentido de se poderem encontrar as respostas mais adequadas, apesar de todos os constrangimentos registados. Consequentemente, em 2011 eram 17 as Cáritas Diocesanas que tinham aderido ao projeto de apuramento estatístico, assegurando a recolha de dados com regularidade, em cooperação com o NOS, possibilitando um conhecimento mais aprofundado da sua realidade. Contudo, o facto de algumas Dioceses e Paróquias não estarem a enviar os dados discriminados, conforme o modelo proposto, ou não estarem a utilizar o programa informático, dificultava uma leitura uniforme dos dados. Além disso, a componente de apoio aos atendimentos, que permitiria o envio automático da informação, raramente foi utilizado, o que comprometia parte dos objetivos iniciais do SGASP.

Porém, o NOS continuava a atribuir prioridade ao aumento de número de Dioceses e Paróquias aderentes e à atualização e aperfeiçoamento do SGASP. Ao longo do ano de 2012 verificou-se uma melhoria significativa no tratamento estatístico, pelas Cáritas Diocesanas, sendo de realçar o facto de todas as Cáritas Diocesanas terem começado a enviar informação. Contudo, algumas ainda não enviavam regularmente dados completos, sendo natural que, naquela fase, não houvesse coincidência perfeita entre os números constantes das estatísticas e os casos que se encontravam em ficheiro.

2. ANÁLISE DOS ATENDIMENTOS – 2013/2018

Em 2013 e anos subsequentes, com maior ou menor dificuldade e demora, todas as Cáritas Diocesanas enviaram dados relativos aos atendimentos realizados. Contudo, subsistiram algumas situações que impuseram diversos obstáculos ao bom funcionamento do sistema e à própria credibilidade da análise que se pudesse efetuar aos dados recebidos, havendo a considerar os seguintes aspetos:

- Nem todas as Cáritas Diocesanas utilizavam o SGASP, o que não sendo grave (os dados eram introduzidos manualmente pelo NOS), poderia vir a prejudicar a implementação do novo sistema;

- Existiram Cáritas Diocesanas que não enviaram dados com regularidade, apenas os enviando acumulados, o que dificultou a análise trimestral que habitualmente foi efetuada no âmbito do NOS;
- Várias Cáritas Diocesanas não discriminaram os dados por problema, o que comprometeu uma análise global dos problemas que motivaram os atendimentos no período;
- Nem todas as Cáritas Diocesanas referiram a que centros de atendimento diziam respeito os dados enviados, o que limitou o conhecimento sobre a sua representatividade;
- Algumas Dioceses retardaram em demasia o envio de informação (algumas bastante), o que atrasou o trabalho de compilação e análise dos dados.

No entanto, o facto de todas as Cáritas Diocesanas terem aderido ao SGASP, enviando regularmente dados dos atendimentos realizados, permitiu ir melhorando o volume de informação disponível e o tipo de análise que possibilitava.

Todavia, os valores apresentados resultavam da sistematização dos dados efetivamente enviados pelas Cáritas Diocesanas ao NOS, tendo origem nos registos dos atendimentos efetuados pelas sedes das Cáritas Diocesanas e, em certas Dioceses, por algumas instituições socio-caritativas da Igreja (grupos paroquiais, Conferências de São Vicente de Paulo, etc.). Deste modo, a base de trabalho correspondeu a uma amostra do total dos atendimentos realizados, cuja representatividade se considerou ainda assim aceitável, particularmente em relação aos valores relativos (percentagens), uma vez que seriam uma aproximação às tendências reais.

14

Ainda assim, apresenta-se a seguir um resumo das conclusões que foram retiradas das análises dos dados dos atendimentos. Porém, ela é muito simples e terá de ser encarada como uma leitura de tendências, devido às limitações referidas acima e aos constrangimentos na recolha e origem da informação.

Logo à partida, foi possível verificar que os atendimentos reportados pelo conjunto das Cáritas Diocesanas relativamente ao ano de 2014 foram em número superior aos reportados em 2013, quer em termos de famílias atendidas (+ 19%), quer em relação ao número de pessoas abrangidas (+ 15%).

Contudo, esta situação não era generalizada a todas as vinte Dioceses em particular, como eram os casos do Algarve, Aveiro, Coimbra, Lamego, Lisboa, Portalegre/Castelo Branco, Santarém e Viana do Castelo, em que se verificaram descidas. Nas restantes doze Dioceses houve um aumento em relação a 2013, cujo somatório superou aquelas descidas.

Quanto aos grupos de PROBLEMAS¹ reportados pelo conjunto das Cáritas Diocesanas relativamente aos anos de 2012, 2013 e 2014, manteve-se sensivelmente a respetiva estrutura de distribuição. De facto, no decurso

¹ Os grupos de problemas considerados no SGASP eram:

1. SAÚDE: Doença, deficiência, alcoolismo, toxicod dependência;
2. ESCOLARIDADE: Analfabetismo, baixa escolaridade, abandono ou insucesso escolar;
3. TRABALHO: Desemprego, emprego clandestino, trabalho precário, salários baixos ou em atraso, trabalho infantil, discriminação, ausência de formação profissional;
4. RENDIMENTO: Rendimento nulo ou insuficiente, dívidas com água, gás, alimentação, etc., RSI;
5. INTEGRAÇÃO SOCIAL: Desestruturação individual, prostituição, delinquência, reclusão, marginalização, falta de equipamentos sociais, grande dependência;
6. SOCIOCULTURAL: Minorias culturais, ilegalidade;
7. FAMÍLIA: Mãe adolescente, família monoparental, orfandade, criança em risco, disfuncionalidade familiar, violência ou conflitos entre familiares;
8. HABITAÇÃO: Habitação degradada, sobrelotação, carência habitacional, custo excessivo da habitação, renda/amortização em atraso, habitação sem água, luz ou casa de banho, sem abrigo;
9. COMPETÊNCIAS PESSOAIS: Problemas de autoestima, dificuldades de relacionamento, conformismo/acomodação, dificuldade de acesso à informação.

destes três anos o principal Grupo de Problemas causador de atendimento foi o relativo ao *Rendimento* (33 a 35% do total), seguido do Grupo dos Problemas relacionados com o *Trabalho* (21 a 23%). Já os Problemas relativos à *Família e Habitação* rondaram os 10% (de 9 a 11%). Os restantes tiveram valores inferiores, desde a *Saúde e a Escolaridade*, com 6 a 8%, até à *Integração Social* e o Grupo *Sociocultural*, com 2 a 3% do total dos atendimentos.

Isto, apesar de em 2014 terem existido algumas Dioceses com uma distribuição algo diferente dos Grupos de Problemas, como é o caso da Diocese de Bragança/Miranda, em que a *Escolaridade* aparece em segundo lugar. Foi ainda referido que, em várias Dioceses, o Grupo dos Problemas relacionados com a Saúde teve um peso algo superior à média, casos das Dioceses de Braga, Évora, Guarda, Porto, Santarém e Setúbal.

Contrariamente ao que aconteceu em 2014, em que, como vimos, os atendimentos reportados tiveram um crescimento muito significativo em relação a 2013, em 2015 os valores mantiveram-se próximos dos do ano anterior: no caso das Pessoas atendidas (mais cerca de 770 atendimentos), enquanto para as famílias atendidas houve um ligeiro aumento (+5%). Tal constatação permite concluir que em 2015 houve uma estabilização nos valores dos atendimentos reportados após o grande crescimento verificado em 2014 face a 2013.

Contudo, esta situação não foi generalizada a todas as vinte Dioceses vistas individualmente, como foram os casos do Algarve, Coimbra, Lamego, Leiria/Fátima, Lisboa, Porto, Viana do Castelo e Vila Real, em que se registaram oscilações percentuais muito significativas nestes períodos. Nas restantes Dioceses houve descidas e aumentos menos significativos em relação ao(s) ano(s) anterior(es). Assim, e no cômputo geral, os valores apresentados em 2015 consubstanciaram uma ligeira subida face ao ano transato, justificando a anterior afirmação de que se verificou uma constância na evolução global dos atendimentos face ao ano de 2013.

Além disso, certas oscilações bastante significativas nos valores dos atendimentos reportados por algumas Cáritas Diocesanas poderão ter sido motivadas por circunstâncias conjunturais, nomeadamente alterações nas metodologias de recolha e/ou mudanças internas nas próprias Cáritas Diocesanas.

Quanto aos Problemas que motivaram os atendimentos reportados em 2015 pelo conjunto das Cáritas Diocesanas, manteve-se sensivelmente a estrutura em relação aos anos anteriores: o principal Grupo de Problemas causador de atendimento foi novamente aquele que está relacionado com o *Rendimento* (33% do total), seguido do Grupo dos Problemas relativos ao *Trabalho* (23%); os restantes mantêm valores inferiores a 10%.

Já relativamente ao ano de 2016, os atendimentos comunicados, quer no que diz respeito às Famílias, quer relativamente às Pessoas, sofreram uma redução em relação ao ano anterior, em 10,4% e 13,71%, respetivamente. Estes valores vieram contrariar a tendência de subida dos períodos anteriores, se bem que de 2014 para 2015 já se tenha verificado um crescimento menor face aos anos anteriores.

Mas a situação não foi generalizada a todas as vinte Dioceses vistas individualmente. Foram os casos do Algarve, Bragança/Miranda, Guarda, Portalegre/Castelo Branco, Setúbal, Viana do Castelo e Vila Real, em que se registaram em 2016 variações percentuais positivas, num ou em ambos os itens. Nas restantes Dioceses registaram-se descidas em relação ao ano anterior.

Apesar de em 2016 se terem registado percentagens diferentes em relação aos anos anteriores, os Problemas que motivaram os atendimentos, comunicados pelo conjunto das Cáritas Diocesanas, mantiveram

sensivelmente o peso relativo dos anos anteriores. Com efeito, foi possível constatar que o principal Grupo de Problemas causador de atendimento esteve relacionado com o Rendimento (27,1% do total), seguido do Grupo dos Problemas relativos ao Trabalho (20,6%). Os restantes Grupos tiveram valores bastante inferiores. Quanto aos atendimentos comunicados em 2017, quer no que diz respeito às Famílias, quer relativamente às Pessoas, sofreram uma ligeiríssima redução em relação ao ano anterior, em 0,01% e 0,5%, respetivamente. Estes valores permitiram concluir que, de uma maneira geral, se teria mantido o nível de procura face ao ano anterior.

No entanto, esta evolução final fora em larga medida uma consequência dos valores verificados no segundo semestre, pois os dados recolhidos no primeiro apontaram para uma certa descida em relação ao ano anterior. Tal poderá ter-se ficado a dever ao aumento do auxílio prestado às vítimas dos incêndios de 2017 pelas Cáritas Diocesanas das regiões afetadas.

Com efeito, a tendência nacional de manutenção face a 2016 não foi generalizada a todas as vinte Dioceses. As variações positivas mais importantes verificaram-se na Cáritas Diocesana de Coimbra (muito elevada), Guarda, Leiria/Fátima e Viseu, como seria de esperar tendo em conta o que se referiu acima em relação aos incêndios.

Considerou-se importante referir que, numa hipótese meramente teórica, se não tivesse ocorrido a calamidade dos incêndios verificada em 2017, talvez o valor dos atendimentos comunicados tivesse sido algo inferior ao do ano anterior. Para confirmar tal observação basta ter em atenção que os valores mais elevados das Cáritas Diocesanas com maiores aumentos nos atendimentos se verificaram em Setembro e nos meses posteriores.

16

Apesar de em 2017 se terem registado percentagens diferentes em relação aos anos anteriores, os Problemas que motivaram os atendimentos, comunicados pelo conjunto das Cáritas Diocesanas, mantiveram sensivelmente a estrutura desde o início da presente série de dados (2012). Foi possível constatar que o principal Grupo de Problemas causador de atendimento esteve relacionado com o Rendimento (26% do total), seguido do Grupo dos Problemas relativos ao Trabalho (21%). Os restantes Grupos tiveram valores bastante inferiores.

Na verdade, no decurso destes seis anos o principal Grupo de Problemas fora o do *Rendimento* (26% a 34,7% do total), seguido do *Trabalho* (20,4% a 22,9%). Contudo, em 2017 manteve-se a tendência de queda no respetivo peso já verificada no ano transato, particularmente no que diz respeito ao *Rendimento*, que passou de valores próximos dos 35 % em 2013 e 2014, para 32,8% em 2015, 27,1% em 2016 e apenas 26% em 2017. Tendência semelhante, mas menos acentuada, se constatou em relação ao Grupo do Trabalho, que passou de quase 23%, nos anos de 2013 a 2015, para 20,6% e 20,5%, em 2016 e 2017.

Ao invés, vários grupos viram o seu peso relativo aumentar nos últimos anos, como foi o caso da Saúde (subiu progressivamente de cerca de 7% para os 10,5%) e das Competências Pessoais (subiu de 4,4% para 9,3%). Os Grupo da *Família* e da *Integração Social*, após uma subida em 2016, sofreram em 2017 uma ligeira descida no seu peso. Os restantes grupos tiveram oscilações menos significativas no seu peso relativo face ao antecedente.

Nos anos anteriormente a 2018, a análise dos dados dos atendimentos baseava-se na informação enviada pelas Cáritas Diocesanas ao Núcleo de Observação Social da Cáritas Portuguesa, a qual incluía os números dos atendimentos de pessoas e de famílias, assim como das principais problemáticas registadas.

Todavia, para os dados relativos a 2018 foi apenas solicitado às Cáritas Diocesanas o envio trimestral de informação sobre o total dos atendimentos de pessoas. Tal redução da informação disponibilizada ficou a dever-se à previsão no início do ano de que, no seu decurso, ocorreria a implementação prática de um novo software (Sistema de Gestão da Ação Social de Proximidade – versão II). Pretendia-se, assim, não duplicar o envio de dados, sobrecarregando os técnicos das Cáritas Diocesanas. Porém, e por dificuldades de várias ordens, tal não ocorreu, prevendo-se que o SGASP-II seja implementado apenas durante 2020.

Foi realçado que, com maior ou menor dificuldade e demora, todas as Cáritas Diocesanas enviaram dados relativos aos atendimentos registados em 2018. Contudo, subsistiram algumas dificuldades e situações que, além da referida limitação dos dados recolhidos, moderaram a própria credibilidade da análise que se pudesse efetuar aos dados recebidos, como foi o caso de, nalguns casos, os valores dos atendimentos enviados terem variado bastante ao longo do ano, o que poderia ter-se ficado a dever a variações nos locais de atendimento ou a mudança no entendimento sobre que dados foram pedidos.

Em consequência de tudo o que foi referido, a análise dos dados disponíveis foi muito simples e teve de ser encarada apenas como uma leitura de tendências. Lembra-se que apenas corresponderam ao atendimento de Pessoas.

Assim, verificou-se que os atendimentos de Pessoas comunicados pelas Cáritas Diocesanas para o ano de 2018 sofreram uma redução de 12,7 % relativamente ao ano anterior. Este valor esteve em linha com a tendência de descida verificada a partir de 2015, sendo mais acentuada em 2016 e em 2018, permitindo concluir que, de uma maneira geral, o nível de procura de pessoas aos locais de atendimento objeto desta análise tem vindo a diminuir nos últimos anos.

Porém, esta percentagem de descida tão acentuada poderia estar relacionada com a quase constância dos valores entre 2016 e 2017, uma vez que, como referimos na análise dos dados deste último ano, essa evolução poderá ter sido consequência do aumento do auxílio prestado às vítimas dos incêndios neste último ano. Deste modo, aceitava-se que, se não tivesse ocorrido a calamidade dos incêndios verificada em 2017, talvez a evolução do valor dos atendimentos comunicados fosse bastante mais regular.

Uma possível justificação para esta tendência de descida da procura de pessoas aos locais de atendimento pode residir no abrandamento da crise económica, com a consequente redução da taxa de desemprego e a melhoria das condições de vida dos portugueses.

Por outro lado, o facto de muitos casos sociais continuarem ao longo do tempo, parece revelar que, em geral, escasseiam soluções de fundo. Parece recomendável um forte empenho na procura dessas soluções. Em tal conformidade, a Cáritas Portuguesa – em cooperação com a Sociedade de São Vicente de Paulo, que, entretanto, aderiu ao NOS – continuará a remeter várias propostas concretas a titulares de órgãos de soberania e aos partidos políticos.

3. O PROJETO SGASP-II

Com o passar do tempo, a utilização do SGASP veio evidenciar algumas dificuldades de que resultou a necessidade de reformular todo o sistema. Efetivamente, foi possível verificar que as Dioceses tinham diferentes interpretações do modelo de informação criado para recolha de dados, assim como na forma de contabilização dos atendimentos, o que tornava de difícil leitura os dados recolhidos e incomparáveis entre Dioceses.

Perante os problemas existentes, resolveu-se iniciar no final de 2014 um novo projeto que passaria por redefinir os modelos para recolha e registo de dados, para que os mesmos fossem comuns a nível nacional, deixando de existir diferentes interpretações de conceitos, e conseqüentemente, criar um software novo. Para que tal fosse possível, considerou-se fundamental que as Dioceses participassem na definição desses novos modelos e na criação desse novo *software* que servisse as suas necessidades.

Por questões logísticas e de funcionalidade foi necessário criar um Grupo de Trabalho que incluísse um número reduzido de Dioceses, procurando que as participantes no mesmo fossem heterogêneas de forma a representar diferentes realidades. Foram então convidadas a participar as Dioceses de Coimbra, Leiria/Fátima, Lisboa, Porto, Santarém e Viseu.

Conseqüentemente, desde 2015 que se tem vindo a trabalhar na redefinição de conceitos e metodologias associados aos processos de recolha, gestão e manutenção da informação inerente ao apoio social de proximidade desenvolvido pelas várias Dioceses.

Para além de implementar os novos modelos de informação, o novo SGASP altera radicalmente a sua lógica de funcionamento. Eis algumas das suas principais características:

- OSGASP-II funcionará em rede, ficando todos os dados alojados num Servidor remoto, estando os dados acessíveis a partir de qualquer computador com acesso à internet;
- O novo software foi desenvolvido para que qualquer instituição o possa utilizar. Para tal, foi definida uma estrutura de codificação hierárquica que permite separar dados e utilizadores desde o topo (instituição) até ao nível mais baixo (local de atendimento);
- Possui um “Módulo Estatístico” que permite a conceção de vários tipos de relatórios (dados diários, mensais, anuais, cruzamento de informação, etc.);
- Os níveis superiores na hierarquia da organização não terão acesso a dados nominais. Por exemplo, a Cáritas Portuguesa nunca terá acesso a dados nominais de quaisquer Dioceses. Os níveis superiores apenas acederão ao “Módulo Estatístico”;
- O acesso a dados nominais será apenas possível ao nível do local de atendimento onde a pessoa se encontra registada, sendo o acesso de cada utilizador apenas permitido a quem for devidamente credenciado para o efeito;
- O novo *software* está inserido numa lógica de plataforma aplicacional sendo apenas um dos seus componentes. Ou seja, no futuro, outras aplicações informáticas (softwares) poderão ser disponibilizadas via internet através desta plataforma e, inclusivamente, criar interfaces de comunicação entre o SGASP-II e outros *softwares* e/ou serviços, como por exemplo: Softwares de Gestão Contabilística, Gestão de Organização de Campanhas, Gestão de Armazém, etc.;
- As organizações não terão quaisquer custos com a utilização do SGASP-II visto que o mesmo é de uso gratuito, sendo a Cáritas Portuguesa quem assegura financeiramente o aluguer do Servidor. Todos os componentes envolvidos no Sistema são *open source* e de utilização gratuita (sem quaisquer custos com licenças de utilização);

- Para além do suporte técnico físico garantido pela empresa contratada para aluguer do Servidor, o suporte ao *software*, Bases de Dados e gestão e manutenção do Servidor serão realizados de forma gratuita por dois voluntários.

Apesar da urgência na sua implementação, e devido a fatores de várias ordens, internos e externos à Cáritas Portuguesa, prevê-se que a versão 1.0 do SGASP-II apenas esteja operacional durante o ano de 2020, pois o *software* apenas poderá ser disponibilizado às Cáritas Diocesanas depois de devidamente testado e de ter sido efetuada a necessária formação aos vários níveis.

Cumprindo o plano de ação elaborado, em janeiro de 2019 realizou-se a primeira ação de formação do SGASP-II, destinada aos futuros “Administradores Diocesanos” das Dioceses pertencentes ao Grupo de Trabalho (GT). Com esta primeira ação pretendeu-se que os presentes apreendessem as várias responsabilidades que irão assumir para um correto funcionamento do sistema e que saíssem capacitados para transmitir esse conhecimento em futuras ações de formação a outros elementos das restantes Dioceses.

Outro dos objetivos desta formação foi o de solicitar a todos os presentes que se construíssem como que a “Equipa de Testes” do sistema informático, no sentido de minimizar os problemas provocados por erros, falhas, insuficiências ou outras anomalias.

Cumprida a fase de testes, que envolve várias etapas, seguir-se-á a configuração definitiva do servidor de Base de Dados que suportará o SGASP-II, a qual também será objeto de testes. Terminada esta fase, será disponibilizada a versão 1.0 do SGASP-II, que será já para utilização em tempo real e com dados definitivos, ou seja, o SGASP-II entrará em funcionamento normal.

Estando as Dioceses do GT a utilizar a versão 1.0 do SGASP-II, terão início as ações de formação dos futuros “Administradores Diocesanos” das restantes Dioceses. Para estas, o *software* deverá ser disponibilizado em simultâneo com as ações de formação. Nesta fase, prevê-se a garantia pela Cáritas Portuguesa de uma estrutura de apoio técnico, pois é natural que comecem a surgir necessidades de apoio por parte de quem está a utilizar o *software* pela primeira vez.

Uma vez terminada a fase de formação dos “Administradores Diocesanos”, será necessário iniciar um plano de formação para os “Utilizadores Técnicos” de todas as Dioceses (Paróquias, Grupos de Ação Social, etc.), após o que ocorrerá a disponibilização generalizada do *software*.

Como já foi referido, o SGASP-II poderá ser utilizado por qualquer instituição que preste apoio social. A sua utilização tem como principal objetivo ser uma ferramenta que permita melhorar o apoio social prestado a quem mais necessita. Para tal, foi desenvolvido para ser um instrumento facilitador do trabalho das instituições e, em primeira instância, dos voluntários e profissionais que realizam atendimento, através de um suporte informático que lhes permite um acesso rápido e detalhado a toda a informação da pessoa apoiada (e respetivo agregado familiar). Ao aceder rapidamente a todo o historial da pessoa, a compreensão da situação torna-se célere, coadjuvando desta forma o atendedor na capacidade de resposta a dar.

O SGASP-II permitirá a cada Instituição aceder a todo um conjunto de informação estatística em tempo real, que lhes permitirá organizar o trabalho e canalizar esforços consoante as maiores necessidades detetadas na sua área de intervenção.

