

POBREZA E EMPREGO AS PARALELAS NÃO CONVERGEM

POVERTY AND EMPLOYMENT THE PARALLELS DO NOT CONVERGE

Luís Capucha

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL),
Edifício Sedas Nunes, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa, Portugal. *Email:* luis.capucha@iscte-iul.pt

Resumo: A pobreza e o emprego são duas realidades relacionadas e com afetações mútuas. Geralmente, quando o emprego apresenta bons indicadores, apontando para segmentos de mercado destinados aos grupos mais desfavorecidos, a pobreza tende a diminuir. Pelo contrário, e apesar desta relação não ser automática e direta, quando sobe o desemprego e os mercados tornam-se mais seletivos e excludentes, a pobreza regista um agravamento acentuado. A pobreza é um fator negativo para o emprego, já que se associa ao desaproveitamento de trabalho potencial, gerando contextos pouco atrativos para o investimento económico e a criação de emprego. O desafio colocado, assim, às políticas públicas de emprego e de combate à pobreza, é de saber como se podem articular entre si, de modo a desenvolver capacidades e competências para a empregabilidade das categorias mais vulneráveis ao desemprego (desemprego de longa duração e desemprego desencorajado), e a criar reais oportunidades de emprego, incluindo no mercado social.

Palavras-chave: pobreza, emprego, desemprego, inclusão.

Abstract: Poverty and employment are two related and mutually affected realities. Generally, when employment has good indicators, and particularly, when these indicators point to the existence of market segments for the most disadvantaged groups, poverty tends to decrease. On the contrary, although this relationship is not automatic and direct, when unemployment rises and markets become more selective and exclusionary, poverty markedly worsens. Poverty is a negative factor for employment, since it is associated with the lack of use of potential labour, and because it creates unattractive contexts for economic investment and job creation. The challenge for public employment and anti-poverty policies, therefore, is how to articulate one another. This articulation is expected to promote the development of skills and competences supporting the employability of the categories most vulnerable to unemployment (long-term unemployment and discouraged unemployment), and to create real employment opportunities, including in the social market.

Keywords: poverty, employment, unemployment, inclusion.

Introdução: Interação entre emprego, desemprego e pobreza: Algumas pistas para a definição do problema

O presente artigo foi elaborado a partir da comunicação apresentada, a convite da organização, em 20 de abril de 2017, no “Colóquio (Des)igualdades, Exclusões e Políticas Públicas”, organizado em Portalegre pela Associação Portuguesa de

Sociologia, pelo CIES-IUL e pelo Instituto Politécnico de Portalegre. Tem, assim, a marca de um texto orientado para o debate não apenas científico, mas também político e social. Pode por isso fugir um pouco aos padrões mais comuns da comunicação de ciência. Neste caso, resulta mais de informação e reflexão acumuladas pelo autor ao longo dos anos, do que da apresentação de resultados de uma pesquisa específica.

“Exclusão social e acesso ao emprego: Paralelas que podem convergir” (Capucha, 1998) é o título de um artigo publicado no final da década de 90, num período de crescimento económico relativamente elevado, de acentuado decréscimo do desemprego, de crescimento do emprego e de redução da pobreza, não apenas devido ao efeito conjugado do aumento do valor nominal dos salários e das pensões mais baixos (fatores associados ao andamento da economia e à maturação do sistema de pensões), da diminuição do desemprego, e da introdução de um conjunto de políticas específicas de luta contra a pobreza, como o Rendimento Mínimo Garantido (com efeitos sobre a intensidade do fenómeno, mas também sobre a sua prevalência — isto é, a taxa de pobreza relativa — no caso de sucesso dos contratos de inserção¹) e o Mercado Social de Emprego, entre outras.

