

Perfis de vulnerabilidade social em Portugal

C. Maia ^(a), D. Ribeiro ^(b), F. Honório ^(c), T. Sá Marques ^(d)

^(a) Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)/ Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), catarina.maia2@gmail.com

^(b) Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)/ Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), mrcotgeo@gmail.com

^(c) hon@mail.telepac.pt

^(d) Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)/ Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), teresasamarques@gmail.com

RESUMO

Este artigo¹ desenvolve uma reflexão em torno da coesão social e da justiça espacial, numa abordagem que integra a multidimensionalidade dos fenómenos de vulnerabilidade social existentes em Portugal. A análise é efetuada com base em sessenta indicadores, estruturados em três dimensões de análise: dificuldades de inserção no mercado de trabalho; insuficiências ao nível dos rendimentos e dos recursos fundamentais para viver com dignidade; presença de grupos de maior vulnerabilidade a situações de pobreza e exclusão social. Primeiro, apresenta-se alguns indicadores relevantes para cada domínio de análise e no final expõe-se as principais conclusões, fundamentadas numa análise multivariável, tendo em vista a identificação de perfis de vulnerabilidade social em termos territoriais.

Palavras chave: Vulnerabilidade social, desigualdades, risco de pobreza, exclusão social, crescimento inclusivo

1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E METODOLÓGICO

As estratégias recentes da União Europeia procuram redefinir o caminho e os processos que podem conduzir não só à retoma económica no período pós-crise, como à retoma do progresso e dos níveis de coesão social, assentes num conjunto de objetivos fundamentais das políticas comunitárias (maior quantidade e qualidade de emprego, mais escolaridade e qualificação da população, maior combate à pobreza e exclusão social, entre outros). A revisão do modelo de crescimento europeu, seguindo a estratégia para a Europa 2020, tem como uma das prioridades elementares o reforço do crescimento inclusivo dos territórios e da sociedade. Deste modo, este artigo pretende operacionalizar algumas questões intrínsecas ao conceito de crescimento inclusivo, relativamente a Portugal. Um processo de crescimento inclusivo “tem como corolário capacitar as pessoas através de taxas elevadas de emprego, investir nas qualificações, lutar contra a pobreza e modernizar os mercados de trabalho e os sistemas de formação e de proteção social, para ajudar as pessoas a antecipar e a gerir a mudança, e construir uma sociedade coesa” (Comissão Europeia, 2010).

Isto pressupõe a necessidade de aumentar a capacidade dos indivíduos para enfrentar os atuais desafios do desenvolvimento.

Nesta abordagem interessa analisar se os territórios apresentam perfis de vulnerabilidade social diferentes,

mais concretamente se exibem problemas específicos que podem comprometer ou travar o processo de crescimento inclusivo. O conceito de vulnerabilidade social pressupõe uma diversidade conceitual e terminológica que não será aqui desenvolvida. Sinteticamente, é um conceito multidimensional que pressupõe uma condição de fragilidade material ou moral dos indivíduos ou grupos perante situações produzidas (contextos económico-sociais ou perigosidades naturais ou tecnológicas). Importa avaliar de que forma as vulnerabilidades socioespaciais se manifestam, atendendo que o país atravessou um período de crise económica. Os perfis territoriais manifestam diferentes tipos de vulnerabilidade social que as políticas públicas devem contrariar, de forma a acautelar e a desencadear um processo de crescimento inclusivo mais equilibrado.

“Nas ciências sociais e humanas, a vulnerabilidade social refere-se aos grupos sociais mais marginalizados de uma sociedade, aqueles que estão excluídos dos benefícios e direitos que todos deveriam aceder num mundo civilizado. Está relacionada com processos de exclusão social, pobreza, discriminação e violação de direitos fundamentais, em consequência do seu nível de rendimento, educação, saúde, localização geográfica, entre outros. De uma maneira geral, os que não possuem trabalho são mais suscetíveis ou são mais vulneráveis socialmente do que os que estão empregados. Mas os que trabalham, também poderão ser vulneráveis, se forem mal remunerados, se só conseguirem trabalhar a tempo parcial, ou se tiverem empregos inseguros ou

¹ Este artigo dá continuidade a projetos em curso, retomando e desenvolvendo artigos já publicados pelos autores.