Toda a realidade social espelhada na informação estatística obtida, seja ela de nível local ou nacional, será também uma importante base de conhecimento para a Igreja e para o País e servirá de apoio a uma intervenção sustentada nas políticas sociais.

Foi neste quadro de referência que, em 16 de maio de 2018, foi enviada ao presidente do Conselho de Curadores da Fundação Francisco Manuel dos Santos, Alexandre Soares dos Santos, uma carta em que se partilhavam as preocupações por si referidas em entrevista ao jornal Expresso de 10 de Fevereiro de 2018, designadamente quando afirmava que “uma das coisas que mais me preocupa é o distanciamento das pessoas face aos problemas do país”.

Na missiva era proposta a hipótese da PORDATA e da Cáritas Portuguesa colaborarem num projeto de informação sobre a intervenção social, em que suscitassem igualmente o empenho do Governo, em especial do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e de outras entidades com interesse nesta matéria.

Assim, referia-se que, na perspetiva da Cáritas, o Estado, os estudiosos e a opinião pública desconhecem os problemas concretos das pessoas, designadamente os mais graves de pobreza e exclusão. Era ainda acrescentado que, apesar de existir ação social em todo o país há muitos séculos, não era difundida informação estatística sobre os problemas abrangidos por ela nem sobre os seus esforços, resultados e insuficiências.

Como a Cáritas Portuguesa tenta preencher a lacuna relativamente ao atendimento social nas diferentes dioceses através de um sistema informático próprio, parecia-nos indispensável a existência de informação estatística regular sobre o atendimento social praticado por todas as entidades públicas e privadas, incluindo os grupos de voluntários de ação social. Por isso, era referido que “quando tais estatísticas existirem, o país disporá finalmente de um meio fundamental e permanente de consciência dos problemas sociais, bem como dos esforços realizados para as respetivas soluções; e disporá igualmente de um base para a adoção de medidas públicas e privadas que sejam necessárias.”

4.

AÇÃO SOCIAL DE PROXIMIDADE BÁSICA

ACÁCIO CATARINO

AÇÃO SOCIAL DE PROXIMIDADE BÁSICA

ACÁCIO CATARINO

1. BREVE ENQUADRAMENTO

Entende-se aqui por «ação social de proximidade» o conjunto de atividades de cooperação direta com outrem, especialmente com pessoas necessitadas, visando a solução dos seus problemas e a integração na vida social. Ela desdobra-se em ação social básica, intermédia e estatal: a básica observa-se nas relações de família, vizinhança, amizade, convivência em geral... e inclui também os respetivos grupos de voluntariado; a intermédia ocorre nas instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e organizações afins; e, a estatal, nas autarquias, na segurança social e em serviços de alguns ministérios. **A ação social de proximidade básica - ou, simplesmente, ação social básica - é de longe a mais antiga e a mais difundida por toda a parte.**

Ela tem sido bastante menosprezada, na atualidade e ao longo da história, podendo até afirmar-se que é bastante desconhecida; por isso, muitos casos sociais - entregues aos seus cuidados - ficam abandonados e até ignorados pelas instituições e pelo Estado. Acresce que não se difundem regularmente estatísticas dos casos sociais atendidos nos referidos três patamares de ação social.

Consciente de tudo isto, a Cáritas Portuguesa tem enviado comunicações diversas, a alguns centros de decisão política, sumariadas a seguir. Nas comunicações também são abordados outros assuntos que se relacionam com aquela ação, mais ou menos diretamente:

22

2. ALGUMAS COMUNICAÇÕES

2.1. Carta de 2014 para o Ministro do Emprego, Solidariedade e Segurança Social

2.1.1. Conteúdo

A carta começa por fazer referência a outras, sem resposta, remetidas anteriormente, que formulavam propostas relativas, nomeadamente, a: grupos locais de ação social; articulação entre eles e os serviços de ação social da Segurança Social; funcionamento das comissões sociais de freguesia previstas na lei; e tratamento estatístico dos dados do atendimento social. Relevava-se que «todas as propostas - meramente esboçadas - se caracterizavam pelos baixos custos e pela relativa facilidade de lançamento».

Em consequência da não adoção destas medidas, e também por outros motivos, acontece que: «(a) O território continua desigualmente coberto em termos de ação social (...); (b) Escasseiam serviços de atendimento social nas IPSS, abertos a não utentes regulares; (c) «Muitos grupos locais de ação social se debatem com dificuldades consideráveis no acesso regular aos serviços da Segurança Social e das Autarquias»; «(d) A própria medida «cantinas sociais» (...) originou segmentações preocupantes (...); «(e) Não se difundem estatísticas dos casos sociais atendidos e acompanhados (...).».

A carta enumera a seguir duas propostas, marcadas pelas preocupações de simplificação e de não aumento significativo da despesa pública: «(1) Facilitação do acesso dos grupos de voluntários aos serviços de ação social da Segurança Social e das Autarquias Locais (...); (2) Aplicação, e eventual atualização, dos capítulos VII e VIII da Portaria n.º 247/95, de 29 de março (...), respeitantes especialmente ao desenvolvimento socio-local»;

2.1.2. Resposta da entidade destinatária

Não foi dada;

2.1.3. Breve comentário

Chega a ser impressionante que, na grave crise socioeconómica e financeira, marcada além do mais pela intervenção do Fundo Monetário Internacional - tal como nas outras duas, algumas décadas atrás - os governos não se tenham aproximado, solidariamente, da enorme rede capilar de relações interpessoais; mediante esta rede poderiam atingir a generalidade das situações de carência com melhor acerto e menores custos;

2.2. Carta de 23 de abril de 2016 para o Presidente da República, sobre «problemas sociais não reconhecidos»

2.2.1. Conteúdo

Esta carta destinou-se, fundamentalmente, a alertar o Presidente da República para alguns problemas sociais a que não vêm sendo prestada a atenção devida. Na respetiva introdução, afirma-se: **«Desde há muitos anos, causa-nos forte impressão negativa o facto de os diferentes governos, os partidos políticos, os cientistas sociais e outras entidades passarem à margem de alguns problemas sociais graves, cuja consideração política se poderia fazer com escasso aumento da despesa pública»**. Os problemas identificados, na carta, foram os seguintes:

2.2.1.1 Menosprezo da solidariedade e ação social básicas, em que se integram nomeadamente «a entreaajuda familiar, a de vizinhança e a de amizade, bem como os grupos de voluntariado social de proximidade». Mais adiante afirma-se na carta: **«Em geral, as atividades realizadas neste contexto não são reconhecidas oficialmente, e acham-se bastante condicionadas pelas dificuldades de acesso aos serviços de ação social das autarquias e da segurança social»**;

2.2.1.2. Ocultação de problemas acompanhados pela solidariedade e ação social básicas, na medida em que tais problemas **«não existem estatisticamente»**; «aliás, também não se difundem estatísticas dos casos sociais atendidos pelos serviços de ação social das (IPSS), das autarquias locais e da segurança social. «O importante documento «Carta Social», publicado regularmente pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, enumera vários serviços institucionais existentes no país; mas não inclui as necessidades não atendidas.». Entre os casos e problemas sociais que, em larga medida, vão ficando ocultados, «incluem-se, nomeadamente, (...) situações de grande dependência, deficiência em geral, doença mental, violência doméstica, isolamento e solidão, insuficiência extrema de recursos e falta de condições para os procurar...». **Na carta chama-se a atenção para um paradoxo estranho: o serviço responsável pela intervenção pública no domínio do emprego - atualmente o Instituto do Emprego e Formação Profissional - «difunde regularmente, desde meados dos anos sessenta, estatísticas dos desempregados atendidos; pelo contrário, a ação social, que existe há milénios, ainda não instituiu uma prática semelhante»**;

2.2.1.3. «Desarticulações entre os grupos de voluntariado social e os serviços públicos de ação social. Tais desarticulações verificam-se, em especial: na ausência, em geral, de «facilidades especiais no acesso (...)» àqueles serviços públicos; e na falta de reuniões periódicas;

2.2.1.4. «Tendência estatizante e institucionalizante na leitura e tratamento dos casos e problemas sociais».

«Em geral, os casos e problemas sociais só são reconhecidos, na medida em que são abrangidos pelo Estado (...) ou pelas IPSS (...)» ou são objeto de estatísticas oficiais. «Tudo seria diferente se a solidariedade básica fosse assumida como ator fundamental (...)»;

2.2.1.5. Financeirização, que tende a menosprezar os casos e problemas sociais em que não prevalece a vertente financeira ou para os quais não existem financiamentos adequados;

2.2.1.6. Cumplicidade assistencialista. O Estado e outras entidades poderosas criticam a ação social básica por ser assistencialista... mas não assumem que falam sem conhecimento de causa; aliás, muitas atividades supostamente «assistencialistas» resultam da inadequada intervenção do Estado e de outras entidades;

No final da carta, afirma-se que, obviamente, não se pede a solução destes problemas ao Presidente da República, mas tão somente que lhe preste atenção e aproveite «as oportunidades que possam surgir para influenciar outros centros de decisão política e social»;

2.2.2. Resposta da entidade destinatária

Não foi dada resposta formal; no entanto, em várias intervenções e contactos diretos, foi demonstrada sensibilidade para estes assuntos;

2.2.3. Breve comentário

Justifica-se a insistência, particularmente junto de entidades com responsabilidades políticas e executivas diretas, uma vez que, no nosso entender, estas questões ainda não foram assumidas politicamente;

2.3. Carta de 19 de outubro de 2017, para o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sobre «incêndios florestais»**2.3.1. Conteúdo**

A carta recorda outras anteriores, e concentra-se especialmente numa iniciativa que poderia ter contribuído para a atenuação dos efeitos dos incêndios florestais e para a reconstrução das zonas destruídas por eles. Tal iniciativa, adotada ao abrigo de legislação já em vigor na política de emprego, consistiria na afetação de profissionais qualificados, inscritos nos centros de emprego, ao seguinte tipo de atividades:

- (a) Cooperação no apoio direto às populações, empresas e outras entidades (...);
- (b) Facilitação do acesso a financiamentos bem como a outros apoios, acompanhando a sequência de cada processo;
- (c) Participação nas atividades destinadas à prevenção de incêndios e à minimização das suas consequências;
- (d) Preparação das condições para a promoção do desenvolvimento local do emprego nas aldeias, freguesias e concelhos atingidos;
- (e) Contributo para a elaboração, difusão e apreciação local de relatórios periódicos sobre a solução dos problemas das localidades envolvidas e sobre os respetivos processos de desenvolvimento sustentável do emprego»;

2.3.2. Resposta da entidade destinatária

Não houve resposta, devido talvez à absorção governamental com pressões e problemas diversos relacionados com os incêndios;

2.3.3. Breve comentário

Persiste a enorme lacuna relativa aos processos de desenvolvimento das pequenas localidades, tanto do interior como litoral. Tudo poderia ser bem diferente se o potencial humano dos desempregados e candidatos ao primeiro emprego fosse canalizado para os milhares de freguesias do país, com vista ao respetivo desenvolvimento. Os próprios profissionais envolvidos poderiam encontrar ou criar, por esta via, postos de trabalho gratificantes;

2.4. Carta de 2 de julho de 2018, para o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sobre «ação e políticas de proximidade»

2.4.1. Conteúdo

A carta reconhece que «o ano de 2017 tornou patente a relevância da ação social básica (...), bem como o imperativo das respetivas políticas de promoção e enquadramento; para isso contribuiu mais visivelmente a grave catástrofe dos incêndios mas também a persistência de antigos problemas sociais, como a pobreza exposta e a «envergonhada», a luta pela subsistência, o isolamento em casa, a violência doméstica, a mendicidade, os «sem abrigo», a própria segurança...». A segunda parte da carta remete para um texto anexo em que se enunciam várias propostas destinadas a promover, enquadrar, alargar e aprofundar a «ação e políticas de proximidade».

25

Dada a abrangência do anexo foram também remetidas cópias ao Presidente da República e ao Primeiro Ministro.

Procede-se, a seguir, à transcrição de algumas passagens do anexo, devido ao número de medidas propostas e ao facto de ele constituir uma primeira tentativa, já ultrapassada, de sistematização de medidas políticas para a ação social de proximidade básica:

«O ano de 2017 e os primeiros meses de 2018 saldaram-se, felizmente, pela **melhoria de vários indicadores económicos e sociais**, bem como pela criação de expectativas mais promissoras para o futuro; mas também pela continuação de lacunas e deficiências, tornadas mais patentes na catástrofe dos incêndios. Nesta breve reflexão, enumeram-se algumas dessas **lacunas e deficiências** no domínio social, sob a forma de propostas para a respetiva superação:

«1. Reconhecimento da solidariedade básica, exercida na entreatajuda de famílias, de vizinhança, amizade, convívio... e no voluntariado social de proximidade. **Tal reconhecimento poderia limitar-se a:**

- (a) Consagração do voluntariado de proximidade na legislação sobre o voluntariado;
- (b) Registo dos respetivos grupos nos serviços sociais das autarquias locais e nos serviços locais da segurança social, para facilitação de articulações;
- (c) Cooperação dos serviços acabados de referir, bem como de outros - de hospitais, escolas, estabelecimentos prisionais, instituições particulares de solidariedade social (IPSS)... - na atividade e qualificação daqueles grupos.

«Note-se que a solidariedade básica sempre existiu, atua em todo o país, assegura os primeiros alertas e ajudas sociais, bem como o acompanhamento quotidiano; nunca se ausenta, até porque ela própria vive os problemas a resolver, mesmo quando os serviços das instituições particulares ou do Estado se distanciam. Menosprezá-la implica o menosprezo das próprias situações graves que ela acompanha e ajuda a resolver;

«**2. Tratamento sistemático e difusão periódica da informação estatística** relativa aos casos sociais atendidos pelo Estado central e autárquico, pelas instituições particulares e pelos grupos de voluntariado social. (...). A este propósito, é deveras significativa a publicação regular da «**Carta Social**», do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; nela figuram estatísticas dos equipamentos e respostas sociais... mas não das listas de espera nem dos casos sociais sem resposta adequada;

«**3. Apoio ao desenvolvimento socio-local**, previsto nos nºs. 24º. a 31º. da Portaria nº. 247/95, de 29 de março, já desatualizados em parte. Recomenda-se que este desenvolvimento, centrado na solução de problemas de emprego e de outros problemas sociais, inclua nomeadamente:

- (a) A consciência coletiva desses problemas;
- (b) A congregação de esforços da população local para as respetivas soluções, e a cooperação das organizações públicas e privadas com e sem fins lucrativos;
- (c) A otimização das potencialidades de solução, incluindo a criação de empregos; (d) Avaliações periódicas em ordem à melhoria permanente»;

4. Desenvolvimento de potencialidades de:

«**4.1. Desempregados**, subsidiados ou não, e de **andidatos ao primeiro emprego inscritos** nos centros do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), que poderiam trabalhar (até com base na legislação em vigor, ajustada), nos diferentes territórios do país - nomeadamente nos que foram atingidas pelos incêndios - em atividades várias e indispensáveis, tais como:

- (a) Diagnósticos locais de necessidades, problemas e potencialidades;
- (b) Reforço do apoio a pessoas carenciadas, à luta pela subsistência e a empresas débeis (nomeadamente, às que têm dificuldades no pagamento do salário mínimo nacional);
- (c) Consciência coletiva dos problemas sociais, com prioridade para as situações mais graves;
- (d) Participação em processos de desenvolvimento socio-local, referidos no nº. 3 supra, em que se inclua tudo o que acaba de ser referido e, ainda, a promoção de iniciativas económicas geradoras de emprego, bem como de iniciativas sociais e outras;

«**4.2. Estudantes, professores e investigadores**, com suas escolas e centros de investigação, que poderiam garantir: (b1) Retaguarda de apoio aos desempregados e candidatos ao primeiro emprego referidos (...)» atrás; «(b2) Investigação sobre: metodologias de conhecimento de necessidades, problemas e potencialidades locais; recolha, tratamento e difusão de informação sobre mercados internos e externos de produtos, bem como sobre oportunidades de negócio e de investimento; motivação da população em geral e de centros de decisão socioeconómica e política para o desenvolvimento socio-local; melhoria da produtividade e qualidade do trabalho das pequenas empresas, não excluindo as mais débeis; viabilização económica da luta pela subsistência e da economia informal; promoção do cooperativismo e do mutualismo, a partir da experiência; facilitação do acesso ao crédito; animação local para o desenvolvimento; análise de experiências de desenvolvimento em curso, no país e no estrangeiro; metodologias de intervenção socioeconómica promotoras de inclusão, menores desigualdades, erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável; história do desenvolvimento local (em geral e de cada localidade)... **Os objetivos fundamentais**

da investigação aqui preconizada poderiam ser dois: a promoção do desenvolvimento socio-local em pequenos territórios; e a garantia de não exclusão de nenhuma pessoa nem de nenhum problema, em cada um deles;

5. Compromisso político-social para a erradicação da pobreza e das desigualdades injustas ou excessivas. Tal compromisso - dos sectores público, cooperativo e social e privado - poderia traduzir-se, em especial, no seguinte:

«**5.1. Realização das atividades** indicadas, a título exemplificativo, nos pontos anteriores;

«**5.2. Investigação científica** relativa à pobreza e às desigualdades, não limitada aos parâmetros atuais, mas abrangendo também, nomeadamente:

- (a) Os dados provenientes da ação social realizada, em todo o país, pelos grupos de voluntariado social, pelas instituições particulares e pelos serviços do Estado central e autárquico (cf. nº. 2 supra);
- (b) As diferentes causas e vias de superação das desigualdades sociais, bem como o próprio conceito de erradicação da pobreza;
- (c) A análise aprofundada de casos ou conjuntos de casos, tanto de pobreza como de desigualdades;
- (d) Estudos e experiências acerca da conciliação da eficiência e eficácia produtivas com a diminuição das desigualdades;
- (e) A distinção, em teoria e na prática, entre socialização e estatização;
- (f) A conceção de modelos de desenvolvimento socioeconómicos favoráveis à erradicação da pobreza e à diminuição das desigualdades;
- (g) A teorização e otimização efetiva dos **três patamares de ação-intervenção social** - básico, intermédio e estatal;
- (h) A experimentação de modelos alternativos de gestão nas empresas públicas, cooperativas e sociais e privadas...;

«**5.3. Acompanhamento pró-ativo** das situações de pobreza, desemprego e empobrecimento, mediante a cooperação entre os três patamares de ação-intervenção social (cf. 5.2-g), diligenciando proporcionar condições mínimas de subsistência condigna;

«**5.4. Avaliação periódica dos processos** de erradicação da pobreza e de diminuição das desigualdades;

«**5.5. Cumprimento, pela Assembleia da República (AR) e pelo Governo,** das resoluções da AR nºs. 10/08, de 19 de março, e 31/08, de 23 de junho, sobre a pobreza. **É de salientar que a erradicação da pobreza e das desigualdades** não implica fazê-las desaparecer de um momento para o outro, mas sim: apoiar dignamente as pessoas em situação de pobreza ou vítimas de desigualdades; atuar nas raízes, ou causas, dessas duas realidades, reduzindo-as sistematicamente; e fazer avaliações periódicas, para melhor adequação aos objetivos;

«**6. Iniciativas diversas tendentes à promoção do emprego, como por exemplo:**

- (a) **Análise tripartida** de problemas e de vias de solução, bem como a correspondente assunção de compromissos, a nível nacional, sectorial e local;
- (b) **Processos de desenvolvimento socio-local** (cf. nº. 3);

- (c) **Articulação entre o IEFP e entidades privadas** (com ou sem fins lucrativos) que atuam nos domínios do recrutamento, colocação, informação, «seleção», orientação e formação profissionais;
- (d) **Otimização** permanente da convergência dos sistemas da educação, da economia e do emprego;
- (e) **Prossecação do pleno emprego como objetivo estratégico**, de acordo com as normas da Organização Internacional do Trabalho. Registe-se que, na experiência da nossa democracia atual, pouco animadora em termos de planeamento, só o chamado «Plano Manuela Silva», do I Governo Constitucional, que não chegou a ser aprovado, assumiu o pleno emprego como objetivo estratégico;

«**7. Cumprimento do disposto na Constituição da República sobre os planos de desenvolvimento económico e social** (artigos 90.º e 91.º). As respetivas «grandes opções» (artigo 91.º) não os substituem, muito embora eles possam ser bastante simplificados, desde que não sacrifiquem os princípios constitucionais da democracia integral e da participação (artigos 2.º e 48.º.);

«**8. Neutralização ou atenuação de ocorrências negativas associadas à catástrofe dos incêndios de 2017**, tais como:

- (a) **O judicialismo** difuso, que vem prejudicando claramente a procura de entendimentos e de soluções;
- (b) **A criação de um fundo público** para apoio às vítimas, em prejuízo da articulação entre as várias entidades prestadoras de apoio;
- (c) **O desperdício de potencialidades**, referido no n.º 4, para ajuda às populações;
- (d) **O recurso ao estereótipo da «apresentação de candidaturas» e de «requerimentos»**, para acesso aos apoios, com o risco de marginalização das pessoas e famílias de menores recursos, menos informadas, mais distanciadas dos centros de decisão e não beneficiárias da presença dos «media» nem da visita de «figuras públicas»;
- (e) **Outras marginalizações destas mesmas pessoas e famílias** e dos grupos de voluntariado social que as acompanham (cf. n.ºs. 1 e 4.1-b);
- (f) **A não integração** dos esforços de reconstrução em processos de desenvolvimento socio-local (cf. 2 e 4.1-d);
- (g) **O reforço da dicotomia estereotipada entre litoral e interior**, como se as situações de carência resultassem fundamentalmente da base territorial; e como se, no «interior», não existissem acentuadas desigualdades sociais;
- (h) **Em suma: o cuidado personalizado e de proximidade vem sendo substituído, não raro, como no passado, por mecanismos perversos de institucionalização, estatização e mediatização**; neles as pessoas arriscam-se a ser tratadas não como elas próprias são e vivem, mas como são vistas pelas instituições de apoio, pelo Estado e pelos media. A este propósito, **é deveras chocante que, tendo sido tão elogiada a solidariedade básica - até como heroica e como a primeira a aparecer - quase nada tenha sido feito a seu favor entretanto** (cf. o n.º. 1);»;

2.4.2. Resposta da entidade destinatária

A entidade não respondeu; aliás, também não se verificaram respostas dos serviços do Presidente da República nem do Primeiro-Ministro. É admissível que o aparente simplismo e o baixo custo das medidas aqui sugeridas não desperte atenção;

2.5. Carta de 27 de setembro de 2018, para o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sobre o «reconhecimento da solidariedade básica»

2.5.1. Conteúdo

A carta destina-se a recordar o anexo da carta referida em 2.4 supra, acabado de transcrever, e incide especificamente no «reconhecimento da solidariedade básica», realçando o voluntariado e os grupos de proximidade. Outras foram enviadas a respeito de outros pontos do mesmo texto.

2.5.2. Resposta da entidade destinatário

Não se verificou resposta a nenhuma das cartas.