Não cabe neste texto aferir que peso teve cada um dos fatores enunciados, e outros, sobre a redução das taxas de pobreza que se verificou então. Visa-se apenas mapear os elementos mais relevantes da relação entre emprego, desemprego e pobreza, assunto que, pela primeira vez, se discutiu em Portugal de forma sistemática (parcialmente impulsionada pela Estratégia Europeia para o Emprego e pelo respetivo Plano Nacional de Emprego) na época referida, e que agora revisitamos.

O argumento geral do texto parte da ideia de que há uma relação interativa (e não apenas de simples causa-efeito) entre o emprego, o desemprego e a exclusão, quer do mercado de trabalho, quer dos benefícios de proteção que dele dependem, quer do estatuto de plena cidadania que tende a associar-se à condição de “trabalhador”. Para ilustrar esta interação, basta evocar o modo como o desemprego, principalmente quando passa a ser de longa duração, provoca erosão sobre a empregabilidade (Centeno, 2003; Pedroso, 2010), como a posse de um emprego permite o desenvolvimento de competências, atitudes e auto perceções que ajudam a mantê-lo ou até a melhorar a condição laboral (Ceitil, 2006), como as baixas qualificações se associam quer a dificuldades de encontrar emprego, quer à limitação do campo da empregabilidade a situações precárias, sem qualidade e mal remuneradas (Carneiro, Valente e Carneiro, 2007), como a baixa remuneração do trabalho é um dos fatores mais relevantes da pobreza em Portugal — já que embora sejam cerca de 10% os trabalhadores por conta de outrem que são pobres, esse valor representa mais de um quarto das pessoas e das famílias em situação de pobreza, e que

os trabalhadores por conta própria são das categorias em maior risco (Capucha, 2005) —, ou como a pobreza e a exclusão geram, por um lado, défices de escolarização e qualificação (Sebastião, 2009) e, por outro lado, a perda de capacidades e competências para procurar e segurar um emprego (Paugam, 1991).

Estas correlações tendem a fazer convergir todas as dinâmicas mais negativas nos chamados “desempregados desencorajados”, isto é, as pessoas que tiveram em tempos um emprego, o perderam e que, após várias tentativas falhadas de regressar ao mercado de trabalho, verificam ser esse um resultado impossível de alcançar, pelo que se acomodam à situação e desistem de procurar emprego (Capucha, Castro, Moreno, Marques e Nunes, 1999). Podemos ainda referir como exemplo extremo de desvantagem a situação das pessoas e famílias que, por vezes ao longo de várias gerações, nunca tiveram uma relação normal com o mercado regular de trabalho (Centeno, Pedrosa e Erskine, 2000).

Porém, o acesso a um emprego não é condição suficiente para romper com a pobreza. Tudo depende da qualidade do emprego e das suas recompensas intrínsecas (possibilidade de aprender, satisfação com o conteúdo das tarefas, sentimento de utilidade pessoal e social, condições de trabalho, etc.) e extrínsecas (remuneração, acesso aos sistemas de proteção social, etc.). Por isso é tão grande, como vimos, a proporção de trabalhadores pobres. Além disso, as condições de habitação, o acesso a equipamentos sociais para os membros dependentes das famílias, a saúde, a educação, a pertença a uma comunidade não discriminada, entre outros desideratos, são condições necessárias. Apesar de tudo, o emprego e o trabalho com direitos são, talvez, a par do sistema de pensões, os principais mecanismos de rutura com a pobreza e a exclusão e de prevenção desses fenómenos (Capucha, Castro, Moreno, Marques e Nunes, 1999; Lejeune, 1993; Wilson, 1997). Daí ser tão importante a promoção de políticas específicas de emprego para populações socialmente desfavorecidas.

Segundo o *mainstream* da ciência económica (Rodrigues, 1988), o emprego é uma variável dependente da economia, isto é, do mercado. Não é, porém, rigorosa essa assunção, dado que também se cria emprego através da ação política para além da que é conduzida pelas instituições do mercado de trabalho ou com ele relacionadas, como são as políticas de formação e emprego, diálogo social, contratação coletiva e legislação laboral. Contam também políticas como as fiscais e financeiras, as de educação, as de proteção social, as de apoio ao investimento, entre outras (Carneiro, 2003).