Trata-se de uma pesquisa cofinanciada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do COMPETE 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e por fundos nacionais através da FCT, no âmbito do projeto POCI-01-0145-FEDER-006891 (Ref^o FCT: UID/GEO/04084/2013).

informais” (Marques et al, 2016). Os mais idosos, genericamente são também mais vulneráveis, porque têm menos capacidades físicas. Também nos idosos, uns tem mais saúde, possuem rendimentos maiores ou têm mais apoio familiar, enquanto outros não têm saúde, não têm acesso aos apoios sociais e estão sozinhos (Schröder-Butterfill e Marianti, 2006; Marques et al, 2016). A ausência de recursos materiais alimenta outras fragilidades: a baixa escolarização, as precárias condições de habitação e de saúde, a desestruturação familiar, entre muitas outras. As famílias e as pessoas com menores condições de vida têm mais dificuldades em enfrentar as adversidades, o que Amartya Sen denomina privação de capacidades (Sen, 2003). Dessa forma, as vulnerabilidades sociais remetem para as noções de carências e de exclusão numa perspetiva económico-social (Sen, 2003).

O objetivo desta investigação é identificar possíveis perfis de vulnerabilidade social em termos territoriais, de forma a dar um contributo para a reflexão das políticas sociais de base territorial. Assim, face à necessidade de operacionalizar-se um processo de desenvolvimento assente num crescimento inclusivo, importa detetar que perfis de vulnerabilidade social devem ser prioritariamente contrariados ou combatidos nos diferentes territórios.

Seguindo a abordagem conceptual aqui sintetizada, a análise efetuada vai estruturar-se em três dimensões: por um lado, avaliar as desigualdades espaciais desenvolvidas pelas dificuldades de integração no mercado de trabalho; por outro, avaliar as desigualdades espaciais associadas às insuficiência de rendimento e de recursos para os indivíduos viverem com dignidade; por fim, avaliar as disparidades espaciais em termos de presença de grupos potencialmente mais vulneráveis a situações de pobreza e exclusão social. Nesta abordagem não se considera a oferta territorial de serviços de interesse geral, que será acrescentada numa pesquisa futura. Assim, em termos metodológicos construiu-se uma base de dados geográfica (cerca de sessenta indicadores construídos para o triénio 2013-2014-2015 ou para 2011 (quando os dados são referentes aos Censos), taxas por concelho), organizada em torno das três dimensões analíticas descritas. Todos os indicadores foram cartografados e classificados em 5 classes (método do natural break). Depois, os dados foram categorizados segundo as classes identificadas na cartografia. Por fim, a base de dados construída foi objeto de uma análise multivariada, cujos resultados foram cartografados.

2. DIFICULDADES DE INTEGRAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Um dos principais fatores de vulnerabilidade social e de risco de pobreza da população é o desemprego. Os dados estatísticos existentes indicam que um grande número de pessoas tem dificuldades em integrar-se no mercado de trabalho. Num período de pós-crise, reconhece-se o grande impacto do desemprego no território nacional, atingindo transversalmente diferentes faixas etárias e grupos sociais. A distribuição territorial do desemprego em Portugal sobressai a sua forte concentração geográfica (particularmente nos dois arcos metropo-

litano e nas cidades médias) (Marques et al, 2016).

Após a crise de 2008, o desemprego apresentou uma tendência de crescimento bastante elevada, atingindo o seu ponto mais alto em 2013 (707 mil desempregados inscritos no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)). Desde então, os números do desemprego têm vindo a atenuar (em 2015, a média anual de desempregados foi de cerca de 561 mil), contudo, registavam-se ainda mais desempregados do que antes de 2008. Entre 2007 e 2015, o desemprego aumentou sobretudo entre as camadas populacionais com mais idade (55 e mais anos), com um crescimento de cerca de 45%.

Se, entre 2007 e 2013, assistimos a um aumento da população desempregada, os sinais de retoma da atividade económica que se seguem, fazem-se sobretudo à custa da precariedade, registando-se um aumento considerável dos trabalhadores com contrato a termo (quase 800 mil trabalhadores com contrato a termo, em 2015). Aumentam também os trabalhadores a tempo parcial (em 2015, registou-se cerca de 190 mil pessoas nesta situação), aos quais se complementam baixos níveis salariais persistentes (em 2015, o ganho médio mensal dos trabalhadores 10% pior remunerados compreendia-se entre os 490€ e os 583€, e em 2007, entre os 393€ e 467€, no território continental).