ANEXO UM

Solidariedades antagónicas?

ACÁCIO CATARINO

1. À luz do velho princípio da subsidiariedade, realçam-se três patamares de solidariedade: o básico, o intermédio e o estatal (cf.: «Compêndio da Doutrina Social da Igreja», n.ºs. 185-188; e encíclica «Mater et Magistra», de João XXIII, n.ºs. 51-67). A solidariedade básica, ou familiar, verifica-se nas relações familiares, de vizinhança, de amizade, noutras semelhantes e nos grupos de voluntariado social que emanam delas. A intermédia, ou institucional, verifica-se nas associações e fundações, com realce para as instituições particulares de solidariedade social. E a estatal, ou pública, verifica-se no Estado central, nas regiões autónomas e nas autarquias locais.

Entre nós, a partir da Idade Média, ganhou importância a solidariedade intermédia, com prejuízo para a básica. No Estado moderno ganhou importância a estatal, com prejuízo para a intermédia e desconhecimento da básica. Entretanto, o patamar intermédio conseguiu a consagração da sua identidade e do seu papel na proteção social, mediante a aceitação do enquadramento estatal.

No antagonismo dos três patamares, as grandes vítimas têm sido as pessoas mais vulneráveis, acompanhadas pela solidariedade básica e sem respostas dos outros dois patamares. O verdadeiro desprezo a que têm sido votadas é de tal ordem que: não existem registos nem estatísticas dos grupos locais de voluntariado social; também não existem estatísticas das pessoas por eles acompanhadas; na mesma linha, não se difundem informações regulares sobre as necessidades não atendidas pelos patamares intermédio e estatal (necessidades de creches, de jardins de infância, de equipamentos sociais para pessoas com deficiência, com doença mental, com idade avançada...); não se estuda a maneira como sobrevivem as pessoas e famílias com carências extremas; e, conseqüentemente, não se reconhecem as potencialidades que existem, nelas e nas suas relações, para a solução dos problemas locais nem para os processos de desenvolvimento...

2. Atualmente, pode afirmar-se que a União Europeia (UE) se apresenta como o quarto patamar, dada a sua natureza e missão. Neste momento, ela debate-se com desafios que tornam problemático o seu futuro, realçando-se porventura: o «brexit»; problemas orçamentais; a gravíssima situação dos refugiados e migrantes; as fragilidades e reivindicações dos países do «sul», incluindo Portugal; as ameaças comerciais e outras das superpotências; imperativos e incertezas na defesa comum e nas despesas militares; populismos e extremismos diversos; o recuo democrático nalguns Estados-membros... Perante isto, as opiniões públicas dominantes reclamam incondicionalmente, dos líderes políticos, verdadeiros poderes «divinos» capazes de conciliar, por exemplo: (a) O acolhimento dignificante de candidatos a refugiados e a imigrantes com o aumento dos fundos europeus a distribuir pelos países-membros; (b) O respeito pela democracia representativa com decisões políticas a favor do «politicamente correto»; (c) A redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza com a inação generalizada perante o sistema económico; (d) O combate à extrema direita com a quase veneração da extrema esquerda; (e) Em suma, as vantagens da economia planificada com as liberdades e reivindicações sem limites.

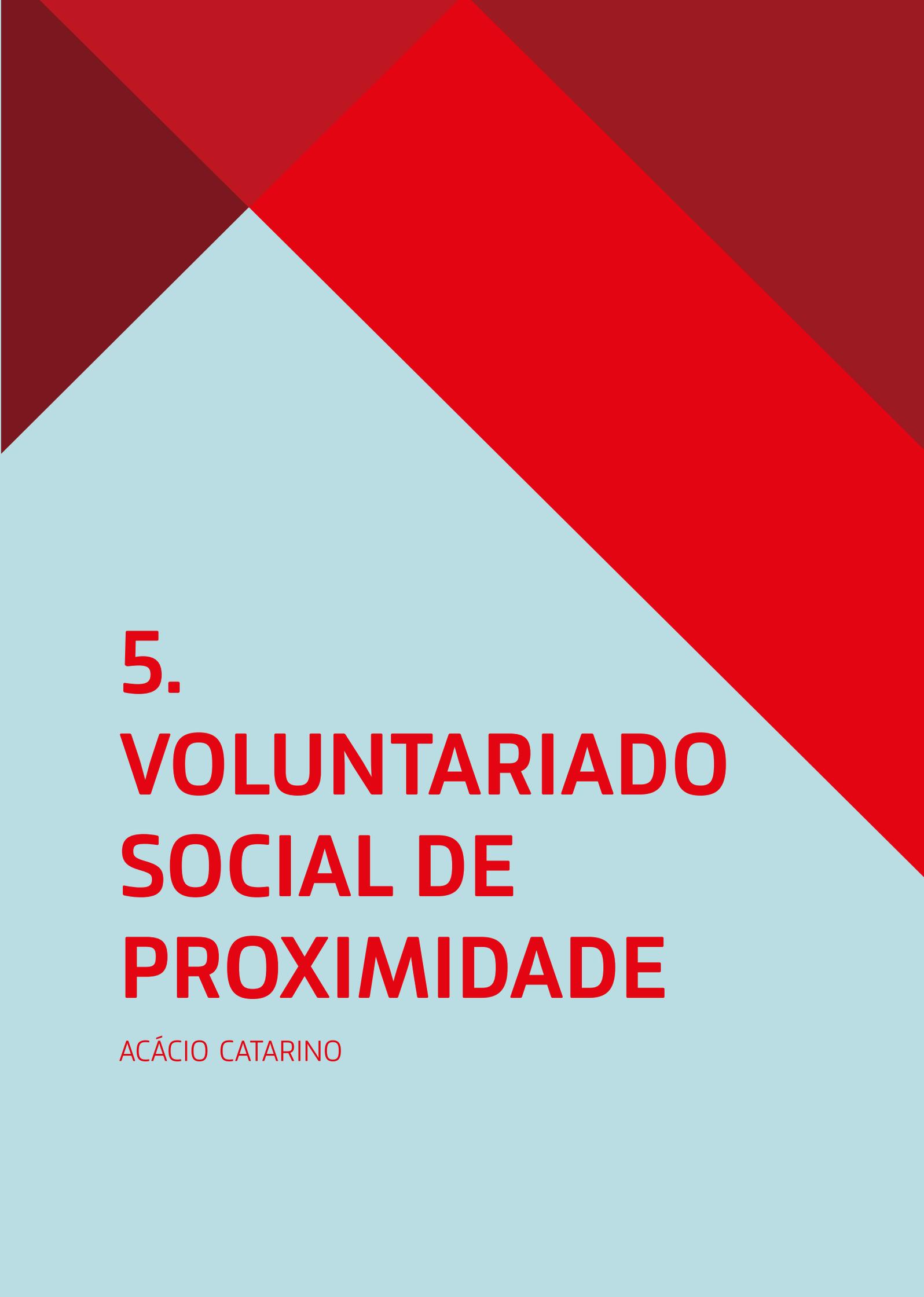
Para os fundadores da UE, que não embarcaram em primarismos, a solidariedade não consistia na reivindicação de recursos; mas sim na corresponsabilidade a favor do bem comum, sem exclusões, promovendo a partilha de recursos de acordo com necessidades e possibilidades (cf., no mesmo sentido, a encíclica de João Paulo II, «Sollicitudo Rei Socialis, 1987, n.ºs. 38-39).

3. Será invencível o antagonismo entre a solidariedade básica, ou familiar, a intermédia, ou institucional, a estatal, ou pública, e a «europeia»? - Todas elas convergem para o bem de cada pessoa e para o bem comum, mas acontece frequentemente que: a solidariedade básica se confronta com os problemas humanos e

socioculturais, de maneira direta e permanente, sentindo-se abandonada pelas outras; a intermédia se confronta com a pressão da básica, a par das regulamentações e subfinanciamento da pública; esta vive confrontada com as pressões quotidianas sem resposta, refugiando-se nas omissões, no desconhecimento da realidade, nos seus instrumentos de poder e na pressão sobre a União Europeia; que, por sua vez, está a ser tratada como a grande responsável por todos os males. O pensamento dominante, intelectualizado ao longo de séculos, fechou-se há muito numa redoma de narcisismo sobranceiro que reforça os antagonismos: uma das suas correntes, supostamente de «esquerda», vê na estatização o caminho indicado para a solução dos problemas sociopolíticos; a outra, supostamente de direita, defende o predomínio do mercado; e ambas entendem que a solidariedade básica se justificou no passado, mas tende agora para a extinção. Algumas expressões de apreço por ela, em situações de catástrofe, não promovem o seu reconhecimento e desenvolvimento mas servem de pretexto para a defesa de condições que a tornem dispensável.

O menosprezo da solidariedade básica e de quem vive os problemas por ela acompanhados leva o pensamento dominante a considerar como soluções adequadas não aquilo que os resolve de facto, mas sim o que lhe agrada. Pelo contrário, a cooperação das quatro solidariedades traria a certeza de que todas as potencialidades se congregariam a favor das pessoas necessitadas, bem como a favor de soluções de fundo e gerais para os problemas humanos; isto é, a favor do bem comum, sem exclusões.

(Texto baseado em artigos publicados no semanário «Região de Cister» e no site da Cáritas Portuguesa)



5. VOLUNTARIADO SOCIAL DE PROXIMIDADE

ACÁCIO CATARINO

VOLUNTARIADO SOCIAL DE PROXIMIDADE

ACÁCIO CATARINO

1. BREVE ENQUADRAMENTO

A ação da Cáritas realiza-se pelo trabalho voluntário, sem remuneração por opção pessoal, e pelo profissional remunerado; ambos se igualam em dignidade, e cada um tem as suas características próprias. O trabalho voluntário é o mais antigo, verificando-se especialmente (mas não exclusivamente) nos grupos, ou Cáritas, paroquiais e nos quadros dirigentes a nível paroquial diocesano e nacional. Os profissionais atuam especialmente nas Cáritas paroquiais constituídas como IPSS, nas diocesanas e na nacional.

Os grupos paroquiais da Cáritas, tal como as conferências vicentinas e muitos outros, confessionais ou não, acham-se, em geral, excluídos do voluntariado tal como foi definido nas respetivas «bases de enquadramento jurídico» - Lei n.º. 71/98, de 3 de novembro. Por este motivo e por outros, debatem-se com dificuldades várias no seu reconhecimento, qualificação e desenvolvimento. Independentemente da alteração da noção de voluntariado (art.º. 2.º. da referida lei), os grupos de ação social deveriam ser considerados parte integrante dos intervenientes na ação social, sob pena de esta ficar desprovida do seu primeiro patamar - o básico. Trata-se mesmo de um patamar verdadeiramente básico, e não informal, espontâneo, não organizado..., dado que ele, por mais atípico que pareça, tem claramente uma forma - identidade e espírito - um enquadramento e uma certa organização.

2. COMUNICAÇÕES

2.1. Carta de 24 de junho de 2009, para o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, sobre o reconhecimento do voluntariado social

2.1.1. Conteúdo

A carta chama a atenção para o menosprezo a que o voluntariado de proximidade básica tem sido votado, com notório prejuízo para os casos sociais por ele acompanhados. Regista alguns desvios e insuficiências na «Rede Social», criada em 2007; chama a atenção para o não cumprimento, pelo Governo e pela Assembleia da República, das resoluções n.ºs. 10/08, de 18 de Março, e 31/08, de 23 de Junho, sobre as situações de pobreza; anota a «exclusão estatística» traduzida no facto de não serem difundidas estatísticas dos casos sociais atendidos; anota, na mesma ordem de ideias, que a «Carta Social», publicada regularmente pelo Ministério responsável pela Segurança Social, difunde a oferta de serviços e equipamentos sociais existentes mas não difunde a respetiva procura nem, conseqüentemente, os pedidos sem resposta.

A primeira parte da carta afirma, no final, que «este alheamento das situações concretas sempre marcou as políticas sociais». Quase se pratica um efetivo cinismo social, traduzido no facto de serem abandonadas situações graves e se acusarem de «assistencialistas» e «tradicionalistas» as entidades que «não desistem das «soluções» possíveis, ainda que provisórias e imperfeitas».

A segunda parte enumera as seguintes propostas, que «são propositadamente modestas (...):

«2.1 Grupos de voluntariado social de proximidade - criação e desenvolvimento». A intervenção do Estado poderá limitar-se: ao reconhecimento dos grupos; ao apoio na respetiva criação e na qualificação tanto dos voluntários como dos grupos;

«2.2 Articulação entre os grupos e os serviços profissionalizados de instituições particulares, das autarquias locais e da segurança social (...)»;

«2.3 Tratamento estatístico e social das fichas de acolhimento e atendimento sociais, levado a efeito por voluntários e por profissionais remunerados (...)»;

«2.4 Reunião anual de representantes das instituições de âmbito nacional envolvidas neste processo e dos membros do Governo com responsabilidades nas áreas dos problemas sem solução (...)».

Na terceira parte da carta, figuram algumas recomendações finais sobre: o recurso às vias dialogal e contratual; a discrição em termos mediáticos; e a parcimónia nos recursos financeiros a disponibilizar;

2.1.2. Resposta da entidade destinatária

Não houve;

2.1.3. Breve comentário

Pode afirmar-se que o voluntariado de ação social básica, com um historial tão antigo e meritório, continua ignorado politicamente;

2.2. Carta de 29 de outubro de 2009 para a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, sobre voluntariado social de proximidade, a «Rede Social» e a criação de emprego

2.2.1. Conteúdo

A carta remete para as que tinham sido enviadas ao anterior titular deste Ministério, abordando especialmente o voluntariado social de proximidade básica, a «Rede Social» e a criação de emprego. Sobre este último ponto, sugere em especial:

- (a) A redução da função par bancária do IEF, em favor da de facilitação e cooperação;
- (b) Nestoutra função incluem-se, nomeadamente: (b1) A inserção nos dinamismos locais de «criação e desenvolvimento de micro e pequenas empresas»; (b2) A «recolha e difusão de ideias, ou oportunidades, de investimento ou negócio»; (b3) A promoção de «cadeias de comercialização, interna e internacional (...)»; (b4) A Facilitação do acesso ao crédito bancário, nomeadamente através do microcrédito e da micro-finança; (b5) O «desenvolvimento de formação adequada às diferentes situações (...)»; (b6) «(...) A «articulação entre a economia e ação social, a criação de emprego e o «desenvolvimento socio-local», tendo em conta o disposto nos capítulos VI a VIII da Portaria n.º. 247/95, de 29 de março;

2.2.2. Resposta da entidade destinatária

Não houve;

2.2.3. Breve comentário

O conjunto de medidas aqui sugeridas situa-se no nível da subsistência humana, associando a ação e economia sociais, a criação de emprego e o desenvolvimento socio-local, desencadeados a partir do

voluntariado social e da «Rede Social». Tudo isto se situa no lastro da socio-economia que tem sido menosprezado sistematicamente pela generalidade dos atores sociopolíticos;

2.3. Carta de 24 de maio de 2010 para a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, sobre algumas lacunas e insuficiências políticas

2.3.1. Conteúdo

A carta chama a atenção para algumas «lacunas e insuficiências graves na ação do Governo e das próprias instituições» que, pelo menos em parte, se relacionam com o não atendimento de propostas ou sugestões apresentadas pela Cáritas. São quatro as lacunas referidas a título exemplificativo:

- (a) **Abandono dos grupos de voluntariado social de proximidade básica;**
- (b) **Não publicação de estatísticas dos casos sociais atendidos;**
- (c) **Insuficiência de diálogo nestes domínios;**
- (d) **Menosprezo das «dinâmicas locais e institucionais na procura de soluções para os problemas de emprego». A segunda parte da carta destina-se a uma informação sumária acerca do que a Cáritas vem fazendo para compensar estas lacunas e insuficiências;**

2.3.2. Resposta da entidade destinatário

Não houve;

2.4. Carta de 20 de outubro de 2010, para a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, relativa a cartas anteriores

2.4.1. Conteúdo

A carta recorda as anteriores, não respondidas, em que se abordaram, sob a forma de propostas, além do mais: o voluntariado social de proximidade; a Rede Social; e a criação de emprego. Chama a atenção para o facto de se terem agravado os problemas a que elas respeitam, salientado que, **a par da exclusão social, também se verifica a institucional «resultante da falta de atenção a muitos casos, bem como do menosprezo da ação social menos formal e das vias de solução menos perfeitas e provisórias»;**

2.4.2. Resposta da entidade destinatária

Não houve;

2.4.3. Breve comentário

A exclusão institucional, referida em 2.4.1, atinge não só os voluntários e outros atores de ação social e respetivas organizações, mas também as próprias pessoas necessitadas que eles apoiam;

2.5. Carta de 21 de fevereiro de 2011, sobre temas anteriores, para a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social

2.5.1. Conteúdo

A carta releva a situação de crise em que se encontra o país, e enuncia, a título exemplificativo, propostas formuladas anteriormente pela Cáritas sobre: voluntariado social de proximidade; «Rede Social»; criação de emprego - difusão de ideias de investimento, comercialização e outros aspetos; apoio ao desenvolvimento local e ao terceiro sector; integração do trabalho temporário nas políticas de emprego. Chama a atenção para a persistência dos problemas justificativos destas propostas, e salienta a fácil exequibilidade e baixo custo destas. Dá conhecimento da determinação da Cáritas para continuar na sua ação direta e na intervenção junto dos centros de decisão política, particularmente ao longo do «Ano Europeu do Voluntariado»;

2.5.2. Resposta da entidade destinatária

Não houve;

2.6. Carta de 20 de outubro de 2011, para o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, sobre voluntariado social de proximidade e estatísticas de casos sociais

2.6.1. Conteúdo

Nesta comunicação, registam-se medidas tomadas entretanto face à grave crise social, e chama-se atenção para o facto de não terem sido atendidas anteriores propostas da Cáritas. Referem-se apenas duas, simples e pouco dispendiosas: «a cooperação com o voluntariado social de proximidade»; e a difusão e aproveitamento de estatísticas de casos sociais;

2.6.2. Resposta da entidade destinatária

Não houve;

2.7. Esboço de projeto de despacho ou portaria sobre grupos de voluntariado social de proximidade

2.7.1. Conteúdo

Numa carta remetida ao membro do Governo responsável pela solidariedade e segurança social remeteu-se, como anexo, um esboço de projeto de diploma legal sobre «grupos de voluntariado social de proximidade». O esboço continha três artigos, abordando: a noção e composição dos grupos; os objetivos e atividades; e a participação no sistema de segurança social. As finalidades do esboço eram o reconhecimento, a qualificação e a facilitação do trabalho dos grupos de voluntariado social;

2.7.2. Resposta da entidade destinatária

Não houve;

2.7.3. Breve comentário

Estes grupos, que existem há séculos, designadamente no âmbito eclesial, continuam sem reconhecimento nem enquadramento sociopolítico.

ANEXO DOIS

Cuidadores informais

ACÁCIO CATARINO

Já se fala, há muito, dos «cuidadores informais»; e, felizmente, a questão já deu origem a uma lei da Assembleia da República. De facto, esta realidade existiu sempre, na prestação de cuidados em casa a pessoas que precisam do apoio de outrem devido à idade, a doenças, deficiência ou acidentes graves. **Tal realidade ainda não foi devidamente assumida nem sequer clarificada**; por isso bem se compreende que a própria designação reflita a discriminação negativa, ou de apreço insuficiente, que a prejudica.

Há quem não aceite bem a palavra «cuidadores», preferindo-lhe «prestador de cuidados»; trata-se de uma observação com pertinência, mas talvez não justifique elevada prioridade. Pelo contrário, **o adjetivo «informais» justifica muitas reservas**; na verdade, ele remete para algo de incharacterístico, não qualificado, porventura sem identidade própria, quando a realidade em presença é exatamente o contrário disso. O cuidador - que, ao longo da história, foi sobretudo a mulher - tem um caráter bem definido, inerente à assunção de pesadas responsabilidades diárias, não raro ao longo de vinte e quatro horas por dia; tem uma qualificação específica resultante da tradição, da experiência pessoal, de outras aprendizagens e também dos improvisos e descobertas feitas ao longo da vida; na base de tudo isto, detém a sua própria identidade, com um projeto de vida que, muitas vezes, é sacrificado ou se adapta e enriquece na prestação de cuidados.

Por isso, configura-se razoável a substituição do adjetivo «informais» por «familiares», ou outro mais adequado, ponderando que:

- (a) A atividade em causa se exerce, em geral, no domicílio e no seio de uma família ou convivência comparável; mesmo que a pessoa destinatária dos cuidados viva sozinha em casa, não deixa de estar presente a realidade familiar;
- (b) O qualificativo «familiar» confere identidade e qualificação específica à atividade, mesmo que o/a cuidador/a não pertença à família da pessoa apoiada;
- (c) O mesmo qualificativo assume a centralidade da família, qualquer que ela seja, e de convivências semelhantes.

39

As medidas políticas recomendáveis, a favor dos/as cuidadores/as, deveriam revestir, fundamentalmente, as formas de reconhecimento da cooperação interpessoal e de apoio institucional, financeiro, fiscal e de segurança social:

- (a) **Na cooperação interpessoal**, incluem-se em especial a entajuda de proximidade e os grupos de voluntariado social que, muitas vezes, apoiam e complementam os/as cuidadores/as e as famílias em que eles/as atuam;
- (b) **No apoio institucional**, relevam-se os hospitais, os centros de saúde, ou unidades de saúde familiar, as instituições particulares de solidariedade social mais próximas e os serviços de ação social do Instituto da Segurança Social e das autarquias locais. Este apoio já constitui uma prática generalizada; precisa de ser mais intensificado, melhor enquadrado e articulado;
- (c) **Relativamente ao apoio financeiro, fiscal e de segurança social**, subsistem ainda bastantes dúvidas; no entanto, espera-se que, através de organizações representativas dos/das cuidadores/as, bem como de estudiosos, do Estado e de outras entidades, se clarifiquem os tipos de apoio mais adequados e os/as seus/suas destinatários/as. A legislação aprovada entretanto pela Assembleia da República representa um avanço significativo que justifica atenta ponderação, apesar de algumas lacunas e de opções discutíveis.

6. POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

SANTOS LUIZ

POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

SANTOS LUIZ

Enquadramento: A pobreza e a exclusão social não são fatalidades a que nos temos de vergar e, desanimados, aceitar as suas consequências. Cientes que ambas resultam de desigualdades profundas fruto de sociedades injustas e mesmo cruéis onde impera o individualismo, o egoísmo, ao arrepio da solidariedade que deve marcar profundamente uma sociedade coesa assente em laços fraternos e solidários.

No combate a estes flagelos importa adotar medidas orientadas pra os problemas que estão na sua origem, associados a vulnerabilidades várias das quais se destacam, nomeadamente, o desemprego, a condição de idoso e de criança, doença física e particularmente de natureza mental, a monoparentalidade determinada pela separação e o divórcio, as baixas qualificações e educação, etc.