Destacam-se neste plano as medidas de política pública de formação e emprego geralmente englobadas pelo conceito de “mercado social de emprego”, dirigidas à inserção de grupos desfavorecidos, através da formação especial, da criação de

empregos apoiados pelo Estado (com vista a compensar perdas de produtividade resultantes da menor qualificação dos trabalhadores, por um lado, e a viabilizar a prestação de serviços ou a produção de bens em domínios que não são atrativos para as empresas que operam em mercado aberto, por outro lado), de estágios, políticas de combate ao abandono escolar precoce, apoios à contratação e medidas diversas de apoio às pessoas nas fases críticas de transição nas suas trajetórias de vida.

Merecem igualmente destaque neste quadro os empregos criados no âmbito de projetos de desenvolvimento local/regional, dirigidos à capacitação das pessoas e dos territórios e à criação de oportunidades resultantes do aproveitamento dos recursos endógenos mobilizados ou potenciados por esses projetos (Alves, 2010; Rodrigues e Neves, 1994).

Já nos merece reservas a ideia, muitas vezes imposta por via administrativa, (por exemplo, fazendo-a constar como ação obrigatória de determinados programas), ou por via da publicidade, de que a “solução” se possa encontrar na promoção do empreendedorismo. Esta reserva baseia-se em duas realidades: em primeiro lugar, o problema de mercado de trabalho português não é a ausência de iniciativa de criação de autoemprego. Pelo contrário, o tecido produtivo português contém uma proporção de microempresas familiares e de empresários por conta própria sem trabalhadores a cargo muito superior aos padrões europeus, onde prevalecem maiores níveis de capitalização das relações de trabalho e de estruturação da economia. A nossa realidade é a de uma “demografia empresarial” consideravelmente dinâmica (Pereirinha, Rodrigues, Madruga e Escária, 2003). Se existe um problema a este nível, é o das competências empresariais dos patrões portugueses, que são em geral muito baixas (Oliveira, Carvalho e Hill, 2000). Em segundo lugar, pedir a pessoas que lutam por desenvolver competências básicas, que assumam as responsabilidades da criação do seu próprio emprego, pode representar uma exigência demasiado grande e é quase sempre condená-las ao fracasso, com a desvantagem adicional de as culpabilizar por esse mesmo fracasso. É certo que existem exceções, e que o empreendedorismo entendido como iniciativa para a criação de empresas ou autoemprego² pode gerar um certo número de postos de trabalho, mas o impacto tende a ser relativamente reduzido. Assim, de forma geral, insistir em políticas baseadas em noções que responsabilizam apenas os indivíduos pelo seu próprio destino, como a de empreendedorismo, — e mais recentemente as de “resiliência” (Estevão, Calado e Capucha, 2017) ou de ativação —³ é insistir na ideia neoliberal de individualização das responsabilidades pelo combate às desigualdades e à pobreza e de “dessocialização” das políticas de cobertura de riscos sociais e promoção de capacidades nas pessoas e nos grupos desfavorecidos.

Mesmo nos territórios de baixa densidade, onde a pobreza tende a andar junta com os problemas de desenvolvimento, não parecem ser credíveis soluções que apelam à mobilização de atributos individuais (empreendedorismo, resiliência), em lugar de políticas públicas e dinâmicas coletivas capazes de inverter o círculo pernicioso das desvantagens que as afetam.

Integração do crescimento económico, do emprego e da coesão social: Quem ganha?