Dentro da abordagem à exclusão pelo mercado de trabalho, importa também ter em consideração o aumento das situações de maior vulnerabilidade, sobretudo junto das camadas mais jovens, quer por abandono precoce do sistema de ensino, quer por falta de inserção no mercado de trabalho. Em 2011, 12,6% dos jovens dos 15 aos 24 anos não estudavam, não trabalhavam, nem estavam em formação (NEET). Em termos territoriais, as regiões autónomas da Madeira e dos Açores sobressaíam-se negativamente com elevados valores, na ordem dos 20% (muito acima da média de 12,9% da UE-28). Depois de algumas oscilações anuais, entre 2011 e 2015, Portugal diminuiu em 1,3% a população jovem nesta situação (a UE-28 diminuiu 0,9%), mas as regiões autónomas continuam a registar valores altíssimos (20,1% e 17,7%, respetivamente) (Figura 1).

Em termos territoriais, a relevância dos NEET é também muito expressiva em determinados contextos urbanos, nomeadamente em algumas comunidades desfavorecidas. Nesta sequência de pauperização e de precarização das condições de vida, a emigração jovem qualificada tem vindo a avolumar-se em Portugal.

3. INSUFICIÊNCIAS AO NÍVEL DOS RENDIMENTOS E DOS RECURSOS PARA UMA VIDA COM DIGNIDADE

O contexto de crise económica e, consequentemente, a política de austeridade que daí adveio, contribuiu também para o aumento do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. Em 2007, 25% da população residente em Portugal, estava nesta situação. Com o período de crise, estes valores sofreram algumas oscilações. A análise mais pormenorizada aos grupos etários, traduz as linhas orientadoras das políticas sociais implementadas nos últimos anos: os mais jovens estão mais

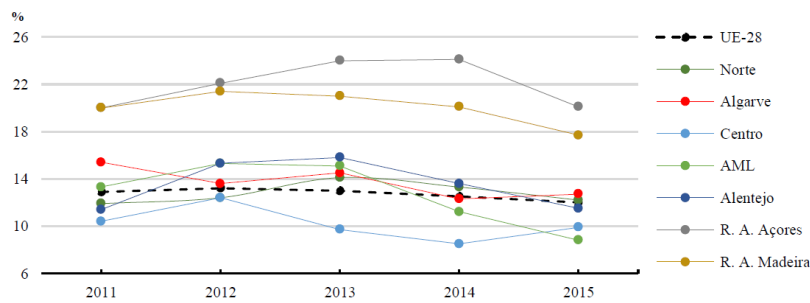


Figura 1 - População entre os 15-24 anos que não está a frequentar o sistema de ensino nem trabalha (%) (2011-2015). Fonte: Elaboração própria; fonte dos dados: Eurostat (2017).

suscetíveis às situações de pobreza ou exclusão social, sobretudo pela acentuada diminuição do número de beneficiários de abono de família para crianças e jovens, enquanto os mais idosos, que viram aumentar os apoios sociais a si destinados, diminuem em termos de risco de pobreza, sobretudo após as transferências sociais.

Em termos de apoios sociais a idosos, reconhece-se a importância do Complemento Solidário para Idosos (CSI), que durante o auge das políticas de austeridade, contribuiu para o atenuar dos efeitos mais negativos no dia-a-dia destas pessoas. Em 2007, registaram-se cerca de 57 mil beneficiários deste apoio, valor que não parou de aumentar até 2012, quando se registou quase 254 mil beneficiários. Desde então a população beneficiária está em significativo decréscimo (em 2015, eram cerca de 177 mil beneficiários) (Figura 2).