A Caritas Portuguesa preconiza a adoção de políticas públicas universais, orientadas para a especificidade tratando com dignidade cada situação, cada pessoa e cada família, dialogadas com as Instituições de proximidade, prevalecendo nas situações mais agudas de pobreza e exclusão social o princípio da subsidiariedade, com prioridade para a que se encontre mais próximo em condições de diagnosticar e dar resposta ao problema na sua diversidade.

Empenhada na resolução dos problemas sociais, em particular na erradicação dos flagelos da pobreza e da exclusão social em prol da dignidade humana, a Caritas Portuguesa procura, ao longo dos anos, promover e sugerir, na elaboração das políticas públicas, a adoção de medidas que confluam nos objetivos que procuram alcançar a promoção e melhoria das condições de vida das pessoas e consequente coesão social.

41

Propostas: Nessa perspetiva foram desenvolvidas intervenções junto das forças políticas e dos poderes públicos das quais se realçam:

Em 2009 na apreciação do seu programa eleitoral, por solicitação do Partido Social Democrata, descrevemos e reforçámos os valores que estão na base da ação da Caritas e que desejaríamos vertido naquele documento, de combate à pobreza e às desigualdades sociais em prol do bem comum.

Na perspetiva de ajudar os partidos políticos a elaborar as suas propostas de política social para a campanha eleitoral que se avizinhava, tendo em conta que a Caritas Portuguesa acompanha diariamente os problemas sociais por via do contacto direto com as pessoas e as famílias, foi-lhes endereçada a 19 de Abril de 2011 carta onde era sugerido que deviam ter em conta e valorizar o “voluntariado social” e a “rede social”, promover a criação de empregos, proceder ao tratamento dos dados da ação social por forma a, e em parceria, analisar os problemas sociais e ajustar as soluções para esses problemas em concreto.

Para o efeito era preconizada a intensificação do diálogo político e social na defesa do Estado Social, a procura das soluções diretas e imediatas de proteção social através das instituições e dos grupos de voluntariado social de proximidade com a reativação do Pacto de Cooperação para a Solidariedade, envolver as pessoas na criação do emprego e comercialização dos produtos acompanhado pela formação das pessoas envolvidas.

Por carta de 28 de Setembro de 2012 dirigida ao Ministro do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social, para a elaboração do Orçamento de Estado, foi sugerida a modulação do IRS em favor das famílias numerosas,

o aumento da tributação das fortunas e dos altos rendimentos de capital e outras ao que se acrescia melhor proteção no desemprego e o alargamento das prestações pecuniárias eventuais complementadas com prestações em espécie.

Com a evolução da crise, cientes da coresponsabilização de todos e particularmente das instituições, foi solicitada a 28 de Setembro de 2012, audiência ao Presidente da República na perspetiva de sensibilizar para a gravidade da crise com particular incidência nas pessoas mais pobres e desfavorecidas e a necessidade das entidades públicas unirem esforços para debelar os problemas sociais e, em paralelo, o reconhecimento e qualificação do voluntariado social, bem como a importância dos casos sociais alcançarem solução ao nível da freguesia com o apoio das iniciativas socio-locais sem descuidar a aplicação efetiva do princípio da subsidiariedade na resposta aos problemas sociais.

No ano de 2014, quando largos estratos da população mais pobre evidenciavam dificuldades em prover às suas necessidades básicas, renovaram-se as sugestões de melhoria na resposta às carências sentidas pelas pessoas e famílias, no parecer solicitado pelo Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Carenciadas para a distribuição de alimentos e fornecimento de refeições.

Ainda durante o ano de 2014, chamada a pronunciar-se pelo Ministro da Solidariedade e Segurança Social sobre o projeto de despacho orientado para o apoio social, a Cáritas Portuguesa reforçou a sua visão fundamentada da necessidade do reconhecimento do voluntariado social e, bem assim, a prioridade às respostas sociais numa perspetiva de subsidiariedade com prioridade para as instituições que se apresentem mais próximas e em condições de prestar o respetivo auxílio.

A 27 de Maio de 2015, face às eleições legislativas que se iriam realizar, à semelhança do que aconteceu nas anteriores eleições, foi dirigida carta aos partidos concorrentes evidenciando os problemas sociais identificados pela Cáritas aos quais há necessidade imperiosa de dar resposta.

Os problemas genericamente identificados estendem-se à insuficiência dos rendimentos das pessoas e das famílias mais pobres, à incapacidade para suportar o pagamento das rendas, à dificuldade para assumir os custos no acesso à saúde e aos medicamentos, às taxas de desemprego muito elevadas e aos elevados níveis de insucesso e abandono escolares com a consequente marginalização das crianças e jovens.

Para resposta a estes problemas que têm de ser assumidos pelo poder político, para além da disponibilidade da Cáritas para ajudar nessa resposta, evidenciou-se a importância do recurso e o apoio à entajuda e aos grupos de voluntariado em articulação com a Confederação Portuguesa do Voluntariado para, em conjunto, dinamizarem os processos de desenvolvimento local.

Ainda durante o ano de 2015, verificou-se a deslocação à Grécia da Cáritas Portuguesa, para reunir com a Cáritas Grega, onde se viviam enormes dificuldades fruto dos problemas sociais muito à semelhança do que se passava em Portugal. Na reunião com a Cáritas Grega foram abordadas as questões de apoio e ajuda a prestar às famílias muito causticadas pela pobreza, mas também, na realidade Grega, a abordagem do Programa de Ajuda aos Imigrantes.

Após o resultado das eleições foi remetida carta ao Primeiro Ministro felicitando-o pela prioridade no programa de governo ao combate à pobreza. Nessa linha foi reforçada a importância da reposição do complemento solidário para idosos, a dignificação do Rendimento Social de Inserção, do Programa de Combate à Pobreza

de Crianças e Jovens, da dignificação do trabalho e, por fim, a estabilização e desenvolvimento da cooperação com o setor solidário.

Na sequência da posse dos membros governo foi solicitada audiência ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para retomar o diálogo para, em articulação, responder aos problemas sociais. Sem êxito.

Reflexões: Nas reflexões realizadas no seio do NOS, foram abordados, nomeadamente, o apoio à pobreza e à exclusão social tendo-se concluído que, apesar da variedade dos contributos pelas instâncias políticas, continuam a ser insuficientes para erradicar a pobreza. Com efeito, mesmo com a atenção dispensada pelas instâncias europeias continua a verificar-se que às palavras não corresponde uma ação efetiva e eficiente.

Colocam-se dificuldades ancestrais de natureza socioeconómica, política, e uma insuficiente investigação das suas causas.

Quanto ao tão propalado “Rendimento Básico Incondicional” constata-se que não é o combate à pobreza e à exclusão social que está na sua criação mas, no momento atual da sua configuração, é apresentado e coloca-se tão somente, como uma resposta meramente financeira perante a eventual diminuição no futuro dos postos de trabalho sendo que na sua conceção não releva o bem essencial constituído pela realização e dignificação do SER HUMANO associadas à prestação de atividade laboral.

No âmbito do 2.º Concurso do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, em resposta ao pedido de consulta efetuada pelos respetivos promotores, cientes da importância deste programa para minorar as dificuldades alimentares evidenciadas por largos estratos da população, a Cáritas Portuguesa respondeu manifestando a sua opinião sobre a importância e o modo mais eficaz na distribuição dos cabazes de géneros alimentares a distribuir.

ANEXO TRÊS

REFLEXÃO SOBRE

O rendimento básico incondicional
ou rendimento básico universal

SANTOS LUIZ

Conceito: Tal qual tem vindo a ser abordado, trata-se de uma prestação pecuniária que permita garantir os mínimos necessários para a subsistência, atribuída a quem não se encontra a prestar trabalho remunerado, por qualquer razão (idade, desemprego voluntário ou involuntário ou incapacidade).

Desenvolvimento: Esta ideia, liderada pelo filósofo holandês Philippe Von Parjs, embora com percurso bem anterior dos quais se destaca Milton Friedman, tem vindo a ganhar adeptos, particularmente no mundo académico.

De realçar que a generalidade dos debates sobre este tema tem sido feita na Academia (Faculdade de Direito de Lisboa, Universidade Nova, Instituto Superior de Economia e Gestão). Este tema foi também objeto de um Congresso Internacional realizado no nosso país em 2014 e de um debate na Assembleia da República.

Ao nível dos partidos, em Portugal só o PAN e o LIVRE se mostraram favoráveis a esta prestação. Os restantes não se pronunciaram sobre o assunto.

O Presidente Obama pronunciou-se em 2016 sobre a necessidade de debater esta temática perante a previsível redução dos postos de trabalho que vão resultar da quarta revolução industrial.

Argumentos em favor da adoção desta medida:

1. O “trabalho” está na base da atribuição das prestações sociais, ficando a pessoa dependente do mercado de trabalho ou do Estado para a concessão dos mínimos de subsistência o que põe em causa a liberdade da pessoa na adoção do percurso que pretender.
2. Assente no objetivo fundamental da prestação de trabalho, a pessoa está ou sujeita ao “processo liberal” do mercado de trabalho ou ao “paternalismo” da concessão pelo Estado do apoio, mediante condições de acesso.
3. A prestação em causa proporciona uma igualdade à partida resultante da partilha equitativa da riqueza colocando os cidadãos em situação de igualdade, constituindo, assim, uma forma de justiça distributiva.
4. Esta prestação proporciona a igualdade de oportunidades no acesso à liberdade de cada um construir o seu percurso de vida.
5. A evolução “previsível” da escassez de postos de trabalho por via da inovação tecnológica que permite a criação dos bens e serviços necessários à vida humana, sem a inerente criação de postos de trabalho que permitam a ocupação generalizada das pessoas, contribuem para a necessidade de atribuir um rendimento sem a correspondente prestação de trabalho remunerado.

Duas visões dos defensores desta medida:

- a) Aqueles que entendem que a atribuição do RBI deve ser complementar das restantes medidas de política social fornecidas atualmente pelo Estado - Sistema de Saúde, Educação e Segurança Social.
- b) Aqueles que entendem que a atribuição de um RBI deve ser substitutiva da intervenção do Estado nas políticas sociais (Estado mínimo).

Nota: Questionada a responsável política (Olu Kengas) da adoção desta medida, a título experimental na Finlândia, para uma população de 2.000 cidadãos na situação de desemprego, aos quais foi atribuída uma prestação de 560 €, como contrapartida das restantes prestações, se tal visava a substituição do Estado

Social, a mesma respondeu que pode ser “sim” ou “não”.

Financiamento:

São apresentadas as seguintes hipóteses para o efeito: a) Taxa pela utilização dos recursos (CO2, petróleo, etc.); b) Taxa sobre o rendimento do capital; c) Redução, ou eliminação (na segunda hipótese) dos restantes subsídios.

Argumentos contra a adoção do RBI

1. Na nossa sociedade o “trabalho” está na base não só da obtenção dos meios necessários à subsistência mas, também, da integração social e da realização pessoal.
2. O “trabalho” é a fase, agora mais justa, que se seguiu à estratificação social baseada na propriedade adquirida por via hereditária.
3. O “trabalho” é, assim, a contrapartida de um rendimento e da integração e mobilidade social mas, também, da realização pessoal.
4. Quanto à hipótese da quebra dos postos de trabalho por via da quarta revolução industrial, argumentam que o “trabalho” tem evoluído ao longo dos tempos para feições associadas a atividades úteis e, não só a formas “penosas” de ocupação.
5. Não é financeiramente possível assegurar esta prestação de forma universal sem, nomeadamente, pôr em causa a manutenção das políticas sociais.
 - a. Neste caso, a saúde, a educação e a segurança social passariam para o “mercado” com o agravamento dos custos e a consequente dificuldade na aquisição destas prestações pelas famílias;
 - b. Assim sendo, o RBI induz ao aumento do consumo;
 - c. Como tal é uma solução do mercado por via, nomeadamente da eliminação dos serviços públicos de natureza social;
 - d. Consideram, ainda, que a almejada liberdade individual é uma falsa questão porquanto a atribuição do RBI (sem condições de acesso) tem que resultar de uma decisão coletiva e não individual.

O sistema português de segurança social e o RBI

As prestações de segurança social previstas na respetiva Lei de Bases visam, no sistema previdencial, garantir os rendimentos de trabalho quando, cessam por força da ocorrência das eventualidades de desemprego involuntário, doença, acidente ou pelo decurso da idade.

Todavia, perante a eventual impossibilidade de aceder a um posto de trabalho e perante a garantia da liberdade individual, há que analisar a hipótese de atribuição de uma prestação, embora sujeita a uma contrapartida útil para a sociedade, sem estar sujeita a uma conceção impositiva unilateral, adotando a possibilidade da escolha ser assumida pelo beneficiado.

Ainda no princípio da liberdade individual, a possibilidade de escolha do projeto de vida pelo próprio poderia, já hoje, fazer parte das condições de acesso a algumas prestações como sejam: o subsídio de desemprego e do rendimento social de inserção.

Outras prestações que visam garantir um rendimento, poderiam estar isentas de necessidade das condições de acesso assentes no rendimento do trabalho, como sejam:

- a) O Abono de Família (adotado na generalidade dos países europeus no primeiro terço do século XX como forma de combater a discriminação assente na premissa de “salário igual para trabalho igual” que penaliza as famílias com filhos) que entre nós foi, recentemente, associado ao rendimento das famílias;
- b) O complemento solidário para idosos para aqueles que possuem pensões muito baixas (atualmente associado ao rendimento dos filhos).

Em suma: Parece resultar do sistema português de segurança social que o mesmo possui a maleabilidade necessária integrar e colmatar as lacunas de proteção e, assim, responder às necessidades sociais que se colocam no nosso tempo, através da alteração das condições de acesso às prestações, isto sem a necessidade de recorrer a fórmulas incertas e de efeitos imprevisíveis para o bem-estar da sociedade.



48

ANEXO QUATRO

Reflexão sobre a protecção social

SANTOS LUIZ

A proteção social e o desenvolvimento individual deixaram de ser uma questão privada inerente à própria pessoa, ainda que apoiada pela família ou por aqueles que integram a sua relação de proximidade (vizinhos, amigos, etc.) perante as situações de impossibilidade ou incapacidade de obter rendimentos para a sua subsistência, ou para a sua capacitação educativa, para constituir uma responsabilidade do próprio Estado.

É nesta evolução que hoje, já de forma pacífica, nos países mais desenvolvidos, foram constituídos sistemas que proporcionam às pessoas, nomeadamente, os serviços de segurança social, saúde e educação.

SEGURANÇA SOCIAL

A segurança social circunscrita, na conceção bismarckiana ao seguro de natureza social para proteger os trabalhadores perante a perda de salários por via das situações de doença, velhice e acidentes de trabalho evoluiu para uma proteção mais alargada, assentes no relatório elaborado pelo Lord Beveridge, abrangendo também a prestação dos cuidados de saúde e as situações de desemprego involuntário.

Quer na conceção dos seguros sociais quer na versão beveridgeana a prestação de trabalho continua a estar na base e a ser a contrapartida de uma eventual prestação de segurança social.

PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA

O combate à pobreza e à exclusão social constitui hoje um pilar fundamental da proteção daqueles que caem neste infortúnio.

Tem sido a sociedade e a Igreja em particular que desde sempre têm estado na vanguarda desta luta na prestação de apoios básicos essenciais às pessoas nestas situações.

Mais recentemente, o Estado passou a atribuir prestações através da concessão de subsídios que visam proporcionar o mínimo de subsistência às pessoas e às famílias em situação de carência (Rendimento Social de Inserção).

Esta prestação consubstancia o mínimo de subsistência para ser concedida a todos aqueles que se encontram em situação de carência económica e assim manter a integração social dessas pessoas facilitando o seu regresso a uma vida normal com rendimentos próprios proporcionados pelo regresso ao trabalho.

O RENDIMENTO BÁSICO UNIVERSAL

Uma ideia que surgiu muito recentemente nos meios académicos e que ganha terreno nas camadas mais jovens da população, consubstanciado na atribuição de um rendimento a todas as pessoas sem a necessidade de contrapartidas assentes quer no trabalho quer em qualquer outra atividade em prole da sociedade como propõem os defensores do Rendimento Básico Universal. Tal pode ser uma ideia bondosa à partida, mas contraria os valores básicos em que assentam as relações sociais: a natureza retributiva.

Na conceção dos seus defensores será uma prestação assente na distribuição da riqueza nacional sem necessidade de qualquer atividade quer seja “trabalho” quer seja outro qualquer serviço útil à sociedade.

Importa sublinhar que o “trabalho” para além do elemento fundamental para a criação da riqueza sem o que nada haverá para distribuir, constitui o contributo de cada um para o bem-estar social mas é, também e não

menos importante, o instrumento fundamental para a realização individual e um elemento fundamental na integração e valorização sociais.

O “deslumbramento” originado por esta ideia lançada por alguns filósofos sociais pode levar, se fosse adotada, à extinção do estado social (serviços públicos de saúde, segurança social e de educação), passando os mesmos a ser custeados segundo as leis do mercado.

Por seu lado, o conceito de “trabalho” enquanto atividade penosa tem vindo a sofrer enormes alterações ao longo dos anos não sendo ainda previsível quais vão ser os seus contornos no futuro perante a inovação tecnológica em curso. Mas é já previsível que as profissões atuais muitas deixarão de existir por certo por troca de outras ainda não identificadas.

Mesmo nestas fases de transição para outras realidades sociais ainda não identificadas e plenamente caracterizadas, importa adotar medidas que se vão adaptando ao momento e que não ponham em causa ajustamentos no futuro.

No entanto, os atuais sistemas sociais públicos parecem adequados embora com a necessidade de ajustamentos já perante o momento que vivemos e aqueles que se avizinham.

Em suma: Para além dos restantes sistemas sociais públicos (Saúde, Educação e Segurança Social) o Rendimento Social de Inserção constitui, também, um meio de redistribuição da riqueza para aqueles que, por qualquer eventualidade se encontrem em situação de carência. Pode ainda responder às eventualidades que se avizinham, em especial a eventual perda de postos de trabalho com a consequente impossibilidade de encontrar atividade remunerada.

Sem perder a natureza retributiva, o Rendimento Básico de Inserção carece, no entanto, de ajustamentos em particular do valor e das condições de acesso, dando maior abertura ao projeto de vida proposto pelos apoiados através de outras atividades mesmo que não sejam trabalho (como hoje o consideramos) mas que sejam úteis à sociedade e que não são muitas vezes consideradas (ex.: formação, qualificação, atividades de cultura e lazer, animação social, etc.).

De realçar que por não ter atingido os resultados pretendidos, o governo finlandês fez cessar a atribuição do rendimento básico universal objeto de um projeto-piloto realizada com dois mil desempregados aos quais era atribuída uma prestação mensal de 560€ sem qualquer contrapartida ou condição. Experiência que era para muitos, referenciada como o início da sua adoção generalizada.

ANEXO CINCO

Erradicação da Pobreza

ACÁCIO CATARINO

A erradicação da pobreza não consiste em acabar com ela automaticamente, mas sim em atuar, ao melhor ritmo possível, na sua realidade, atenuando-a, e nas suas causas, tendendo para a respetiva eliminação. Claro que seria desejável eliminá-la rapidamente, de um dia para o outro, mas não existem condições para isso, apesar de não faltar quem pense que sim. Contudo, impõe-se não perdermos de vista as diferentes tentativas, a favor dessa erradicação, que surgiram ao longo da história, tais como: tradições e experiências comunitárias; teorias e experiências socializantes ou estatizantes na antiguidade; o cristianismo; utopias; movimentos milenaristas; revoluções; o marxismo; socialismos diversos; a democracia e o Estado social; a investigação; novos movimentos sociais... Apesar destes contributos e de tantos esforços, continuamos paupérrimos perante a pobreza.

A União Europeia vem dedicando atenção sistemática à pobreza e exclusão social, desde sempre mas particularmente a partir dos anos setenta do século passado; contudo, vem utilizando mais as palavras «combate» e «luta» do que «erradicação». Tais palavras talvez não correspondam a uma verdadeira opção, mas sim à mera evolução natural neste domínio, baseada nas enormes dificuldades a vencer, com tendência para se agravarem umas às outras. De facto, a erradicação da pobreza debate-se, além do mais, com dificuldades ancestrais, socioeconómicas, políticas e tecnocientíficas. Nas dificuldades ancestrais, incluem-se, por exemplo: a contingência humana e suas vicissitudes no dia a dia; a força dos mais fortes; a avareza e o egoísmo, agravados pelo receio do futuro; um sentimento atávico de que é natural a existência de pobreza e de pobres... Nas dificuldades socioeconómicas, figuram, em especial: o peso do sistema económico; a força de determinados grupos, empresas e pessoas; a complexidade incontrolável das realidades em presença; divergências de interesses; conflitos laborais; a dialética da harmonização entre a sustentabilidade e a justiça social; a articulação entre o curto, o médio e o longo prazos... Nas dificuldades políticas, sobressaem particularmente: o condicionamento do poder político por todas as outras dificuldades aqui referidas e outras; a impossibilidade de o poder político satisfazer todas as necessidades e reivindicações; a consciência subliminar, muito difundida, segundo a qual os recursos financeiros são, ou têm que ser, ilimitados; o peso dos extremismos, fundamentalismos e populismos, com seus diferentes matizes; as divergências entre partidos, dentro deles, contra eles e à sua margem; a falta de soluções adequadas e aceites de maneira pacífica para muitos problemas... Nas dificuldades tecnocientíficas, basta referir por ora: as limitações financeiras e outras com que se debate a investigação científica e tecnológica; o não aproveitamento de alguns dos seus resultados; a insuficiência da investigação e da difusão dos seus resultados nos domínios relacionados com as dificuldades aqui sumariadas e, especificamente, com a erradicação da pobreza...

Todas estas e outras dificuldades talvez expliquem as omissões e o enorme atraso bastante generalizado face à pobreza e à exclusão social. Entre as omissões talvez se realcem aquelas que respeitam a: direitos sociais consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP); planos de desenvolvimento económico e social, também aí consagrados; resoluções da Assembleia da República (AR) não levadas à prática; medidas governamentais só executadas em parte ou não executadas; e menosprezo da luta pela subsistência.