A relação entre emprego, desemprego e pobreza tem, pois, vários vetores. O emprego tende a prevenir a pobreza, mas não determina a sua eliminação. O desemprego, por seu turno, tende a ser um forte fator de produção e reprodução da pobreza, sobretudo quando a proteção social é insuficiente e quando se prolonga no tempo. A pobreza, por sua vez, associa-se a inibições e incapacidades que dificultam o acesso ao emprego, e em particular ao emprego com qualidade, incluindo níveis remuneratórios que permitam aos agregados familiares ultrapassar os limiares de pobreza.

Nestas circunstâncias a oferta de empregos com qualidade e a qualificação dos candidatos tornam-se fatores determinantes do acesso ao emprego e a coesão social um ativo económico (melhor qualidade da sociedade, maior disponibilidade de capital humano, etc.). Não se pode, porém, dizer que seja esse o caminho que tem vindo a ser seguido no nosso país. O emprego em mercado aberto tem vindo a transformar-se de forma profunda e requer dos candidatos à entrada (e à permanência) novos e mais exigentes perfis de qualificação, de adaptabilidade, de saberes técnicos e de competências relacionais, colocando aqueles que partem de patamares de maior desvantagem em grandes dificuldades. Pede, aliás, com frequência, também disponibilidade para trabalhar segundo enquadramentos crescentemente precários e com remunerações baixas. As mulheres, os emigrantes e os jovens dos dois sexos são particularmente vulneráveis a este tipo de exigências para a participação no mercado de trabalho (Carmo, 2010). Embora por vezes o desemprego se prolongue ao ponto de “desencorajar” os desempregados de procurar emprego, mais frequentemente os candidatos ao emprego fazem esforços por encontrá-lo e conservá-lo, incluindo o de procurarem qualificar-se e alargar as suas competências, quando as políticas públicas de educação e formação oferecem reais oportunidades nesse sentido (veja-se a esse propósito o que mostrou a Iniciativa Novas Oportunidades). Esforço esse, de resto, também presente entre os trabalhadores com emprego, apesar do mercado raramente recompensar devidamente esse esforço.

Grande parte dos empregos existentes e dos que estão a ser criados são inseguros, não apenas devido ao tipo de contratação, mas também devido à própria

sustentabilidade das empresas, que encontram dificuldades em alcançar níveis superiores de produtividade (Pereira, 2014), geralmente devido a métodos obsoletos de organização do trabalho. Muitas empresas fizeram investimentos e modernizaram-se tecnologicamente, utilizam trabalho mais qualificado, mas não evoluíram no plano da organização do trabalho (Freire, 2005), pelo que a produtividade não evoluiu como esperado, tornando-as vulneráveis em mercados mais competitivos. Escapa a este perigo apenas um pequeno segmento das maiores empresas dos setores mais modernos da economia e os empregos no chamado terceiro setor e noutros serviços de proximidade, menos expostos à competição externa.

Em suma, o argumento utilizado no fim do século XX afirmava a necessidade de colocar o crescimento económico e o emprego ao serviço do combate à pobreza e da coesão social (o triângulo que a cimeira de Lisboa viria a consagrar), na convicção de que maior coesão social, menos desigualdade e menos pobreza seriam benéficos para a economia e para o emprego em geral (Gough e Olofsson, 2003). O *policy mix* a que se apelava incluía políticas gerais de qualificação, de apoio à inovação — embora se saiba que nem toda a inovação é, como às vezes ingenuamente se pensa, intrinsecamente boa — e a modernização da economia, de revisão das políticas e da metodologia de ação dos serviços públicos de emprego (nomeadamente através das iniciativas “Inserejovem” e “Reage”, nascidas com o Plano Nacional de Emprego) e políticas específicas de promoção das capacidades e apoio no acesso ao mercado de trabalho por parte dos grupos desfavorecidos. Trata-se de um *policy mix* baseado no desenvolvimento de mercados de trabalho inclusivos (através do combate à segmentação no interior e à diluição das barreiras face ao exterior) e na utilização das políticas sociais como investimento (Hemerijck, 2013), do qual todos, e em particular os mais desfavorecidos, sairiam a ganhar.