Muitas famílias vivem com maior propensão a situações de vulnerabilidade e pobreza, pela acumulação de encargos financeiros e incapacidade para fazer face às necessidades básicas (habitação, alimentação, educação). Neste sentido, o suporte financeiro do Rendimento

Social de Inserção (RSI) torna-se, em muitos casos, a única fonte de sobrevivência de muitos agregados familiares. Contudo, este apoio social retrata o impacto das medidas de austeridade na política nacional. Entre 2007 e 2015, o número de beneficiários passou de 369 mil para 295 mil, uma diminuição de 20%. A geografia da distribuição dos beneficiários do RSI mostra a importância deste apoio e da incidência dos problemas sociais nos espaços mais urbanos, sobretudo nos arcos metropolitanos (em conjunto, a Região de Lisboa e o Noroeste concentram, em 2015, 70% dos beneficiários). A variação dos valores médios de prestação pecuniária de RSI processados durante os anos mais críticos de crise, demonstra também a retração dos apoios sociais quando os grupos vulneráveis mais precisam de suporte (Figura 3). A diminuição do apoio sociais exprime-se igualmente na quebra do número de beneficiários de abono de família para crianças e jovens. Entre 2007 e 2015, regista-se uma diminuição de 363 mil beneficiários (-8% em termos de valor processado).

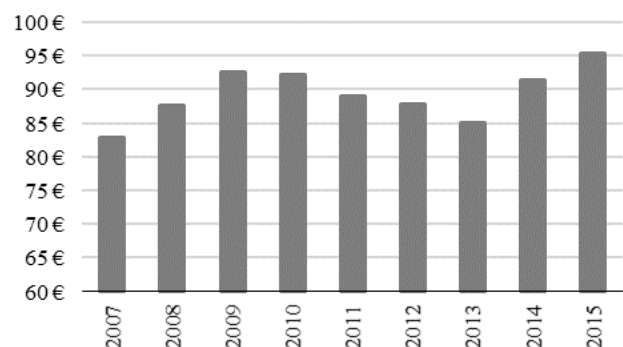
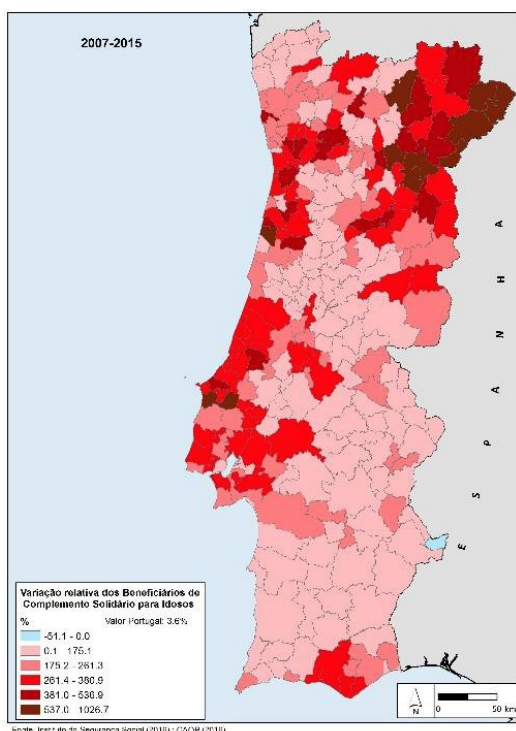


Figura 2 e Figura 3 - Variação relativa do número de beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI), por concelho (2007-2015) e Valor médio de prestação pecuniária de Rendimento Social de Inserção (PPRSI) (€), por beneficiário, no Continente (2007-2015). Fonte: Elaboração própria; fonte dos dados: Instituto da Segurança Social (2017)

4. GRUPOS DE MAIOR VULNERABILIDADE A SITUAÇÕES DE POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

A população portuguesa está cada vez mais envelhecida. Contudo, as tendências de envelhecimento não indiciam, por si só, um contexto de vulnerabilidade, mas, quando conjugadas com o aumento da solidão associada à entrada na reforma, a redução da mobilidade física e a rutura conjugal pela morte do cônjuge, acabam por evidenciar um contexto particularmente vulnerável em matéria de redes sociais e favorecimento de exclusão. Nos últimos anos, assistiu-se a um agravamento das situações de isolamento social e geográfico, sobretudo para os que vivem em locais despovoados nos territórios situados no interior do país, os que residem só nos centros das cidades, e para os que têm menores rendimentos e acessibilidade a equipamentos e serviços. Em 2011, 59,6% dos indivíduos com 65 e mais anos viviam só ou com outros do mesmo grupo etário.