1. Os direitos e deveres sociais constam dos artigos 63.º a 72.º da CRP, estreitamente relacionados com os económicos (art.ºs. 58.º a 62.º) e os culturais (73.º a 79.º). Todos os governos e todos os partidos políticos vêm atribuindo alta prioridade a estes direitos, mas não se procedeu à estimativa regular dos montantes financeiros necessários para que sejam assegurados, com dignidade razoável, a toda a população, sem exclusões. Tal estimativa constituiria um quadro de referência indispensável para o futuro;

2. A CRP estabelece, no artigo 90.º, a existência de «planos de desenvolvimento económico e social», para o «desenvolvimento harmonioso e integrado (...)» do país. Até hoje, os planos não têm sido elaborados, muito embora tenham sido adotadas «as leis das grandes opções» (art.º 91.º), que lhes serviriam de base. Esta

omissão vem tornando impossível o quadro político indispensável para a erradicação da pobreza e para a solução de outros problemas fundamentais;

3. Em 2008, a Assembleia da República (AR) aprovou as resoluções n.ºs. 10, de 19 de março, e 31, de 23 de Julho, destinadas, precisamente, a atuar nas situações de pobreza e a contribuir para a sua erradicação mediante a ação do Estado e da sociedade civil. Acontece, porém, que nenhuma delas foi executada;

4. Desde 1974 foram adotadas várias medidas e linhas de rumo com incidência provável na atenuação e erradicação da pobreza, que só foram executadas em parte, ou não o foram simplesmente; além disso, não se procedeu à sua articulação, atualização e enquadramento. Para não ocupar espaço excessivo, limito-me a enumerar algumas: manutenção e criação de postos de trabalho; emprego protegido; iniciativas locais de criação de emprego (ILE) (que, em princípio, teriam continuidade na promoção do desenvolvimento local em todo o país); promoção do artesanato; mercado social de emprego (diferente do mercado de emprego social); clubes de emprego; desenvolvimento socio-local; rede social (que não chegou a todos os concelhos e freguesias, e não originou a consciência coletiva dos problemas sociais, a partir da base, com vista às respetivas soluções); «rendimento mínimo garantido», depois designado «rendimento social de inserção» (que, em geral, não se articulou com a solução dos problemas de emprego nem com a promoção do desenvolvimento local); «Carta Social» - publicada regularmente pelo Ministério (designado atualmente) do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social - que nos dá conhecimento dos diferentes equipamentos sociais existentes no país e dos seus utentes, ou beneficiários, mas deixa de fora as pessoas constantes das listas de espera e outras que não têm acesso a eles; potencialidades da economia social para a erradicação da pobreza, ainda não assumidas...;

5. Menosprezo da luta pela subsistência

A luta pela subsistência e por uma vida condigna acompanhou toda a história da humanidade, particularmente através do trabalho diário e da entreatada de proximidade. A própria sabedoria popular também desempenhou aqui um papel relevante, não só consagrando, em provérbios e noutras expressões, os resultados da aprendizagem nessa luta mas também integrando saberes de outras fontes. Na modernidade, o Estado social promoveu, em vários países, políticas bastante diversificadas a favor de uma proteção mais completa que a tradicional; porém no nosso país, tal como noutros, menosprezou bastante a luta pela subsistência e as relações de proximidade em que ela se integra.

Para melhor apreendermos este menosprezo e para que ele deixe de existir, convém recordar que, nas políticas sociais, o Estado português concentra os seus esforços em dois conjuntos de realidades: ele próprio, com as respetivas políticas e serviços; e, por outro lado, os cidadãos e as instituições particulares, com seus direitos deveres. No entanto, o mesmo Estado vem descurando outros dois conjuntos de realidades: ele próprio, mas com suas responsabilidades e limitações não assumidas; e, por outro lado, as pessoas, com suas necessidades e potencialidades. Nestas necessidades e potencialidades, situa-se a luta pela subsistência e pela vida condigna, mediante o trabalho e a entreatada de famílias, vizinhança, amizade e outras relações da mesma natureza; ao longo da história, muitas empresas e instituições de solidariedade resultaram exatamente desta luta.

O Estado português, ao contrário de menosprezar a luta pela subsistência, poderia adotar algumas providências pouco dispendiosas e tão simples como, por exemplo:

- (a) O reconhecimento dos grupos de voluntariado social de proximidade;
- (b) O apoio à sua criação, nas localidades onde não existem, e à melhor qualificação de todos eles;

- (c) A estreita articulação de cada um com as instituições particulares de solidariedade social e com os serviços de ação social das autarquias e do Instituto da Segurança Social;
- (d) A cooperação no apuramento e difusão de estatísticas dos casos sociais atendidos, visando a atenuação e erradicação de situações de pobreza;
- (e) A avaliação anual das situações de pobreza e exclusão social, a nível local e nacional, com vista à melhoria das atuações das famílias e cidadãos em geral, bem como das instituições particulares e do Estado central, regional e local;
- (f) A facilitação da economia de subsistência (trabalho por conta própria e de outrem, pequena agricultura, oficinas, pequenos estabelecimentos, micro e pequenas empresas em geral...).

O Estado português, tal como vem sendo configurado pelos vários governos e outros órgãos de soberania, parece mais estatizante que servidor, ou socializante, e mais controlador que cooperante. Mas não é inevitável que assim continue.

(Texto baseado em artigos publicados no semanário «Região de Cister» e no site da Cáritas Portuguesa)

The book cover features a light blue background with a large, diagonal red shape that cuts across the top right corner. The text is positioned on the left side of the cover.

7.

**VIOLÊNCIA
DOMÉSTICA**

EUGÊNIO FONSECA

Enquadramento: Constitui um problema de extrema gravidade que assola a nossa sociedade caracterizado pelos maus tratos a cônjuges, a crianças e idosos em meio familiar, frequentemente no espaço fechado do lar tornando difícil a sua deteção no exterior. No extremo, muito agravado pelo elevado número de mulheres assassinadas.

Este problema, para além de social tem uma natureza criminal. Problema a que urge dar resposta de forma preventiva evitando, assim, o desenlace criminal em que o mais das vezes culmina.

Propostas: Por forma a combater este flagelo a Cáritas Portuguesa, em carta de 29 de Abril de 2016 dirigida à Secretária de Estado da Cidadania e Igualdade, propunha-se colaborar nas medidas necessárias para evitar tais desenlaces sugerindo, em complemento das medidas de política, a criação de núcleos de apoio familiar (com esta ou outra designação), a nível de freguesia ou de outro âmbito mais adequado, que não dificulte a relação de proximidade, com as seguintes características:

- (a) Composição: representantes da junta de freguesia, das forças de segurança e dos serviços de ação social;
- (b) Atividades: (i) Atenção permanente às famílias através de contactos regulares, formais e informais; (ii) Intervenção imediata em cada situação de risco ou de violência consumada, procurando as soluções possíveis; (iii) Encaminhamento de cada situação para as entidades competentes (no caso das crianças e jovens, trata-se especialmente das respetivas comissões); (iv) Acompanhamento das mesmas situações, antes e depois da intervenção das entidades competentes, até à sua normalização;
- (c) Funcionamento em cooperação estreita com a população local, diretamente e através dos grupos de voluntariado social, limitando ao mínimo inevitável a necessidade de denúncias formais;
- (d) Despesas: o funcionamento dos núcleos não implicaria, em princípio, aumento significativo da despesa pública, dado que as atividades referidas na alínea (b) se integram, em larga medida, nas competências das entidades envolvidas.

Com a participação de grupos de voluntariado social de proximidade indispensáveis para o funcionamento dos núcleos de apoio familiar, sobretudo na medida em que neles se encontrem representadas todas as zonas das freguesias ou outros territórios abrangidos. Sendo que a Cáritas Portuguesa e a Sociedade de S. Vicente de Paulo já dispõem de grupos em mais de mil freguesias, e procurarão alargar a sua ação.

Para efeitos da ação futura, recomendou-se que:

- (a) As populações locais e as instituições envolvidas promovam a existência de grupos de voluntariado social no maior número possível de freguesias;
- (b) Os grupos se organizem de modo a abranger todo o território das respetivas freguesias;
- (c) Os mesmos grupos disponham de uma articulação institucional com os serviços de ação social das autarquias locais e da segurança social, visando: (i) a sua qualificação; (ii) a cooperação e eficácia nas atividades do dia a dia; (iii) e a coordenação de esforços.

A Cáritas Portuguesa tinha já submetido uma proposta ao Governo sobre estes grupos e a sua articulação com os serviços de ação social.

Importa sublinhar que as atividades previstas eram apenas de proximidade, e complementares das que estão atribuídas a outras entidades; no entanto, seria razoável que os núcleos de apoio familiar dispusessem de uma certa capacidade oficial para a contenção rápida das práticas de violência, sem prejuízo do encaminhamento de cada caso para as entidades competentes.

Quanto mais se desenvolvesse a atuação dos núcleos mais se reduzia o tempo que decorre entre os atos de violência e a intervenção das entidades competentes; sublinhe-se a propósito que, muitas vezes, medeiam vários meses, e até anos. Também ficaria melhor assegurado o acompanhamento de cada caso até à respetiva solução.

Nalgumas freguesias existe a comissão social de freguesia, no âmbito da rede social, regulada pelo Decreto-Lei nº. 115/06, de 14 de Junho; quando isso acontecer, o núcleo de apoio familiar poderia funcionar no âmbito da comissão. A hipótese de esta, no seu todo, assumir o apoio familiar nas situações de violência, não parece recomendável porque: é um órgão colegial bastante alargado; e são muito amplas as suas competências (cf. os art.ºs. 15.º e 20.º. daquele diploma legal).

É natural que os núcleos de apoio familiar sejam mais viáveis nas localidades com menos habitantes, mas também importa não esquecer que, nos grandes centros urbanos, sempre existiram práticas significativas de proximidade; isso acontece, nomeadamente, a partir de juntas de freguesia, escolas, paróquias, instituições particulares de solidariedade social, coletividades de cultura, recreio e desporto, corporações de bombeiros, bairros, «vilas» e espaços afins no interior de centros urbanos... Nada obsta - bem pelo contrário - a que estas e outras relações de proximidade se desenvolvam, cada vez mais, por toda a parte. Em qualquer caso, e em nosso entender, os núcleos de apoio familiar nunca seriam impostos; eles seriam criados por iniciativa das juntas de freguesia, em cooperação com outras entidades locais.

A proposta apresentada relacionava-se estreitamente com a segurança de proximidade, embora não se reduza a ela. Aceitamos isso como natural e sublinhamos que esta segurança tanto pode partir do Estado para os particulares como destes para o Estado, e procura evitar ocorrências graves.

Resultado: A proposta apresentada, apesar de ser renovada em missivas posteriores enviadas à respectiva Secretaria de Estado e em audiências realizadas neste âmbito, nunca levou à adoção das medidas sugeridas nem tão pouco foi solicitada a colaboração da Cáritas para o combate a este flagelo.

8.

TRABALHO E EMPREGO

SANTOS LUIZ

8

O emprego tem sido uma das questões que tem estado no centro da reflexão do Núcleo de Observação Social enquanto preocupação inerente ao desenvolvimento da nossa sociedade e particularmente ao bem-estar das pessoas e das famílias.

Intimamente associada ao contexto económico, o emprego no âmbito do tecido empresarial integrador dos postos de trabalho, têm sofrido, ao longo dos anos, particularmente nos últimos, grandes flutuações.

Esta problemática tem, na sua génese, ligações à preparação educativa e à utilidade no desenvolvimento sócio económico, numa perspetiva da realização e melhoria do bem-estar das pessoas, e carece de ser analisada, apesar da sua diversidade, atenta às particularidades regionais, e de uma forma plena ao todo nacional.

O desenvolvimento económico a par de uma progressiva e crescente inovação tecnológica tem vindo a alterar a feição do trabalho e a perspetivar a eliminação de postos de trabalho em diversas atividades e funções ainda hoje ocupadas por grande número de trabalhadores.

Sendo que a inovação enquanto trabalho humano visa dar resposta às necessidades das pessoas, melhorar as suas condições de vida assessorado na dinâmica de uma sociedade melhor, há que encontrar e perspetivar as novas funções do trabalho.

Perante tudo isto, sendo que hoje essa evolução adquire maior rapidez, importa apoiar todos aqueles, mais frágeis, que não conseguem acompanhar essa evolução evitando que essas pessoas caiam na pobreza e na exclusão.

Uma sociedade fraterna e solidária tem por imperativo a obrigação de apoiar os mais frágeis dando os instrumentos necessários para que possam acompanhar o evoluir da sociedade em condições de dignidade, no uso pleno dos seus direitos de cidadania.

Com efeito, o trabalho é um valor essencial para a dignidade do Ser Humano e para o livre desenvolvimento da sua personalidade.

Garantir o direito ao trabalho é mais que uma medida circunstancial de acesso a uma ocupação remunerada. O trabalho, mais que o direito de acesso a uma ocupação remunerada necessária à sobrevivência, é uma ação que integra a disponibilização das aptidões e capacidades de cada um na realização de tarefas úteis efetuadas de forma digna e que promovem a realização pessoal. Uma forma de espelhar as diversas dimensões da sua humanidade.

Com o trabalho é concretizada uma das vertentes que configura a cidadania na sua diversidade.

Uma sociedade que assegura a dignidade humana e a realização plena dos direitos de cidadania a cada pessoa é uma sociedade melhor, mais justa e solidária.

Para alcançar este desiderato, são chamados todos os atores sociais: cada um de nós mas, particularmente, as empresas e o próprio Estado.

Cada um de nós enquanto parceiros na sociedade, particularmente sensíveis a acompanhar e apoiar aqueles que mais necessitam desse apoio, as empresas através dos empresários na criação do emprego em condições dignas de trabalho e o Estado na regulação da vida social onde não exista a injustiça e na promoção do bem-estar social com intervenções direcionadas na criação e manutenção de uma sociedade coesa e solidária.

Assim, perante a crise que assolou a generalidade dos países, mas particularmente Portugal, por volta do ano de 2008, tornou-se necessário operacionalizar os princípios que são a base para a manutenção de uma sociedade coesa e solidária como resposta às dificuldades sentidas por vastas camadas da população caídas em pobreza e exclusão.

A redução dos rendimentos das famílias por via da diminuição de salários e pensões, mas também, e de forma mais intensa em resultado do desemprego de vastas camadas de pessoas.

Situação tanto mais grave quanto, daí resultou a impossibilidade de as famílias satisfazerem as suas obrigações com particular relevância dos créditos obtidos para a constituição e manutenção dos seus lares. Para o efeito, a intervenção da Caritas, por via da reflexão obtida no Núcleo de Observação Social, interveio junto de instâncias do poder político para encontrar formas de minimizar os efeitos nefastos para as famílias, da crise que se iniciava e se foi agravando durante um largo período.

A Caritas mostrou-se empenhada na adoção e desenvolvimento de políticas ajustadas à solução dos graves problemas sociais evitando, se possível, a criação de novas estruturas sem efeito útil, como foi referido em carta enviada ao Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional a 13 de janeiro de 2009, com a promoção do emprego através de uma diversidade de sugestões, como segue:

1. Difusão ativa de ideias de investimento através do IEFP, que possam inspirar a criação de microempresas com atividades viáveis;
2. Apoio à comercialização para assegurar o escoamento da produção das pequenas unidades produtivas que não dispõem da capacidade para o efeito, através de acordos com empresas comerciais;
3. Apoio financeiro às microempresas pelo sistema bancário através, nomeadamente da bonificação das taxas de juro e da prestação de garantias diminuindo a intervenção do IEFP que faria apenas o seu acompanhamento;
4. Apoio ao desenvolvimento local;
5. Apoio, através do pagamento de serviços, de projetos que visem a animação económica e o aumento do valor acrescentado resultante, nomeadamente, da criação de novas empresas e do desenvolvimento das existentes, a realizar pelas instituições do terceiro sector;
6. Integração do trabalho temporário nas políticas de emprego através do acompanhamento por técnicos do IEFP dessas atividades em cooperação com as associações de empresas de trabalho temporário em vista à regulação desse trabalho, avaliação dos seus resultados, integração gradual nos objetivos da política de emprego e de oportunidades de trabalho;
7. Serviços de apoio a desempregados, jovens candidatos a emprego e pessoas em situação de pobreza e exclusão que visem a motivação para a elaboração de projetos de vida, promoção de atividades profissionais e identificação de oportunidades de trabalho a realizar por instituições não lucrativas;
8. Atividade profissional de estudantes para realizar durante as férias para relacionar os jovens com o mundo laboral.

Contudo, estas medidas, como foi referido na citada carta, deveriam evitar o risco de se transformar em mero assistencialismo económico e, também, evitar a criação de falsos postos de trabalho bem como os desperdícios financeiros por via de financiamentos desadequados.

Foi ainda sugerido que, na concretização das propostas para a criação das atividades em causa, se tivesse em conta a necessidade, nos casos concretos, de promover a criatividade e a autonomia, sem prejuízo do apoio por técnicos sociais ou por organizações na perspetiva da criação e acompanhamento, se necessário permanente, dessas atividades.

Ainda no ano de 2009, a Cáritas Portuguesa renovou a sua disponibilidade ao Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional para contribuir no apoio à solução dos problemas das pessoas desempregadas no âmbito do Gabinete de Inserção Profissional embora, paralelamente, tenha mostrado a sua preocupação por o mesmo ter sido constituído na órbita do Instituto de Emprego e Formação Profissional, previsivelmente ineficaz face à incerteza na sua continuidade, por um lado e, por outro, não estar em condições de aproveitar a atividade que, neste âmbito, é realizada pela ação social na relação com os desempregados.

Foi ainda manifestado àquele membro do governo, na citada missiva, a estranheza por não ter sido ainda integrado nas políticas de emprego o trabalho temporário.

Ainda no desenvolvimento da crise económica, perante o agravamento das condições de vida dos cidadãos trabalhadores, foi sugerido à Ministra do Trabalho e Segurança Social, por carta de 20.10.2009, com o objetivo da criação de emprego, a cessação ou redução da função parabancária do Estado e, como contrapartida, assumir o papel de facilitador e cooperante nos seguintes aspetos:

- i) Dinamizar a nível local a criação e desenvolvimento de pequenas e microempresas;
- ii) Difundir ideias ou oportunidades de investimentos e negócios;
- iii) Promover cadeias de comercialização dos bens e serviços das pequenas e microempresas;
- iv) Facilitar o acesso bancário através do microcrédito ou microfinança;
- v) Desenvolver formação adequada aos atores destas realidades através do IEFP;
- vi) Articular a economia e a ação social com a criação de emprego e o desenvolvimento socio-local.

Com o progressivo agravamento da crise com as indesejadas consequências no desemprego, insistiu-se a 21.02.2011, com a Ministra do Trabalho, de forma recorrente, na necessidade de combater a crise social através de:

- Criação de emprego – difusão de ideias de investimento, comercialização;
- Apoio ao desenvolvimento local e ao terceiro sector;
- Integração do trabalho temporário nas políticas de emprego.

Com a realização de eleições em plena crise, foi sentida a necessidade de promover junto dos partidos políticos as medidas que a Cáritas Nacional julga necessárias de resposta à crise na melhoria das condições de vida das pessoas e das famílias o que foi feito através de comunicação feita a 19.4.2011, onde se sugeria as seguintes medidas de combate ao desemprego:

1. Programa Criemprego – sistema social de criação de emprego

- a) Sistema de criação de emprego sobretudo pelas cooperativas e empresas de pequena dimensão em qualquer sector da atividade de negócio;
- b) Difusão sistemática de oportunidades de negócio/investimento;
- c) Criação de cadeias de comercialização dos respetivos bens e serviços por pessoas em regime de voluntariado ou por empresas do sector no regime de responsabilidade social;
- d) Formação de pessoas envolvidas ao que acresce o apoio à gestão e ao financiamento.

2. Desenvolvimento socio-local

Por via da rede básica da proteção social, o desenvolvimento de atividades baseadas na economia e ação social de animação sociocultural em redes de apoio técnico e na investigação relacionada com o desenvolvimento local associado aos problemas do desemprego e outros problemas sociais. O suporte financeiro resultaria do valor acrescentado induzido pelas empresas criadas.

E, resultado das eleições legislativas, na senda da promoção do emprego, no combate ao desemprego e, conseqüentemente, na luta contra a pobreza e a exclusão social, insistiu-se junto dos dirigentes políticos que prossigam políticas com este desiderato pelo que a 21.06.2011 foi enviada carta ao Ministro do Trabalho e da Segurança Social sugerindo o seguinte:

- Difusão de ideias de negócio ou de investimento;
- Prospeção de mercados para conhecimento de atividades recomendadas ao país;
- Criação de redes de comercialização;
- Avaliação periódica do grau de solução dos problemas de emprego ao nível da freguesia, do concelho e nacional;
- Articulação entre as políticas de emprego-formação e as organizações que trabalham no domínio dos recursos humanos, sem se excluïrem as empresas de trabalho temporário;
- É recomendável que não sejam aumentadas as despesas com os serviços públicos – promover a cooperação.

Com as eleições legislativas no horizonte, a 27.05.2015, foi elaborado um comunicado aos partidos concorrentes às eleições onde, mais uma vez, se fazia eco das preocupações da Caritas no combate à pobreza e à exclusão social, por via do desemprego e da falta de postos de trabalho, nos seguintes termos:

“Relativamente aos problemas de emprego, ainda não foi possível chegar a uma fase de crescimento consistente e dignificante, apesar de algumas tendências positivas. Verificamos que a competitividade internacional, a inovação científico-tecnológica e a conflituosidade político-laboral constituem fatores poderosos que dificultarão fortemente a evolução sustentável do emprego, mesmo em contexto de crescimento económico; as taxas de desemprego, que são deveras preocupantes para todos os grupos socioprofissionais, atingem valores muito superiores à média nas pessoas com deficiência. Há fortes motivos para se recear que o crescimento económico se baseie, em larga medida, no aumento das desigualdades entre estatutos laborais; receia-se, inclusivamente, que o gestores e outros quadros superiores de organizações públicas e privadas sejam avaliados pela capacidade de as fazerem funcionar com pessoal menos numeroso, mal remunerado e com menos estabilidade no trabalho.”

Assim sendo, mantem-se a necessidade de:

- Promover o desenvolvimento local no combate ao desemprego com a parceria das universidades, institutos politécnicos e o IEFP, envolvendo jovens diplomados e em estágio;
- Alertar para as elevadas taxas de desemprego que atingem os jovens, o aumento do emprego precário e o desemprego na população portadora de deficiência.

Não se verificando melhorias visíveis nas condições de vida dos mais pobres apesar das sugestões apresentadas junto do Governo com a disponibilidade para, em cooperação, dar resposta aos problemas que fragilizam as famílias, sem que aquela instância mostre qualquer disponibilidade para acolher estas sugestões e disponibilidade para colaborar no apoio aos mais carenciados, foi enviada carta ao Presidente da Republica em Junho de 2018, dando nota das propostas apresentadas ao Governo e da disponibilidade para cooperar no âmbito das citadas propostas para melhorar as condições de vida das pessoas e das famílias. Foi ainda referido que para além do Governo não ter considerado esta disponibilidade, não se têm verificado melhorias significativas nas condições de vida das pessoas, em especial dos mais pobres.