As paralelas nem sempre convergiram

A coordenação de políticas para o crescimento, o emprego e a coesão social, que oscilou entre melhores e piores momentos depois de 2001, foi fortemente abalada com as políticas de austeridade implementadas após as eleições de 2011 e com uma nova orientação política que apontava principalmente para uma maior liberalização do mercado — insistindo-se na revisão do Código do Trabalho, mas atuando no sentido da precarização, independentemente do quadro legislativo — para a retração do Estado em todas as áreas que não respeitassem ao apoio ao setor financeiro, para a privatização de empresas e de funções do estado social, e para um recuo das políticas de distribuição de rendimentos — incluindo salários e pensões — e de combate à pobreza.

Mas já antes se tinham verificado oscilações importantes nas políticas e nos principais indicadores de emprego e pobreza. No mercado de trabalho, os níveis historicamente baixos de desemprego e elevados de emprego dos anos 1999, 2000 e 2001 começaram a inverter-se depois da recessão de 2003. Como tinha sido afirmado nos Planos Nacionais de Emprego de 2000 e 2001, poder-se-ia ter aproveitado os anos melhores de crescimento económico para promover a reconversão setorial da economia e modernizar as empresas. Mas a opção foi outra: aprofundar ainda mais o perfil competitivo da economia baseado nos baixos salários, através de políticas de apoio à flexibilização do emprego e promovendo a precarização como fenómeno cada vez mais normal nas relações de trabalho.

Por isso o desemprego foi crescendo lentamente e os níveis de pobreza estabilizaram, interrompendo um longo período de decréscimo (Capucha, 2005)⁴ Dinâmicas que se acentuaram com a recessão económica de 2003, ano de crescimento negativo da economia, acentuado crescimento do desemprego e estagnação dos principais indicadores de pobreza. O mercado de trabalho degradou-se em quase todos os segmentos. Perdeu qualidade para os empregados, agravou o desemprego e tornou mais difícil o regresso dos desempregados ao trabalho. E praticamente pôs termo às dinâmicas que haviam sido criadas nos finais dos anos 90, com as medidas do mercado social de emprego para os excluídos, nomeadamente desempregados desencorajados e outras pessoas sem condições mínimas de empregabilidade, exceto se apoiadas por medidas especialmente desenhadas para elas, como são, por exemplo, as empresas de inserção.

Por outro lado, os programas de apoio ao desenvolvimento comunitário em territórios deprimidos, ou de baixa densidade, desapareceram — nomeadamente os que resultavam da iniciativa comunitária (Leader, PELCP II e III, Urban, Equal) — ou perderam massa crítica em relação aos anteriores Progride, Programa de Luta Contra a Pobreza, e projetos do Eixo 1 do Programa Integrar, entre outros. Isto apesar da implementação do Programa Rede Social (com um nível de desempenho muito desigual) e do apoio que lhe é dado pelos CLDS (Godinho e Henriques, 2012).

Havia muito que uma parte dos territórios em que incidiam esses programas se encontravam em processo acelerado de desertificação económica e demográfica, fruto da dificuldade em gerarem oportunidades de vida e de trabalho adequadas aos padrões dos residentes que, face à ausência de dinâmicas de desenvolvimento, continuaram a sair (Almeida, Ferreira, Borrêgo, Capucha e Ferrão, 1994). Assim, cada vez mais esses territórios envelheceram e os empregos que foram restando são os da economia social, da administração pública e seus serviços desconcentrados e um conjunto rarefeito de empresas, na generalidade dos

casos sem expressão, nem dimensão, nem capacidade para atrair população e dinamismo.