As situações de risco afetam não só a vida dos

adultos e dos mais idosos, como têm fortes repercussões nos jovens. As situações de pobreza estão também na origem de um risco potencial para as crianças e jovens, colocando em causa a sua proteção e direitos fundamentais. Entre 2011 e 2015, o número de processos de crianças assinaladas pela Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) aumentou 8% (Figura 4). No que se refere aos grupos de risco (toxicodependentes e os portadores de VIH/SIDA), identifica-se também uma grande propensão à exclusão social pela situação vulnerável que apresentam (a par de outras dependências, carências económicas ou problemáticas de saúde, a sua situação está muitas vezes na origem de criminalidade e situações de sem-abrigo). De acordo com o Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD), entre 2007 e 2015, o número de traficantes-consumidores de drogas, aumentou mais de 52%, sobretudo nos concelhos do Alentejo Litoral e nos núcleos centrais das duas áreas metropolitanas, que concentram também o maior número de portadores de VIH/SIDA (Figura 5).

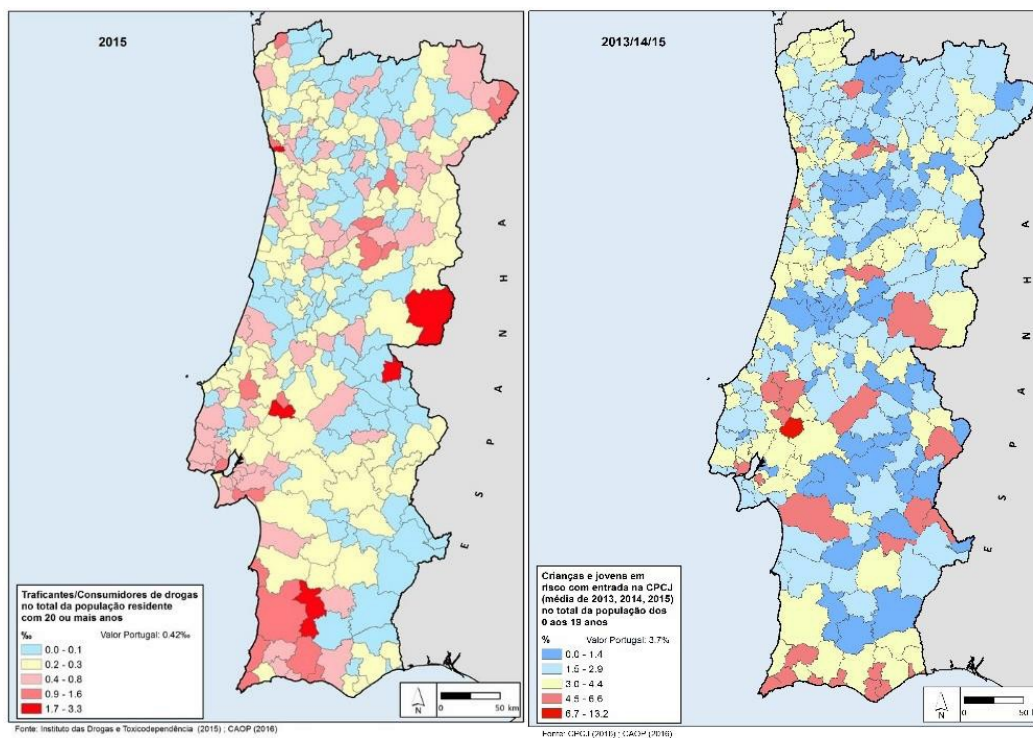


Figura 4 e Figura 5 - Crianças e jovens em risco com entrada na CPCJ, por concelho (%) (média 2013-2015) e Presumíveis traficantes-consumidores de drogas, por concelho (%) (média 2013-2015). Fonte: *Elaboração própria*; fonte dos dados: CPCJ (2017); SICAD (2017)

5. SÍNTESE CONCLUSIVA

De modo a construir-se uma síntese dos perfis territoriais de vulnerabilidade social em Portugal, procedeu-se a uma análise multivariada (análise de correspondências múltiplas, seguida de uma análise classificatória), incorporando as três dimensões analíticas definidas. Os resultados da análise multivariada foram cartografados, evidenciando nove perfis territoriais de vulnerabilidade social no Continente português, com uma espacialidade muito expressiva. As duas regiões metropolitanas

manifestam padrões claramente diferentes, a metrópole do Porto mais influenciada pelos níveis de vulnerabilidade desencadeados por uma maior dificuldade de integração no mercado de trabalho e baixos rendimentos, e a metrópole de Lisboa exibindo sobretudo a presença de indivíduos e grupos potencialmente mais vulneráveis. O interior mostra perfis marcados pelo envelhecimento, mas o Alentejo é diferente do interior Norte e Centro, pois nos concelhos alentejanos os idosos apresentam forte dependência do apoio social.