A 29 de junho de 2018, foi enviada ao Governo uma proposta de programa no âmbito social, muito orientada para os problemas do desemprego, a desenvolver no biénio 2018/2019, como segue:

- Desenvolvimento socio-local na solução do desemprego:

- i) Consciência coletiva do problema;
- ii) Congregar o esforço coletivo local;
- iii) Otimizar as potencialidades e soluções locais na criação de emprego;

- Emprego:

- i) Identificar o trabalho nos diferentes territórios do país;
- ii) Diagnosticar necessidades e problemas potenciais;
- iii) Apoiar as pessoas carenciadas e promover a subsistência de empresas débeis;
- iv) Consciência coletiva dos problemas sociais;
- v) Participação em processos de desenvolvimento socio-local;
- vi) Aproveitar os estudantes, professores e investigadores para apoiar os desempregados;
- vii) Proceder à investigação das necessidades locais, e proceder à divulgação das suas metodologias e conclusões;
- viii) Proceder ao desenvolvimento socio-local de forma integrada;
- ix) Apoio no recurso ao crédito das pequenas empresas;
- x) Otimização da convergência entre os sistemas de educação, da economia e do emprego;
- xi) Prossecução do pleno emprego como objetivo estratégico.

Sem eco das sugestões e propostas apresentadas ao Governo, tem sido enviado, periodicamente, ao Ministro de Trabalho Solidariedade e Segurança Social, correio a lembrar as iniciativas apresentadas e a insuficiência das políticas públicas para a solução, em particular, das dificuldades da população mais carenciada.

As propostas apresentadas aos dirigentes políticos para desenvolverem no âmbito das políticas públicas visaram sempre o primado do trabalho, cientes que o trabalho é a expressão do reconhecimento da dignidade humana. Como referia o Papa João Paulo II, “o trabalho humano é o veículo de desenvolvimento das sociedades, da pessoa humana e das próprias famílias”.

Sem esquecer a educação séria que permita às pessoas e, em particular aos jovens, reais possibilidades de inserção no mundo do trabalho.

A diversidade das sugestões para a criação dos postos de trabalho, com incentivo às iniciativas que visam as pequenas organizações empresariais e as iniciativas das pessoas e das comunidades para investimentos, visam melhorar as condições de vida das famílias, mesmo das comunidades locais, continuam com toda a atualidade.

Com efeito, o trabalho é a fonte da dignidade humana, é um modo de realização pessoal e o garante da liberdade.

Em suma, e de forma integradora das preocupações que estão na base do trabalho realizado neste âmbito, como diz o Papa Francisco citando o Papa Paulo VI, *«o desenvolvimento é o novo nome da paz» pois não há verdadeira paz, quando existem pessoas marginalizadas ou obrigadas a viver na miséria. Não há paz, onde falta trabalho ou a perspectiva dum salário digno.*

9. SAÚDE

RUI PEREIRA

“Se há um sector no qual a cultura do descarte mostra com evidência as suas dolorosas consequências é (...) o da saúde. Quando a pessoa doente não é posta no centro nem considerada na sua dignidade, geram-se atitudes que podem levar até a especular sobre as desgraças alheias. O modelo empresarial no âmbito da saúde, se for adotado de maneira indiscriminada, em vez de otimizar os recursos disponíveis, corre o risco de produzir descartes humanos. Otimizar os recursos significa utilizá-los de modo ético e solidário e não penalizar os mais frágeis. Que não seja só o dinheiro a orientar as escolhas políticas e administrativas, chamadas a salvaguardar o direito à saúde (...) nem as escolhas de quem gere os lugares de cura. A crescente pobreza no âmbito da saúde entre as camadas mais pobres da população, devida precisamente à dificuldade de aceder aos cuidados, não deixe ninguém indiferente e multipliquem-se os esforços de todos para que os direitos dos mais débeis sejam tutelados.”²

O sistema de tratados de direitos humanos das Nações Unidas, os Pactos e Convenções que cobrem esta área do direito internacional, designadamente a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, reconhecem a saúde como um direito básico da população. E todos estes documentos entraram em vigor na ordem jurídica portuguesa. Também a Constituição da República Portuguesa reconhece, em artigo próprio, a importância de garantir a saúde à população, consagrando que *“todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover”* (Artigo 64.º - Saúde).

Contudo, largas décadas após a aprovação destas normas, o direito à saúde sem restrições para toda a população parece ainda não ser uma realidade em Portugal, já que a simples verificação do dever do Estado de assegurar o acesso à saúde não é suficiente para garantir o efetivo exercício deste direito. Apesar de, invariavelmente, a saúde ser politicamente referida como uma preocupação e prioridade, a questão económica tem normalmente condicionado a elaboração e, especialmente, a implementação de políticas públicas de saúde que garantam, efetivamente, o seu acesso. E, mesmo quando há um reforço do investimento no setor, o resultado raras vezes produz efeito direto em benefício dos utentes, devido, entre outros fatores, aos défices acumulados e às ineficiências no sistema de saúde nacional.

Consequentemente, e apesar do acesso aos cuidados de saúde ser gratuito para muitos, o mesmo é drasticamente comprometido quando os tempos de espera ultrapassam largamente a oportunidade de intervenção.

Fatores como a miséria, a pobreza, o desemprego, a falta de saneamento básico, a carência habitacional, o acesso deficiente à educação, a degradação do meio ambiente, entre outros problemas sociais, limitam diretamente o acesso à saúde das populações. Além disso, o baixo investimento, decorrente, entre outros fatores, da falta de vontade política para assegurar o investimento necessário nesta área, provoca que, muitas vezes, só possam ter acesso e, consequentemente, direito à saúde, aqueles que a conseguem pagar, concretizando, assim, um injusto e perverso processo de exclusão dos mais desfavorecidos.

Sobre esta importante temática, a Caritas Portuguesa, além naturalmente das reflexões que realiza regularmente, apresentou várias comunicações com sugestões e propostas. Os principais documentos produzidos sobre esta matéria são resumidamente descritos a seguir, assim como as reações que suscitaram.

² Discurso do Papa Francisco aos participantes no encontro promovido pela Comissão Caridade e Saúde da Conferência Episcopal Italiana, 10 de fevereiro de 2017.

1 Acesso aos cuidados de saúde - Taxas moderadoras

Memorial para o Ministro da Saúde

(25 de maio de 2012)

Do vasto conjunto de problemas relacionados com a saúde, foram elencados os respeitantes a: taxas moderadoras; listas de espera; acesso a medicamentos; transporte de doentes; situações de «grande dependência»; doenças mentais, sem tratamento adequado; vários aspectos de organização e funcionamento das unidades de saúde; articulação entre os serviços sociais das unidades de saúde e os serviços de ação social públicos e privados (não excluindo os grupos de voluntários); o reconhecimento e a ação das organizações representativas de doentes; o reconhecimento e a ação dos visitantes hospitalares. Neste memorial, limitamo-nos aos problemas relativos às taxas moderadoras, porque tinham sido objeto de recente decisão política e porque se relacionarem com todos os outros.

Não nos pronunciamos sobre a legitimidade das taxas; partimos do pressuposto que elas eram um facto, que importava gerir com a melhor justiça e humanismo possíveis. Registámos o esforço realizado pelo Governo - Ministério da Saúde - a favor da atenuação dos seus efeitos negativos. Mas não podemos deixar de ter em consideração algumas injustiças, verificadas desde o início da adopção das taxas. Referimos apenas quatro: “a legislação desfavorece, relativamente, as famílias mais numerosas, as não isentas com menores rendimentos e as não isentas com mais encargos familiares; verifica-se a falta de veracidade em muitos rendimentos declarados ou presumidos; não se criou um sistema de alerta consequente, a favor das famílias não isentas que deixam de poder pagar as taxas, ao longo do ano; e também não está previsto um mecanismo de avaliação periódica (talvez anual) destinado, em especial, à identificação das situações de maior gravidade e à procura das soluções possíveis.”

Concretizando, “acham-se desfavorecidas as famílias mais numerosas, porque não é tido em conta o rendimento «per capita», para efeitos de isenção (apesar de estar prevista uma certa ponderação); e também porque as famílias mais numerosas têm mais probabilidades de recurso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS). Ficam desfavorecidas, relativamente, as famílias com rendimentos mais baixos, de entre as não isentas, porque os montantes das taxas as oneram mais, atendendo ao facto de estas não variarem em função do rendimento. Ficam prejudicadas as famílias com mais encargos, de entre as não isentas, porque dispõem de menor rendimento disponível para as despesas com a saúde; pode até acontecer que esse rendimento seja inferior ao de famílias isentas.”

Os esclarecimentos prestados em 16 de maio de 2012 numa reunião no Ministério da Saúde deixaram bem patente que a consciência destes problemas tem estado presente nas decisões políticas adoptadas, e que não era óbvia a existência de soluções alternativas que fossem viáveis e não excessivamente dispendiosas, em termos financeiros. Por isso, a Caritas Portuguesa informava que continuaria o seu esforço de reflexão, e apresentaria propostas concretas à medida que elas fossem surgindo e se apresentassem como válidas e viáveis.

Segundo a nossa verificação, a falta de veracidade nos rendimentos declarados ou imputados continuava a ser frequente, traduzindo-se não só na ocultação mas também na imputação de rendimentos que efetivamente não existem; este fenómeno acontecia, em especial, nos beneficiários do rendimento social de inserção e da proteção no desemprego, bem como nos proprietários rurais de idade mais avançada que, muitas vezes, não auferem quaisquer rendimentos dos bens que possuem e até suportam, por isso, o aumento de despesas.

A falta de um sistema de alerta a favor de famílias não isentas, que se vejam impossibilitadas de honrar os seus compromissos perante o SNS, pode conduzir à perpetuação de situações humanamente inadmissíveis. A falta de uma avaliação periódica das situações de maior gravidade impede a visão global dos problemas em presença e a adopção oportuna das medidas possíveis de carácter geral.

Em face deste quadro, foram seleccionadas as seguintes sugestões, que se referiu não implicarem aumento significativo de despesa pública:

1 - Revisão gradual, e bem amadurecida, do quadro legal em vigor, com vista à superação dos problemas acabados de sumariar. Não propomos uma revisão urgente, mas sim bem amadurecida e participada; a Caritas está disponível para cooperar com propostas baseadas sobretudo no contato regular com pessoas e famílias mais carenciadas.

2 - Articulação entre o Ministério da Saúde e os das Finanças e da Solidariedade e da Segurança Social, com vista à garantia de mais veracidade nos rendimentos atribuídos a cada família ou cidadão. No que respeita aos rendimentos imputados e inexistentes - como os de propriedades rurais - parece indispensável a ponderação das diferentes variáveis em presença.

3 - Criação de um sistema de alerta, sem criação de novos organismos; o sistema poderia basear-se na articulação estreita entre os serviços sociais das unidades de saúde e os serviços de ação social, públicos e privados (não excluindo, entre estes últimos, os grupos de voluntariado de proximidade, qualquer que seja a sua designação). O funcionamento do sistema de alerta poderia ter como primeiro efeito a suspensão do pagamento de taxas moderadoras, nos casos de comprovada impossibilidade; depois, adoptar-se-iam outras providências tidas por adequadas.

4 - Avaliação periódica do conjunto de situações problemáticas - particularmente, as detectadas nos sistemas de alerta - e a adopção das medidas de carácter geral tidas por adequadas.

5 - A ponderação do referido nos dois pontos anteriores torna indispensável a articulação entre os serviços sociais das unidades de saúde e os serviços de ação social públicos e privados (não excluindo os grupos de voluntários); sem esta articulação, muitas situações pessoais e familiares de extrema gravidade ficam menosprezadas, e até maltratadas, nas práticas do dia a dia. A articulação poderia efetivar-se em cada unidade de saúde e a nível nacional: ao nível de cada unidade de saúde, seriam apreciadas as situações pessoais e familiares marcadas por limitações de rendimentos, ou outras, inaceitáveis, visando a respectiva superação; e, a nível nacional, far-se-ia a avaliação desse conjunto de situações, com realce para as não solucionáveis a nível de unidade de saúde, visando a tomada de decisões políticas tidas por necessárias.”

Também foi sugerido que, ao nível das unidades de saúde, a articulação poderia ser enquadrada através de reuniões de representantes dos serviços sociais dessas unidades, com os representantes dos serviços de ação social da segurança social, das autarquias, das instituições e dos grupos de voluntariado de proximidade. Quando necessário, participariam também representantes de outros serviços hospitalares e da própria administração.

Por outro lado, a nível nacional, considerou-se ser razoável que a articulação se processasse através de reuniões e outros contatos em que participassem os próprios Ministros da Saúde e da Solidariedade e da Segurança Social e os representantes das instituições de âmbito nacional e, ainda, da Confederação Portuguesa do Voluntariado.

Finalmente, foi reconhecida a existência de um longo caminho a percorrer até que a pessoa humana - particularmente, a doente - esteja colocada no centro dos cuidados de saúde; e uma parte significativa desse percurso poderia fazer-se através de articulações que não implicariam aumentos de despesa e podiam suscitar mais racionalidade, a par de mais humanismo.

Ainda relativamente à questão das taxas moderadoras, e na sequência de reflexões anteriores, em outubro de 2014 foi elaborado um texto para nova comunicação ao Ministério da Saúde e que se apresenta em anexo ao presente capítulo.

2 Carta aos partidos políticos (a saúde é um dos temas)

(27 de maio de 2015)

Como foi referido em ponto anterior, e a propósito das eleições legislativas de 2015, foi enviada uma comunicação aos Partidos Políticos contendo uma súplica dos principais problemas sociais nacionais e algumas propostas a seu propósito.

Relativamente aos problemas de saúde, eram reconhecidas as enormes vantagens trazidas pelo Serviço Nacional de Saúde e a elevada percentagem de cidadãos isentos do pagamento de taxas moderadoras. Na mesma ordem de ideias, registávamos a diminuição considerável dos preços dos medicamentos.

No entanto verificava-se, ao mesmo tempo, que:

- (a) Não se sabia qual o número aproximado de pessoas não isentas que tinham dificuldades insuperáveis, permanentes ou ocasionais, no pagamento das taxas e dos medicamentos; e não se criara nenhum mecanismo de solução deste problema através da cooperação das entidades públicas e privadas nele envolvidas;
- (b) Os cuidados de saúde mental deixavam muito a desejar em quase todo o país;
- (c) E o transporte de doentes, no âmbito do SNS, deixava de fora algumas situações, com notório prejuízo para as pessoas mais carenciadas.

Para este conjunto de problemas relativos à saúde, mas tendo também em conta as restantes problemáticas abordadas na carta, foram sugeridas algumas medidas genéricas de política social que passavam por:

- Reconhecimento da entreatjada e dos grupos de voluntariado social de proximidade;
- Articulação e dinamização entre os serviços públicos de ação social, as instituições particulares de solidariedade social, os grupos de voluntariado e outras entidades que atuam no domínio social;
- Participação em processos de desenvolvimento local, a fim de atuar nas causas dos problemas sociais;
- Assunção da Confederação Portuguesa do Voluntariado como interlocutora;
- Promoção pela Assembleia da República da avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza.

3 Carta para Assessora da Comissão de Saúde da Assembleia da República

(4 de junho de 2015)

Nesta comunicação, que respondia ao pedido de parecer sobre aquele Projeto de Lei n.º 857/XII (44.) (Reforço dos Direitos de Maternidade e Paternidade), do Partido Comunista Português, era agradecido à Comissão de Saúde da Assembleia da República o facto de ter solicitado o entendimento da Cáritas Portuguesa sobre este assunto que era considerado de extrema relevância.

Com efeito, a lei em apreço propunha-se proceder à consagração e regulamentação dos direitos de maternidade e paternidade, pelo que o parecer teve em conta a experiência da Cáritas nesta matéria. Assim, foram enviados os contributos relativamente aos princípios e regras que garantissem os direitos das crianças em contextos familiares.

Quanto às disposições de natureza operacional, foi referido não se dispor de dados que fundamentassem um parecer consistente. Também não houve pronunciamento sobre o preâmbulo do Projeto.

Breve comentário

De todos os esforços e contatos, realizados e propostos, não foi obtida uma resposta concreta dos destinatários que consubstanciasse uma verdadeira apreciação das sugestões e propostas apresentadas.

Apesar disso, esta temática tem continuado a ser abordada regularmente no âmbito do Núcleo de Observação Social e, tendo em atenção a sua importância, serão realizadas regularmente novas insistências, em ordem a trazê-la à ordem do dia, mais numa óptica de soluções de fundo ao invés de se continuar com uma atitude assistencialista e/ou de mera injeção de verbas para minimização conjuntural dos problemas.

ANEXO SEIS

Acesso aos cuidados de saúde - Taxas moderadoras

RUI PEREIRA

Reflexão interna para insistência ao Ministério da Saúde

(29 de outubro de 2014)

1. As taxas moderadoras, cobradas com o objetivo de moderar o acesso aos serviços de saúde suportados pelo orçamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS), racionalizando os escassos recursos disponíveis, deverão, contudo, respeitar o princípio da justiça social.

As isenções do pagamento desta taxa, concedidas aos grupos populacionais sujeitos a maiores riscos e aos financeiramente mais desfavorecidos, não resolvem o problema que aflige um grande número de agregados familiares, que vêm bastante limitada a sua capacidade de acesso aos serviços de saúde.

2. Com base em dados de uma unidade hospitalar da região de Lisboa, pode considerar-se que o aumento das taxas moderadoras verificado em 2012, se bem que tenha provocado uma redução da procura dos seus serviços nesse ano, não manteve esse impacto nos seguintes.

Com efeito, e a título de exemplo, o número de atendimento na urgência foi o seguinte:

Em milhares de atendimentos

2010	2011	2012	2013
146	143	151	155

72

Já em relação ao número de consultas realizadas, de 2012 para 2013 passaram de cerca de 170 mil para quase 200 mil (+ 18%).

Contudo, foram reportadas situações que não são tão positivas, como sejam:

- Doentes que abandonam o hospital sem realizar os exames ou tratamentos por não terem meios para pagar as respetivas taxas;
- Utentes que solicitam a marcação de consultas ou exames para uma data posterior ao do recebimento do seu vencimento, pois têm dificuldade em pagar as taxas moderadoras;
- Doentes que têm dificuldade em pagar as taxas moderadoras em conjunto com os outros custos associados à ida a uma unidade de saúde, designadamente, os transportes, a perda do vencimento, a alimentação por via da demora no atendimento, etc.;
- Bastantes doentes faltavam às consultas sem avisar, o que obrigou o hospital a implementar um sistema de SMS para confirmação de presença;
- Há doentes que solicitam o pagamento das dívidas ao hospital em prestações.

3. Segundo estimativa recente, calcula-se que 80% dos utilizadores do SNS estão isentos do pagamento de taxas moderadoras. Serão cerca de 7 milhões os cidadãos que utilizam o SNS e atualmente haverá 5,5 milhões isentos dessas taxas.

O problema reside nos outros custos associados ao acesso aos cuidados de saúde, nomeadamente as despesas com transportes e medicamentos, mesmo para aqueles que estão isentos de taxas moderadoras.

O problema existe também para aqueles que, não estando isentos por terem rendimentos ilíquidos que não se enquadram nos parâmetros da isenção por insuficiência económica, e descontados os encargos a que têm de fazer face, não conseguem rendimento disponível para ter cuidados de saúde mínimos e com dignidade.

O problema está igualmente naqueles carenciados que não têm condições físicas, psicológicas e outras para se proporem à isenção por força da sua insuficiência económica. Estes, se não forem devidamente orientados e apoiados (grande área de intervenção das IPSS) estarão sempre à margem das soluções, à margem das estatísticas, à margem da sociedade.

4. Soluções para este problema não parecem ser fáceis de conseguir. Todavia, poderão ser atingidas aproximações que minimizem o problema para um grande setor da população para quem as taxas moderadoras são, efetivamente, um problema.

Alguns exemplos:

Para efeitos de concessão da isenção por insuficiência económica, considerar os rendimentos líquidos do agregado familiar, em que sejam subtraídos alguns encargos indispensáveis à realização integral da família (educação e habitação, por exemplo);

- Considerar, para efeitos de isenção de taxas moderadoras, o rendimento familiar «per capita»;
- Fazer um escalonamento das taxas moderadoras em função dos rendimentos do agregado familiar, por via do respetivo escalão de IRS;
- Substituir as taxas moderadoras por uma outra medida que permita moderar o acesso aos serviços de saúde, sempre no respeito pelo princípio da justiça social e tendo em atenção a racionalização dos escassos recursos disponíveis;
- Abolir as taxas moderadoras, considerando que o financiamento do SNS não deve ser feito pelos utentes, mas sim com os impostos pagos pelos cidadãos com capacidade financeira.

A Cáritas Portuguesa vem analisando estas e outras hipóteses de solução – ou atenuação – de graves problemas pendentes. Sabemos que algumas se excluem, no todo ou em parte; mas pareceu-nos necessário não excluirmos nenhuma à partida, a fim de propormos futuramente as que nos parecerem mais adequadas.

10. HABITAÇÃO SOCIAL

JOSÉ R. PIRES MANSO

Entende-se aqui por «habitação social» o conjunto de atividades relacionadas com os problemas que os mais necessitados sentem para encontrarem e/ou pagarem uma casa de habitação seja ela em forma de moradia, de apartamento ou de outra forma, que não barraca, onde possam ter condições para viver com um mínimo de dignidade, visando a solução destes problemas e a integração normal dessas pessoas na vida social, não esquecendo aqueles que mais sofrem, os que têm que dormir ao relento mesmo naquelas noites mais frias e invernosas.

É neste âmbito e sempre com o objetivo de dar um contributo para ajudar a resolver este grave problema habitacional em Portugal que surge este capítulo no Caderno de Intervenção Sociopolítica dedicado à Habitação.

1. Enquadramento:

1.1 O problema da habitação social em Portugal, hoje

Em 2018 completaram-se os primeiros cem anos de políticas públicas de apoio à habitação em Portugal: o primeiro diploma que estabeleceu as condições de incentivo, pelo Estado, à construção de «Casas Económicas» - condições de expropriação de terrenos, de promoção, de conceção e de arrendamento das então alternativamente chamadas «casas baratas» - foi publicado em 1918.

“O Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional identifica o universo de situações de precariedade habitacional existentes em Portugal, constituindo o primeiro levantamento sistemático realizado em matéria de precariedade habitacional, incidindo sobre todo o território nacional.

Teve por objetivo realizar um diagnóstico abrangente das carências habitacionais graves existentes no país e servir de base à preparação e implementação do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Direito à Habitação. Enquadra-se, também, no âmbito da concretização do primeiro objetivo estipulado no documento “Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação”, aprovado em Conselho de Ministros a 4 de outubro de 2017 e colocado a consulta pública a 17 de outubro do mesmo ano, bem como, na resposta à Resolução da Assembleia da República n.º 48/2017, retificada pela Declaração de Retificação n.º 9/2017, de 3 abril, que recomendou ao Governo que procedesse ao levantamento das necessidades de realojamento e proteção social em matéria de habitação, que avaliasse a execução do Programa Especial de Realojamento e que criasse um novo Programa Nacional de Realojamento para garantir o efetivo acesso ao direito à habitação. O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana coordenou os trabalhos conducentes à concretização deste Levantamento, auscultando todos os municípios com vista a: i) sinalizar, quantitativa e qualitativamente, as necessidades habitacionais presentemente existentes em Portugal; ii) conhecer, em rigor, o número de famílias cujas condições de alojamento são precárias; iii) sistematizar as soluções preconizadas pelos municípios para a resolução das carências habitacionais por estes sinalizadas.