A conjuntura de recessão económica de 2003 (acompanhada de uma crise política gerada pela saída do então primeiro-ministro para a Comissão Europeia) e anos seguintes levou a uma nova viragem política nas eleições de 2005, ganhas pelo Partido Socialista, que baseara a sua campanha na ideia do “choque tecnológico” (por oposição ao “choque fiscal”, slogan do Partido Social Democrata que vencera as eleições anteriores). O conjunto de políticas conduzidas debaixo desta nova filosofia produziu, por um lado, uma descida do défice do Estado (2,7% em 2007 e o nível mais baixo desde 1974 até então) e um crescimento notável da energia verde. Mas pouco mais mudou no plano do emprego e do crescimento económico, que permaneceu anémico, condicionado como estava pelas obrigações decorrentes da adesão ao Euro, e ainda, como vimos, da baixa produtividade do trabalho e da estrutura setorial do tecido empresarial. A pobreza conheceu, porém, um decréscimo muito relevante, fruto da introdução do “complemento solidário para idosos” (uma medida que complementa os rendimentos dos idosos de modo a atingirem o limiar de pobreza, depois de ativadas as responsabilidades dos familiares) e não de mudanças no emprego. Por outro lado, cresceu a pobreza infantil, isto é, dos agregados em idade ativa com crianças a cargo. Produziram-se também reformas importantes na proteção social, com vista à sustentabilidade do sistema de pensões, que não visavam, contudo, a redução dos níveis de pobreza nem o desenvolvimento territorial.

O traço mais marcante deste período foi o das políticas para a qualificação que, de resto, foram prioridade quer do lado da educação, quer do lado do emprego. Foram tomadas várias medidas de combate ao abandono (em poucos anos, desde 2006 até 2012, desceu de 40% para 13,8% (Rodrigues, Sebastião, da Mata, Capucha, Araújo, da Silva, Martins e Lemos, 2016, p. 96) e ao insucesso escolar, que culminaram na revisão da Lei de Bases da Educação que elevou a escolaridade obrigatória para os 18 anos. As crianças e jovens de meios populares foram os mais beneficiados, com a expansão da educação vocacional e das vias de dupla certificação, que permitiram melhores condições de entrada no mercado de trabalho.

Os esforços de qualificação tiveram igualmente expressão sem paralelo na história portuguesa e europeia da Educação de Adultos, com a Iniciativa Novas Oportunidades a certificar, com o nível básico e secundário, entre 2006 e 2011, mais de 700 mil adultos pouco escolarizados, de entre os cerca de 2 milhões que entraram numa das modalidades do Programa, entrando assim (ou regressando) em contacto com o sistema de educação e formação conducente a uma certificação escolar e profissional. As comunidades de todo o país conheceram um período de

forte animação com este programa, que mobilizou várias instituições, desde as escolas e centros de emprego às Juntas de Freguesia e associações locais, e despertou as populações para as questões do conhecimento, da aprendizagem e da sua utilização. Muitas pequenas e microempresas do interior, nomeadamente do setor da construção civil e das indústrias transformadoras, beneficiaram da possibilidade de acederem a certificações necessárias ao desenvolvimento dos seus negócios, por exemplo, através da obtenção de alvarás (Capucha, 2014).

Mas os impactos do extraordinário aumento das qualificações não se tinham ainda feito sentir totalmente no tecido empresarial e na produtividade, quando esse período foi interrompido. Os mecanismos que levam a qualificação certificada a produzir todos os seus efeitos, nomeadamente sobre um indicador agregado como a produtividade, são complexos e exigem tempo para operar. O novo governo eleito nesse ano, porém, não esperou. A coberto de um ambiente político marcado pela assinatura do Memorando de Entendimento com a *troika* formada pelo Fundo Monetário Internacional, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu a partir de 2011, com os efeitos devastadores que se conhecem (Silva, 2013), decidiu pôr fim a esse programa, por razões essencialmente ideológicas (Capucha, Sebastião, Martins e Capucha, 2016).