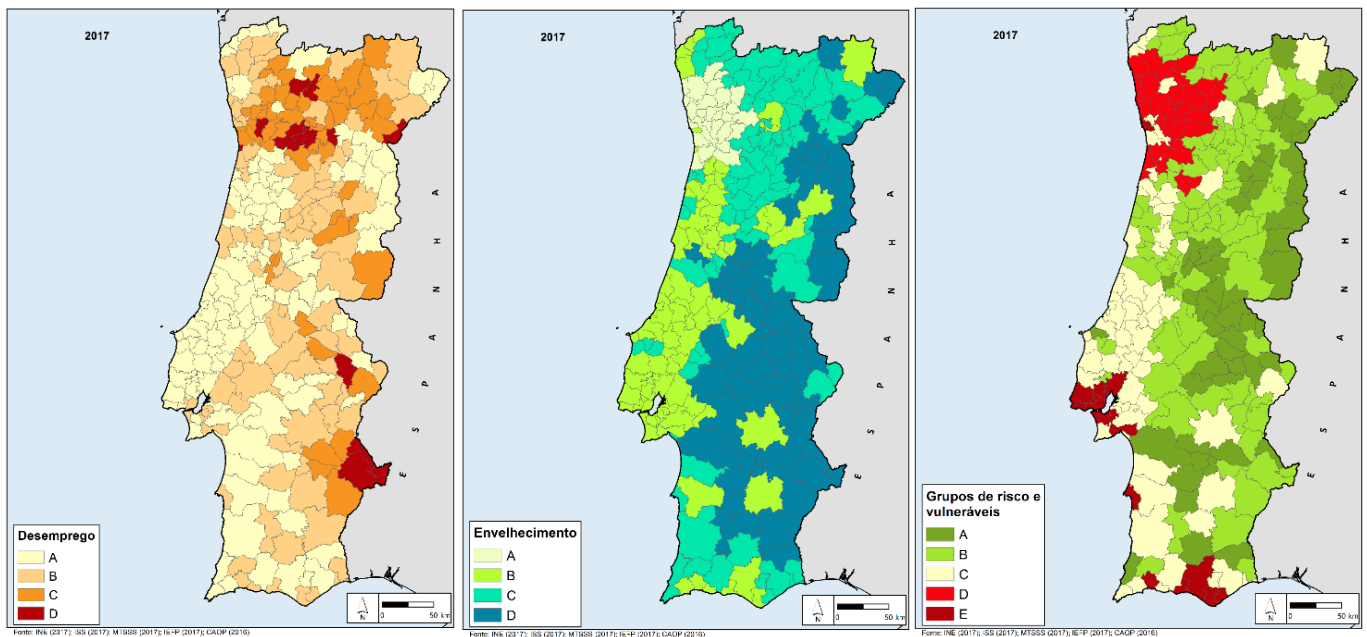


Figura 6, Figura 7 e Figura 8 - Sínteses cartográficas dos perfis de vulnerabilidade social associados ao emprego/desemprego, ao envelhecimento e aos grupos de risco e mais vulneráveis. *Fonte: Elaboração própria; fonte dos dados: INE, Censos (2011); GEP/MTSSS (2017); IEFP (2017); Segurança Social (2017); CPCJ (2017); INSA (2017); SICAD (2017).*

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comissão Europeia (2010). Comunicação da Comissão – Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Bruxelas, Comissão Europeia.
- Marques, T.; Matos, F.; Maia, C.; Ribeiro, D. (2016). Crise e vulnerabilidade social: uma leitura territorial, VII Jornadas de Geografia Económica, Santiago de Compostela.

- Marques, T.; Matos, F.; Maia, C.; Ribeiro, D. (2016). Metrópoles em crise, Atas do XV Coloquio Ibérico de Geografia: Retos y tendencias de la Geografía Ibérica, Múrcia.
- Pereira, C.; Catarina; Honório, H.; Godinho, R. (2014). Referencial de Coesão Social. Lisboa, Instituto de Segurança Social, I.P., 161 p.