1.2 A habitação social em Portugal pós 2000 e sobretudo pós 2008

A habitação social quase desapareceu deixando as famílias mais carenciadas sem possibilidade de aquisição de casa aos preços de mercado correntes neste momento (i.e., sem qualquer apoio financeiro ou bonificação). O problema agravou-se com o desemprego, a precarização do emprego, a redução de salários e pensões e muitas vezes a solução encontrada é juntar pais, filhos, noras e genros, netos e até bisnetos em casa dos

progenitores mais velhos, muitas vezes sem condições nem recursos financeiros para acudir a tanta gente. O arrendamento a preços sociais, uma das possíveis soluções para minorar este problema dos mais carenciados, praticamente desapareceu...

O Relatório da Comissão da ONU (12/2016), Habitação Social e Direitos Humanos à Água e ao Saneamento, escreve a certa altura que: “Estamos preocupados com os efeitos deste processo na concretização dos direitos humanos relativos aos nossos mandatos, em especial, a exclusão e discriminação da comunidade cigana, composta sobretudo por cidadãos portugueses que vivem em algumas das condições de habitação mais deploráveis, por vezes, sem acesso à água e ao saneamento. Algumas pessoas de origem africana, em grande medida oriundas de antigas colónias portuguesas, como Cabo Verde, Moçambique, Angola e outros, também se encontram entre os grupos mais pobres e necessitados em termos de acesso a uma habitação condigna. Estamos igualmente preocupados com as condições de vida dos sem-abrigo, incluindo a falta de acesso a instalações de água e saneamento nos espaços públicos, e a escassez de abrigos e pensões que respondam adequadamente às suas necessidades (Relatório da Comissão da ONU, 12/2016)”.

“De modo a dar resposta a estas situações é vital, entre outras medidas, a implementação de um quadro legislativo e institucional bem como políticas que respeitem os princípios dos direitos humanos. Deve ser dado ênfase particular às necessidades das pessoas em situações vulneráveis, incluindo os “novos pobres” – aqueles que foram empurrados para a pobreza como resultado das medidas de austeridade – que poderão não ter direito a determinadas proteções da segurança social. Os setores da habitação, água e saneamento iriam beneficiar da adoção de uma clara abordagem baseada nos direitos humanos nas políticas relevantes, que contemplasse princípios como: não-discriminação e igualdade, participação e responsabilização”. (id.)

Com vista a ajudar a alertar ou a ajudar a resolver o problema habitacional em Portugal o NOS-Núcleo de Observação Social da Cáritas Portuguesa tem vindo a elaborar alguns documentos e alguns ofícios que tem endereçado às autoridades competentes – Secretaria de Estado da Habitação, Banco de Portugal, etc. – alertando para alguns dos problemas que têm vindo a afetar negativamente o mercado habitacional dos mais necessitados e até das classes médias, pedindo reuniões para debater o assunto, dando o seu contributo para a busca de eventuais soluções. É nesse âmbito que, em junho/julho passados, a Cáritas Portuguesa, sob proposta do NOS, publicou um documento sobre o problema habitacional de hoje no nosso país – publicado no site da Cáritas Portuguesa – e que em seguida enviou um ofício à Secretária de Estado da Habitação solicitando uma reunião onde esse grave problema pudesse ser debatido. É a esta iniciativa que seguidamente nos vamos referir com mais detalhe.

2. Carta para a Secretária de Estado da Habitação, sobre o problema da Habitação Social nos dias de hoje em Portugal

2.1. Conteúdo

Esta carta destinou-se, fundamentalmente, a alertar a Secretária de Estado para os problemas habitacionais em geral e os problemas de habitação social dos mais necessitados, particularmente em Lisboa e Porto e outros grandes centros urbanos, incluindo o Algarve, numa altura em que o mercado está sobre-aquecido pelo desencontro entre uma oferta de habitação muito fraca e uma procura muito elevada por habitação, agravada pela conversão de casas dos bairros históricos em alojamento local, pelos vistos gold e/ou pela procura por parte de estrangeiros, e pelo fraco nível de rendimento dos Portugueses, em particular dos mais desfavorecidos. Esse desfasamento entre a oferta e a procura tem tido consequências muito gravosas designadamente para os habitantes dos bairros históricos, geralmente já com uma certa idade e escassos rendimentos, que se vêm assim expulsos das suas casas de toda a vida para a periferia por impossibilidade de pa-

garem os elevadíssimos preços fixados pelos senhorios mas pagos pelos empresários do alojamento local. E tem também impedido que a maior parte dos jovens não consiga comprar nem arrendar casa no interior dos grandes centros urbanos sobretudo, pelo mesmo motivo.

A carta faz ainda uma breve caracterização do sector habitacional e termina com algumas propostas de medidas para enfrentar os problemas do sector, particularmente do social.

2.2 Respostas para o Problema da Habitação Social em Portugal contidas no documento do NOS - Propostas de medidas com vista a ajudar na busca de soluções para o problema da habitação social

Sem carácter exaustivo, deixam-se de seguida, algumas sugestões de medidas de política e iniciativas que muito poderiam ajudar a minimizar o problema habitacional dos mais carenciados e que o NOS pretendia ver discutidas:

- Alojamento dos sem-abrigo em dormitórios comunitários existentes ou noutros a criar nos principais grandes centros urbanos, onde este problema é muito mais grave do que nos pequenos centros do interior, com quartos individuais com um mínimo de condições;
- Estes dormitórios além de cama deverão permitir que os sem-abrigo façam as suas higienes pessoais, incluindo que aí tomem os seus banhos diários e tenham alguma privacidade;
- Construção de habitação social onde este problema é mais grave e sua venda a preços módicos ou controlados ou ainda o seu arrendamento em condições que as pessoas possam pagar;
- Criação de parcerias entre o governo/sector público e o sector bancário de modo a libertar recursos financeiros para a construção de habitação social a preços moderados ou até controlados;
- Criação de linhas de financiamento dirigidas às autarquias para elas próprias construírem esse tipo de habitação (social);
- Arrendamento dessas habitações a preços moderados por parte das autarquias ou de empresas autárquicas;
- Deve ser dada ênfase particular às necessidades das pessoas em situações vulneráveis, incluindo os “novos pobres” – aqueles que foram empurrados para a pobreza como resultado das medidas de austeridade - que poderão não ter direito a determinadas prestações da segurança social ou tê-los durante períodos muito limitados;
- Os setores da habitação, água e saneamento devem poder beneficiar da adoção de uma clara abordagem baseada nos direitos humanos nas políticas relevantes, que contemplem princípios básicos como a não-discriminação e igualdade, e a participação e responsabilização.
- O Governo deve criar uma Lei-Quadro Nacional sobre a Habitação, elaborada em concertação com as partes interessadas relevantes, que contemple os princípios internacionais em matéria de direitos humanos (ONU);

- De modo a dar resposta a esta situação é vital, entre outras medidas, a implementação de um quadro legislativo e institucional bem como políticas públicas que respeitem os princípios dos direitos humanos;
- Deve ser dada ênfase particular às necessidades das pessoas em situações vulneráveis, incluindo os “novos pobres” já acima referidos que poderão não ter direito a determinadas medidas de proteção da segurança social;
- Os setores da habitação, água e saneamento devem poder beneficiar da adoção de uma clara abordagem baseada nos direitos humanos nas políticas relevantes, que contemple princípios básicos como a não-discriminação e igualdade, e a participação e responsabilização (ONU);
- O Governo deve aprovar disposições legais explícitas, que obriguem as autarquias locais e os Governos das Regiões Autónomas a cumprirem os direitos humanos no acesso à água e ao saneamento, assim como o direito a uma habitação condigna e à não-discriminação neste contexto;
- Deve ser elaborada uma comunicação e colaboração mais adequada entre todas as áreas de governo por forma a alcançar melhores resultados em termos de cumprimento dos direitos humanos (ONU);
- O governo deve legislar no sentido de dotar os mais desfavorecidos de esquemas de apoio para aquisição de habitação social a preços moderados ou para arrendamento a preços subsidiados;
- Devem ser agilizados os processos de atribuição da tarifa social e de tarifa familiar disponíveis aos níveis da eletricidade, águas e saneamento;
- Deve implementar-se a recomendação da Assembleia da República no sentido de tornar automático o regime da tarifa social para a água e saneamento, alargado à eletricidade;
- Apela-se à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, ao Ministério do Ambiente e a outras instituições relevantes para exercerem pressão para a adoção desta medida;
- Deve levar-se a cabo uma avaliação mais cuidada dos critérios de elegibilidade e do nível de descontos conferidos pela tarifa social;
- Os cortes de abastecimento provocados pela falta de capacidade económica devem ser prontamente tratados, uma vez que ao abrigo do direito internacional em matéria de direitos humanos constituem uma violação dos direitos humanos. Deve ser concedido apoio financeiro a iniciativas individuais (construção e manutenção de fossas sépticas limpas) para acesso a saneamentos dos 20% das pessoas que não têm acesso;
- Devem ser realizados estudos mais aprofundados para identificar o perfil das populações que estão a ser deixadas para trás (habitação, águas e saneamento);
- O censo de Portugal e outros inquéritos devem desagregar os dados sobre o acesso à água e ao saneamento por níveis de rendimento, estatuto migratório, grupos étnicos e outras fontes de discriminação;

- A Assembleia da República deve assumir o reconhecimento jurídico no âmbito dos direitos humanos, no acesso à água e ao saneamento;
- O Governo deve realizar um estudo para avaliar com precisão e projetar a percentagem da população que necessita de habitação social, habitação subsidiada ou habitação com rendas controladas;
- Posteriormente, o Governo deve assegurar que a oferta de habitação social acessível para as pessoas com os rendimentos mais baixos e as pessoas nas longas listas de espera satisfaça a procura a longo prazo, o que, provavelmente, vai implicar um acréscimo em termos de investimentos no sector.

3. Resposta da entidade destinatária

Não foi dada qualquer resposta formal à carta enviada e ao pedido de audiência que a acompanhava para debater o problema habitacional do país e algumas sugestões de medidas de política que a Caritas Portuguesa pretendia apresentar; no entanto, estamos cientes de que o Governo considera ter sensibilidade para este problema grave que tanto aflige e afeta toda a sociedade – dos mais jovens aos menos jovens – particularmente os residentes nos grandes centros urbanos do Litoral com destaque para Lisboa e Porto. Essa sensibilidade é bem visível nas várias intervenções que vários membros têm tido e na imensa legislação que tem sido publicada ao longo dos últimos anos.

4. Conclusão

Justifica-se a insistência neste assunto, particularmente junto da Secretária de Estado da Habitação e de outras entidades – incluindo AR e alguns membros do Governo – com responsabilidades diretas no problema habitacional, uma vez que, em nosso entender, esse problema que tanto afecta os jovens, os menos jovens e até as classes médias – com escassos rendimentos – está muito longe de ser resolvido.

ANEXO SETE

Habitação em Portugal na atualidade

JOSÉ R. PIRES MANSO

(Observatório para o Desenvolvimento Económico e Social, UBI)

Nota: Apesar de algumas ideias repetidas na parte final, onde elencamos algumas medidas de política para o sector da habitação social, achamos interessante o que sobre o mesmo tema escrevemos em junho de 2018, altura em que muitos dos problemas e eventuais soluções eram os mesmos de hoje.

(Este anexo pode também ser consultado no site da Caritas Portuguesa https://caritas.pt/wp-content/uploads/2018/06/NOS_Relatório-Habitação-em-Portugal.pdf)

O pico do sector da construção ocorreu em 1999 e a partir daí entrou-se em lenta agonia que parece estar agora a inverter-se. Desde o ano de 2015, e sobretudo a partir de 2016, o sector da habitação aparenta estar num processo de recuperação tanto ao nível da construção como da criação de posto de trabalho com a venda de casas a crescer particularmente desde o último trimestre de 2014. Venderam-se 127 mil casas em 2016, mais 66% do que no ano da chegada da troika.

Estes dados são referidos por José Ramos Pires Manso, membro do Núcleo de Observação Social da Cáritas Portuguesa e do Observatório para o Desenvolvimento Económico e Social, da Universidade da Beira Interior, que apresenta, num documento publicado pela Cáritas Portuguesa, uma análise detalhada da situação da Habitação em Portugal na Atualidade, apontando os seus principais desafios.

Para José Ramos Pires Manso, a dinâmica recente do mercado imobiliário nacional acelerou, mas a Área Metropolitana de Lisboa concentrou o maior número de vendas, com 44.311 transações, “o que representa um novo máximo, tanto em termos absolutos como no que respeita à quota relativa regional (34,9%)”. Segue-se o Algarve, com um total de 12.361 transações, a outra região que registou um máximo local no ano em análise. Em termos de valor, as vendas na Área Metropolitana de Lisboa totalizaram mais de 6,9 mil milhões de euros, o que representa o elevado peso relativo (47%) desta região na série disponível. E, pela primeira vez, o valor das habitações vendidas no Norte, Centro e Algarve foi, em conjunto, menor do que o valor das transações ocorridas em Lisboa.

Para este especialista, a solução encontrada pelo mercado foi utilizar as casas excedentes e disponíveis para as transformar em Alojamentos Locais e isto resultou num ressentimento no índice de preços no centro histórico de Lisboa que disparou de tal forma que depressa se fizeram soar os alarmes perante a possibilidade de estarmos perante uma nova bolha imobiliária, praticamente “sem sairmos da anterior que conduziu à grave crise de que tentamos libertar-nos.”

“As rendas de Lisboa e Porto nunca cresceram tanto. A inflação das rendas e o turismo expulsam inquilinos dos centros históricos das cidades de Lisboa e Porto, cidades onde o fenómeno está a alastrar mais rapidamente. Inquilinos de Lisboa e Porto, alguns das classes médias, com ordem de saída dos centros das principais cidades para as periferias.”

No interior a situação é um pouco diferente de Lisboa e também do Porto. “De facto, depois da imensa crise do subprime que acabou por se refletir para toda a economia e quase todos os sectores, e que afetou seriamente todo o sector da construção e da venda de habitação, atividades imobiliárias em geral, começam a ver-se alguns sinais de retoma tanto a nível da retoma de alguma construção nova como da reconstrução ou reabilitação de casas mais velhas. Por sua vez o mercado do arrendamento foi muito afetado durante estes anos de crise. A causa está no emprego precário, no desemprego e nos menores rendimentos consequência deles. Os valores das rendas baixaram enormemente quando comparado com os valores praticados nos anos 1995/2000, particularmente a partir deste último ano.”

Para o Núcleo de Observação Social da Cáritas Portuguesa, é importante, dentro do quadro traçado por José Ramos Pires Manso, sublinhar algumas das ideias que estão também evidenciadas no Relatório da Comissão da ONU (12/2016), quando se fala de habitação Social e Direitos Humanos, entre elas, a necessidade de dar ênfase particular às necessidades das pessoas em situações vulneráveis, incluindo os “novos pobres” – aqueles que foram empurrados para a pobreza como resultado das medidas de austeridade – que poderão não ter

direito a determinadas proteções da segurança social. “Os setores da habitação, água e saneamento iriam beneficiar da adoção de uma clara abordagem baseada nos direitos humanos nas políticas relevantes, que contemplasse princípios como: não-discriminação e igualdade, participação e responsabilização”.

SUMÁRIO EXECUTIVO:

- O pico do sector da construção ocorreu em 1999 e a partir daí entrou-se em lenta agonia que parece estar agora a inverter-se.
- As vendas de casas estão a crescer desde o último trimestre de 2014.
- Venderam-se 127 mil casas em 2016, mais 66% do que no ano da chegada da troika.
- Lisboa reforçou a liderança a nível nacional atingindo um terço do mercado.
- Os alojamentos existentes voltaram a registar um aumento dos preços (9,2%) superior ao verificado nos alojamentos novos (3,5%).
- Os preços subiram em média 7,1% a nível nacional em 2016 e 7% só nos primeiros 3 meses de 2017.
- Depois da estagnação e recuo a concessão de crédito à habitação acelerou no último ano.
- Os valores das avaliações bancárias subiram nos principais centros urbanos estando em máximos de 2011.
- O ano passado foi de recuperação do crédito à habitação.
- A concessão de empréstimos aumentou 44% atingindo o máximo de 2010.
- No resto do país o sector animou ligeiramente, mas continua muito parado e até com rendas a decrescer... face aos preços da década de 1990.
- Pela primeira vez, o valor das habitações vendidas no Norte, Centro e Algarve foi, em conjunto, menor do que o valor das transações ocorridas em Lisboa.
- Governo prepara-se para enviar muita da habitação social (mais de 12,5 mil) para as autarquias.
- Só esta habitação social a transferir para as CMs, necessita de mais de 50 milhões de euros para ser reabilitada.
- Esse esforço financeiro por parte das CMs requer um programa financeiro específico de apoio a elas dirigido.

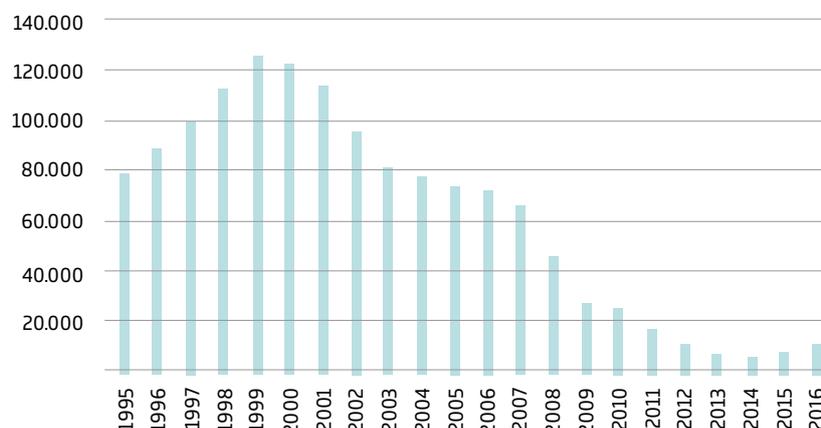
- Ao nível dos mais necessitados os problemas de habitação têm vindo a agravar-se.
- Neste momento não há no mercado alojamento para venda a preços moderados.
- A oferta de casas para arrendamento a preços acessíveis para este estrato populacional praticamente desapareceu.
- Em função destes dados urge criar legislação e programas financeiros especiais quer para fomentar a compra quer para fomentar o arrendamento de habitação social a custos baixos.
- Devem implementar-se medidas com vista a cumprir integralmente os princípios dos direitos humanos da ONU, nomeadamente aos níveis do acesso à habitação social, à água e ao saneamento.
- Essa legislação e programas devem aplicar-se a todo o país, particularmente aos centros urbanos onde estas carências são mais sentidas.

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO RECENTE DO IMOBILIÁRIO EM PORTUGAL

Com poucas casas novas para vender, e com um rateio enorme ao nível dos financiamentos bancários, a alternativa para ter casa estava sobretudo no mercado de arrendamento que apesar da crise ainda manteve alguma atividade.

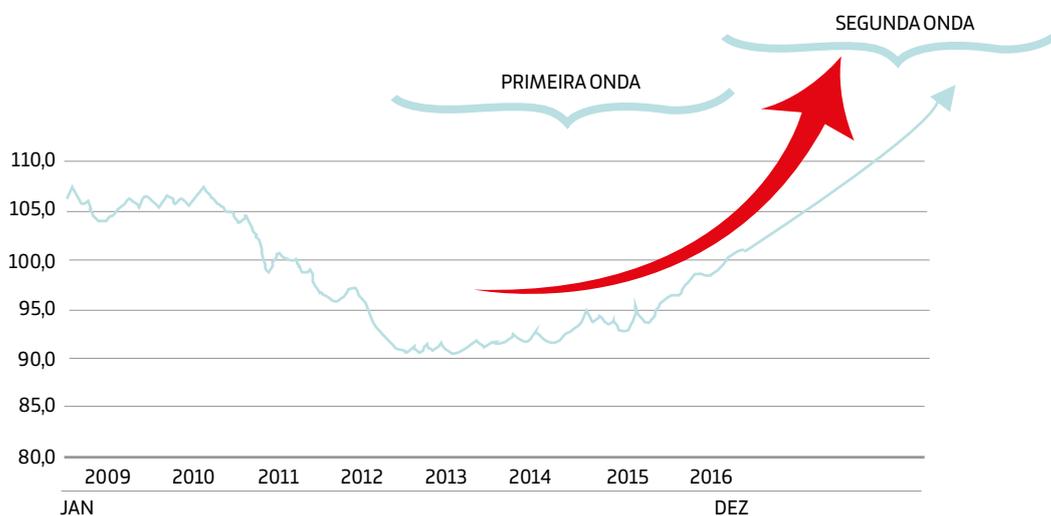
A partir de 2015, e sobretudo de 2016, parece ter começado um processo de recuperação ténue do sector e do emprego, já visível no gráfico feito a partir dos dados publicados pelo INE que se deixa em seguida relativo ao número de fogos novos licenciados. Estamos convencidos que esse processo se intensificou em 2017 embora neste momento ainda só haja dados parciais para este ano.

Fogos Licenciados



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas de Portugal

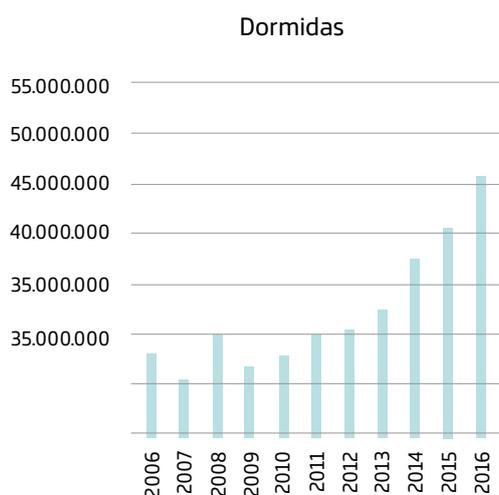
Uma segunda onda de valorização do imobiliário poderá estar a ocorrer neste momento como referem estudiosos e especialistas de investimento como Marcio Fenelon que, baseado em análises e conjeturas por si feitas, descobriu um padrão de comportamento que repete outros ocorridos em diversos mercados (nomeadamente em cidades dos EUA) e que antecede grandes ondas de valorização de imóveis.



Entre esses elementos que se conjugam para levar a esta nova onda temos a valorização do preço das casas, a procura por parte de turistas que o mercado não consegue satisfazer, os juros bastante baixos, ...

84

Parte desta reação do mercado deve-se à hotelaria que não está a conseguir dar a resposta rápida que a procura exige (19 milhões de hóspedes só em 2016) contribuindo assim também para a inflação dos preços (V. Marcio Fenellon, Renato Breia in empiricus.pt).



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas de Portugal

A solução encontrada pelo mercado foi utilizar as casas excedentes e disponíveis para as transformar em Alojamentos Locais, disso se ressentindo também o índice de preços no centro histórico de Lisboa que disparou como se pode ver no gráfico seguinte.



Há mesmo quem receie que estejamos na presença de uma nova bolha imobiliária, praticamente sem sairmos da anterior que conduziu à grave crise de que tentamos libertar-nos.

Habitação em Portugal: Dinâmica Recente

A dinâmica recente do mercado imobiliário nacional acelerou, mas a Área Metropolitana de Lisboa concentrou o maior número de vendas, com 44.311 transações, “o que representa um novo máximo, tanto em termos absolutos como no que respeita à quota relativa regional (34,9%)”. Segue-se o Algarve, com um total de 12.361 transações, a outra região que registou um máximo local no ano em análise. Em termos de valor, as vendas na Área Metropolitana de Lisboa totalizaram mais de 6,9 mil milhões de euros, o que representa o elevado peso relativo (47%) desta região na série disponível. E, pela primeira vez, o valor das habitações vendidas no Norte, Centro e Algarve foi, em conjunto, menor do que o valor das transações ocorridas em Lisboa.

Segundo o INE e o jornal Público, “a venda de casas está a crescer há quatro anos consecutivos e o número de transações verificado em 2016 ficou próximo do de 2010”. Os dados que o comprovam são do Instituto Nacional de Estatística (INE), e foram publicados em (2017-3-23). Esses valores “mostram ainda que os preços subiram 7,1% a nível nacional. Em 2016, venderam-se 127.106 habitações, mais 18,5% ou cerca de 20 mil casas do que em 2015. O número aproximou-se do máximo da série disponível, iniciada em 2010, quando ascendeu a 129.950. Apesar deste forte desempenho, o maior ritmo de crescimento verificou-se em 2015, face ao ano anterior, em que superou os 27%. Face ao mínimo da série, em 2011, ano de chegada da troika, o crescimento foi de 66%. Em valor, as vendas do ano passado aproximaram-se dos 14,8 mil milhões de euros, mais 2,3 mil milhões ou 18,7% do que em 2015.

Para mostrar a evolução dos preços, o INE refere que, entre 2013 e 2016, o valor dos alojamentos transacionados aumentou 78%, sendo que em número esse acréscimo não foi além dos 59,3%. Do total de transações realizadas, 83% dizem respeito a alojamentos existentes (ou reabilitados), o que representa um aumento de 2,9 pontos percentuais, explicado pelo facto de as vendas de alojamentos novos se terem mantido prati-

camente ao nível de 2015, registando uma taxa de variação positiva de 0,9%, enquanto nos alojamentos existentes o ritmo de crescimento das transações atingiu os 22,8%.

Os dados do INE mostram ainda que o Índice de Preços da Habitação (IPHab) subiu em média 7,1%, ficando quatro pontos percentuais acima do observado em 2015 (3,1%). Os dados agora anunciados mostram um crescimento médio dos preços dos alojamentos existentes (8,7%) superior ao dos alojamentos novos (3,3%). No quarto trimestre de 2016, a taxa de variação homóloga do IPHab manteve-se elevada e igual à do trimestre anterior (7,6%).

Venderam-se 127 mil casas em 2016, mais 66% do que no ano da vinda da troika, 2011, e isso sucede desde o último trimestre de 2014. Os alojamentos existentes voltaram a registar um aumento dos preços superior ao verificado nos alojamentos novos (9,2% contra 3,5%).

Dinâmica regional: Lisboa reforça a liderança

A dinâmica do mercado imobiliário é nacional, mas a Área Metropolitana de Lisboa concentrou o maior número de vendas, com 44.311 transações, “o que representa um novo máximo na série disponível, tanto em termos absolutos como no que respeita à quota relativa regional (34,9%)”. Segue-se o Algarve, com um total de 12.361 transações, a outra região que registou um máximo regional no ano em análise. Em termos de valor, as vendas na Área Metropolitana de Lisboa totalizaram mais de 6,9 mil milhões de euros, o que representa o elevado peso relativo (47%) desta região na série disponível. Como já foi referido, pela primeira vez, o valor das habitações vendidas no Norte, Centro e Algarve representou, em conjunto, menos do que o valor das transações ocorridas em Lisboa. As regiões Norte e Autónoma dos Açores foram as restantes zonas (NUTS II) a apresentar um crescimento nas quotas percentuais do valor das transações de alojamentos, em mais 0,3 e 0,2 pontos percentuais que em 2015, respetivamente. No último ano, e pela segunda vez consecutiva, todas as regiões apresentaram um aumento no número de transações de alojamentos familiares, sendo que a Região Autónoma dos Açores (30,8%) e a Área Metropolitana de Lisboa (25,5%) foram as únicas a crescer a um ritmo superior à média nacional (18,5%). No extremo oposto, a Região Autónoma da Madeira e o Algarve registaram crescimentos mais modestos, de 5,8% e 8,5%, respetivamente. O valor dos alojamentos transacionados na Região Autónoma dos Açores ultrapassou ligeiramente os 156 milhões de euros, traduzindo-se no maior aumento regional (38,9%) quando comparado com o ano de 2015. No mesmo período, em termos nacionais, as vendas de habitações cresceram 18,7%, taxa de variação que foi superada na Área Metropolitana de Lisboa (21,2%) e na Região Norte (20,5%).” (Público 2017-3-24)

Mercado de arrendamento, inflação dos preços das rendas e turismo local

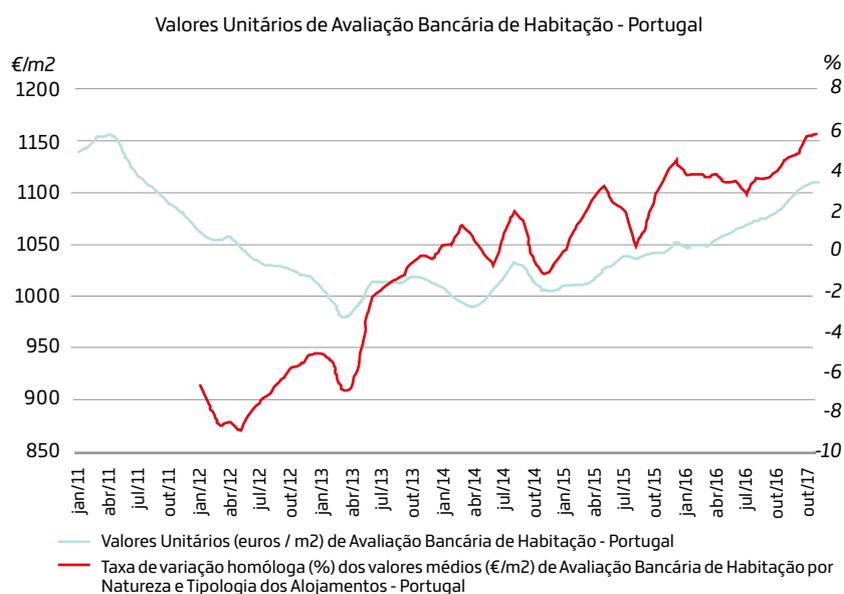
As rendas de Lisboa e Porto nunca cresceram tanto. A inflação das rendas e o turismo expulsam inquilinos dos centros históricos das cidades de Lisboa e Porto, cidades onde o fenómeno está a alastrar mais rapidamente. Inquilinos de Lisboa e Porto, alguns das classes médias, com ordem de saída dos centros das principais cidades para as periferias. Senhorios já não fazem contratos de 5 anos – a nova lei acabou com o prazo mínimo de 5 anos, só aceitando fazer contratos com períodos curtos de um ou dois anos, segundo as agências imobiliárias. *O Secretário de Estado afirma não querer centros das cidades transformados em Disneylândias.* A precaridade e instabilidade instalou-se na habitação, a par da que já se verifica no emprego após a intervenção da Troika. Esta situação é consequência da alteração à Lei das Rendas de 2012, imposta pela Troika, que interrompeu arrendamentos com prazo indeterminados. As rendas crescem ao ritmo mais rápido de que há memória. Procura é muito superior à oferta e os inquilinos não têm poder negocial. O boom do turismo transformou casas de habitação em alojamentos locais de turismo, hostels, mais rentáveis (tanto em Lisboa como no Porto). No resto do país nem por isso. Comprar casa não é solução apesar de o juro estar

baixo, porque o crédito está muito difícil e a precaridade do emprego e os níveis elevados de desemprego também não ajudam. Os proprietários referem que “os senhorios estiveram 100 anos a ser prejudicados pois o congelamento das rendas começou em 1910”. Por sua vez, os inquilinos referem que “ser inquilino neste momento é um desassossego”. As limitações aos contratos anteriores a 1990 acabaram em 2012, mas manteve-se para maiores de 65 anos, deficientes e portadores de manifesta carência económica. Para além destes congelamentos – que o governo se prepara para prolongar mais alguns anos (até 2022, e que envolve 1% dos contratos segundo o Sec. de Estado) – os senhorios queixam-se da carga fiscal elevada (28%), do fraco retorno das casas arrendadas (comparada com o alojamento turístico) e ainda da dificuldade prática em pôr um inquilino na rua.

As rendas no último trimestre de 2016 subiram em termos homólogos 14.6%. Por exemplo, um T2 no centro de Lisboa pode chegar a 1000/1200 euros de renda por mês. Estes preços empurram os jovens e a classe média para a periferia dos grandes centros. Os partidos mais liberais ou também ditos mais de direita propõem a atribuição de um subsídio de renda aos mais necessitados. Estrangeiros já são responsáveis por 20% da procura de casas em Portugal. (Fonte: *Ideias-base de uma entrevista ao Sec. de Estado do sector. Ver também a reportagem do Expresso de 2017-3-25 sobre o mesmo tema.*)

Avaliação bancária na habitação retoma valores de julho de 2011

A avaliação bancária na habitação retomou os valores de julho de 2011 após 26 meses de subida consecutiva. Em fevereiro de 2017, a taxa de variação homóloga do índice de avaliação bancária para imóveis com destino à habitação foi de 5,7%, o valor mais elevado em 26 meses de crescimento. Olhando para o índice propriamente dito, verifica-se que se fixou nos 1109 pontos, o valor mais elevado desde julho de 2011. O gráfico anexo revela que ainda não se superaram os valores do início da série; contudo, é preciso sublinhar que a série em si começa em plena crise do mercado imobiliário pelo que não permite ter uma perspetiva histórica completa sobre o que significa o atual patamar.



Discute-se já nalguns ambientes se estaremos próximos de uma nova bolha imobiliária ou se estaremos ainda num patamar seguro. O que mudou no mercado nacional pode até justificar um nível médio da avaliação mais elevado (motivado pelo turismo local e pelos vistos gold,...)? São várias as questões que faz sentido serem colocadas e que recomendam que o tema seja acompanhado com atenção nos próximos tempos. Face a 2011, convém recordar que muito mudou em termos de regulação e supervisão que recai sobre o setor financeiro e sobre a banca em particular. Correntemente, o Banco de Portugal dispõe de um arsenal de instrumentos na sua caixa de ferramentas macro prudenciais que pode e deve utilizar de modo a garantir a estabilidade financeira antes que os problemas regressem. A responsabilidade do Banco Central é assim maior, mas os instrumentos de atuação também são mais vastos. Por enquanto, parece razoável admitir que ainda há margem para continuar a assistir à continuação da atual tendência ainda que com vigilância atenta em busca de desequilíbrios.

Fontes: www.ine.pt

<http://economiafinancas.com/2017/avaliacao-bancaria-na-habitacao-retoma-valores-julho-2011/#ixzz4cdDdhgr>

O crédito e a habitação

Depois da estagnação e recuo a concessão de crédito à habitação acelerou no último ano. Os bancos parecem querer voltar a financiar a economia, mas os níveis de crédito dos bancos ainda estão muito aquém dos valores anteriores à crise. No final de fevereiro, segundo o BCE, os bancos detinham 117.4 mil milhões de euros em crédito a particulares, o saldo mais baixo da década. Esta tendência negativa tem sido acentuada pela quebra no stock de crédito à habitação. Os saldos dos empréstimos bancários para compra de habitação descem desde há 17 meses devido à amortização de capital nos contratos, em consequência das taxas de juro negativas. O stock de crédito para compra de casas baixou em fevereiro para 95.0 milhões de euros (quando em janeiro era de 95.2 milhões). O ano passado foi de recuperação do crédito à habitação. A concessão de empréstimos aumentou 44% atingindo o máximo de 2010. A recuperação da habitação é uma realidade. As taxas implícitas no crédito seguem em mínimos, os valores da avaliação bancária nos principais centros estão em máximos de 2011. Os bancos revêm em baixa os spreads dos créditos da casa e avaliam em alta os prédios a financiar. O crédito ao consumo também tem vindo a aumentar. Ao contrário do crédito à habitação, o stock do crédito ao consumo subiu para 13.7 mil milhões de euros (13.6 x 10⁹ euros no mês anterior). (Jornal de negócios 2017-3-28)

A geração *Millenials*, ou seja, os jovens nascidos depois dos anos 1980, são 'forçados' a comprar casa, porque as rendas são muito altas e não conseguem arrendar uma. (Expresso Diário 2017-04-13). Mas como comprar se o mercado está como se referiu atrás, com as atuais restrições ao nível da fraca oferta de habitações para venda, da falta de liquidez por parte dos bancos, da falta de estabilidade ao nível do emprego – sobretudo das camadas jovens? Nestas condições, e como é referido abaixo, poucas mais hipóteses há do que os jovens casais irem viver com os pais ou os avós, por vezes em casas sem o mínimo de assoalhadas e de condições em geral!

Os bancos, com graves problemas de liquidez desde a crise bancária do subprime, reduziram drasticamente os apoios para a compra de habitação aos portugueses, mesmo para os mais remediados, mas têm vindo a recuperar alguma margem de manobra mais recentemente embora ainda longe dos níveis anteriores à crise.

No interior como vai o mercado da habitação e respetivo crédito?

No interior a situação é um pouco diferente de Lisboa e também do Porto. De facto, depois desta imensa crise do *subprime* que acabou por se refletir para toda a economia e quase todos os sectores, e que afetou seriamente todo o sector da construção e da venda de habitação, atividades imobiliárias em geral, começam a ver-se alguns sinais de retoma tanto a nível de alguma construção nova como da reconstrução ou reabilitação de casas mais velhas. Por sua vez o mercado do arrendamento foi muito afetado durante estes anos de crise. A causa está no emprego precário, no desemprego e nos menores rendimentos consequência deles. Os valores das rendas baixaram enormemente quando comparado com os valores praticados nos anos 1995/2000, particularmente a partir deste último ano. Foi com o virar do século que se iniciou em rigor a atual crise imobiliária e da construção, mas que veio a agravar-se com as crises internacionais de 2007/8 em diante. Com graves problemas de falta de liquidez (depois de um período de hiper-abundância antes da crise), o setor financeiro (bancos), na prática quase deixou de financiar a compra de habitação. E os fracos recursos financeiros das famílias também não têm permitido a sua compra sem o apoio bancário e estatal através das bonificações de juros.

RESPOSTAS PARA O PROBLEMA DA HABITAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

Deixado para trás o diagnóstico da habitação em Portugal passamos agora a elencar algumas propostas de soluções para o mercado social de habitação. Começamos por dizer alguma coisa sobre a habitação social neste século e também por aproveitar algumas frases e ideias do Relatório da Comissão da ONU (12/2016).

A habitação social em Portugal pós 2000 e sobretudo pós 2008

A habitação social quase deixou de existir deixando as famílias mais carenciadas sem possibilidade de aquisição de casa aos preços de mercado correntes neste momento (i.é, sem qualquer apoio financeiro ou bonificação). O problema agravou-se com o desemprego, a precarização do emprego, a redução de salários e pensões e muitas vezes a solução encontrada é juntar pais, filhos, noras e genros, netos e até bisnetos em casa dos progenitores mais velhos, muitas vezes sem condições para tanta gente e sem recursos financeiros para acudir a tanta gente.

O arrendamento a preços sociais, uma das possíveis soluções para minorar este problema dos mais carenciados, praticamente desapareceu...

Habitação Social e Direitos Humanos à Água e ao Saneamento

Do Relatório da Comissão da ONU (12/2016), respigamos algumas ideias que consideramos oportunas para inclusão neste relatório: “Estamos preocupados com os efeitos deste processo na concretização dos direitos humanos relativos aos nossos mandatos, em especial, a exclusão e discriminação da comunidade cigana, composta sobretudo por cidadãos portugueses que vivem em algumas das condições de habitação mais deploráveis, por vezes, sem acesso à água e ao saneamento. Algumas pessoas de origem africana, em grande medida oriundas de antigas colónias portuguesas, como Cabo Verde, Moçambique, Angola e outros, também se encontram entre os grupos mais pobres e necessitados em termos de acesso a uma habitação condigna. Estamos igualmente preocupados com as condições de vida dos sem-abrigo, incluindo a falta de acesso a instalações de água e saneamento nos espaços públicos, e a escassez de abrigos e pensões que respondam adequadamente às suas necessidades (Relatório da Comissão da ONU, 12/2016)”.

“De modo a dar resposta a esta situação é vital, entre outras medidas, a implementação de um quadro legislativo e institucional bem como políticas que respeitem os princípios dos direitos humanos. Deve ser dada ênfase particular às necessidades das pessoas em situações vulneráveis, incluindo os “novos pobres” – aqueles que foram empurrados para a pobreza como resultado das medidas de austeridade – que poderão não ter direito a determinadas proteções da segurança social. Os setores da habitação, água e saneamento iriam beneficiar da adoção de uma clara abordagem baseada nos direitos humanos nas políticas relevantes, que contemplese princípios como: não-discriminação e igualdade, participação e responsabilização”. (id.)

Soluções propostas com vista a ajudar na busca de soluções para o problema da habitação social

Sem carácter exaustivo deixam-se de seguida algumas sugestões de medidas de política e iniciativas que muito poderiam ajudar a minimizar o problema habitacional dos mais carenciados:

- Alojamento dos sem-abrigo em dormitórios comunitários existentes ou noutros a criar nos principais grandes centros onde este problema é muito mais grave do que nos pequenos centros do interior com quartos individuais com um mínimo de condições;
- Estes dormitórios além de cama deverão permitir que os sem-abrigo façam as suas higiènes pessoais, incluindo tomem os seus banhos diários e tenham alguma privacidade;
- Construção de habitação social onde este problema é mais grave e sua venda a preços módicos ou controlados ou ainda ao seu arrendamento em condições que as pessoas possam pagar;
- Criação de parcerias entre o governo/sector público e o sector bancário de modo a libertar recursos financeiros para a construção de habitação social a preços moderados ou até controlados;
- Criação de linhas de financiamento dirigidas às autarquias para elas próprias construírem esse tipo de habitação (social);
- Arrendamento dessas habitações a preços moderados por parte das autarquias ou de empresas autárquicas;
- Deve ser dada ênfase particular às necessidades das pessoas em situações vulneráveis, incluindo os “novos pobres” – aqueles que foram empurrados para a pobreza como resultado das medidas de austeridade – que poderão não ter direito a determinadas proteções da segurança social ou tê-los durante períodos muito limitados;
- Os setores da habitação, água e saneamento devem poder beneficiar da adoção de uma clara abordagem baseada nos direitos humanos nas políticas relevantes, que contemplem princípios básicos como a não-discriminação e igualdade, e a participação e responsabilização.

Iniciativas legislativas por parte do Governo e respetivos Ministérios

- O Governo deve criar uma Lei-Quadro Nacional sobre a Habitação, elaborada em concertação com as partes interessadas relevantes, que contemple os princípios internacionais em matéria de direitos humanos (ONU).
- De modo a dar resposta a esta situação é vital, entre outras medidas, a implementação de um quadro legislativo e institucional bem como políticas públicas que respeitem os princípios dos direitos humanos.
- Deve ser dada ênfase particular às necessidades das pessoas em situações vulneráveis, incluindo os “novos pobres” já acima referidos que poderão não ter direito a determinadas proteções da segurança social.
- Os setores da habitação, água e saneamento devem poder beneficiar da adoção de uma clara abordagem baseada nos direitos humanos nas políticas relevantes, que contemple princípios básicos como a não-discriminação e igualdade, e a participação e responsabilização (ONU).
- O Governo deve aprovar disposições legais explícitas, que obriguem as autarquias locais e os Governos das Regiões Autónomas a cumprirem os direitos humanos à água e ao saneamento, assim como o direito a uma habitação condigna e à não-discriminação neste contexto.
- Deve ser elaborada uma comunicação e colaboração mais adequada entre todos os diversos níveis de governo por forma a alcançar melhores resultados em termos de cumprimento dos direitos humanos (ONU).
- Deve legislar no sentido de dotar os mais desfavorecidos de esquemas de apoio para aquisição de habitação social a preços moderados ou para arrendamento a preços subsidiados.
- Devem ser agilizados os processos de atribuição da tarifa social e de tarifa familiar disponíveis aos níveis da eletricidade, águas e saneamento.
- Deve implementar-se a recomendação da Assembleia da República no sentido de tornar automático o regime da tarifa social para a água e saneamento, alargado à eletricidade.
- Apela-se à ERSAR, ao Ministério do Ambiente e a outras instituições relevantes para exercerem pressão para a adoção desta medida.
- Deve levar-se a cabo uma avaliação mais cuidada dos critérios de elegibilidade e do nível de descontos conferidos pela tarifa social.
- Os cortes de abastecimento provocados pela falta de capacidade económica devem ser prontamente tratados, uma vez que ao abrigo do direito internacional em matéria de direitos humanos constituem uma violação dos direitos humanos.

- Deve ser concedido apoio financeiro a iniciativas individuais (construção e manutenção de fossas sépticas limpas) para acesso a saneamentos dos 20% das pessoas que não têm acesso.

- Devem ser realizados estudos mais aprofundados para identificar o perfil das populações que estão a ser deixadas para trás (habitação, águas e saneamento).

- O censo de Portugal e outros inquéritos devem desagregar os dados sobre o acesso à água e ao saneamento por níveis de rendimento, estatuto migratório, grupos étnicos e outras fontes de discriminação.

- A Assembleia da República deve aprovar o diploma que outorga reconhecimento jurídico aos direitos humanos à água e ao saneamento a nível nacional.

- O Governo deve realizar um estudo para avaliar com precisão e projetar a percentagem da população que necessita de habitação social, habitação subsidiada ou habitação com rendas controladas.

- Posteriormente, o Governo deve assegurar que a oferta de habitação social acessível para as pessoas com os rendimentos mais baixos e as pessoas nas longas listas de espera satisfaça a procura a longo prazo, o que, provavelmente, vai implicar um acréscimo em termos de investimentos no sector.

Praça Pasteur, nº11 - 2º Esq.
1000-238 Lisboa

T (+351) 218 454 220
E caritas@caritas.pt

caritas.pt