Portugal, com a sua economia periférica e muito exposta ao exterior, e com estruturas políticas, económicas e sociais em consolidação, já definidas, mas ainda frágeis, sentiu de imediato os piores efeitos da crise de 2007/2008: caos no sistema financeiro, empresas a encerrar e desemprego a galopar. Conforme decisão do Conselho Europeu, foram lançados os “estabilizadores automáticos” disponíveis: reforço dos serviços públicos de emprego e investimento estatal na economia. Tal receita não estancou a crise, que rapidamente atingiu as contas públicas devido ao esforço feito para a sustentar. E depois, a partir de 2011 as instituições internacionais, com o apoio do governo, “impuseram” o seu programa neoliberal: recuo das despesas sociais do Estado e transferência dos custos da crise do capital para o trabalho: menores salários, mais precariedade, mais desemprego, drenagem de dinheiro do trabalho e dos cidadãos para os bancos e outras instituições financeiras.

O medo da “catástrofe” que chegaria com a crise e a falsa retórica da “culpa dos excessos” de quem supostamente teria vivido acima das suas possibilidades (Capucha, Estevão, Calado e Capucha, 2014), produzido pelos setores da direita política e social do país e profissionalmente amplificado pela comunicação social, levou à constituição de um governo com um discurso por muitos considerado o mais radical que alguma vez tinha assumido a direita política em Portugal desde a Revolução de 1974. A retórica “dos excessos” e da necessidade de sacrifícios, não apenas fez passar como inevitável a política de austeridade, como promoveu a sua

administração reforçada em Portugal, em relação ao que era exigido pela *troika*. Esta aplaudiu a “terapêutica” reforçada, elogiando o empenho e o excesso de zelo do “ajustamento” português. A política de austeridade foi cumprida diligentemente pelo novo governo, que aplicou de forma particularmente severa a receita neoliberal da *troika* (inevitável e sem alternativa, argumentava-se) específica para os países do sul Europeu, que tão maus resultados deu:

- Diminuição generalizada dos salários, incluindo os mais baixos, para níveis de uma década antes;
- Diminuição generalizada do valor das pensões, incluindo as mais baixas;
- Redução e entraves ao acesso a benefícios sociais como o Rendimento Social de Inserção e o Complemento Solidário para Idosos, o que, conjuntamente com a quebra no valor dos salários e das pensões e com o desemprego, pela primeira vez na democracia fez com que a taxa de risco de pobreza tivesse aumentado, apesar de um significativo abaixamento do limiar da pobreza;⁵
- Crescimento da taxa de desemprego e de desemprego de longa duração, quer segundo o inquérito ao emprego do INE, quer segundo o desemprego registado do IIEFP, para níveis inimagináveis anteriormente em Portugal;
- Regressão económica e aumento da dívida pública e do défice orçamental, apesar da dureza da austeridade e do desinvestimento do Estado;
- Transferência reforçada de recursos do trabalho para o setor financeiro da economia, aquele que foi o responsável principal pela crise.

A política de austeridade foi vivida assim como um desastre, a somar aos efeitos da crise, para a economia e a sociedade portuguesa. Foi provavelmente por isso sem surpresa que os partidos que tinham governado no período de 2011 a 2015 perderam a maioria nas eleições deste último ano.

A surpresa, dado que representava a quebra de um tabu político, veio na forma de discurso do atual primeiro ministro no Congresso do Partido Socialista (PDS) que se seguiu à sua eleição como líder,⁶ declarando o fim do dogma do “arco da governação”, o qual durava desde novembro de 1975. A declaração afirmou que todos os partidos com assento parlamentar têm o mesmo direito a integrar o Governo, em função do voto democrático, rompendo assim com a exclusão da possibilidade de considerar o Partido Comunista (PCP) e o Bloco de Esquerda (BE) (ou dos partidos que o vieram a integrar desde a fundação), integrarem qualquer solução de governo.

O facto é que o discurso teve eco junto desses partidos, por razões que declaradamente se ligam aos efeitos da governação da direita nos anos anteriores,

permitindo a formação de um governo do Partido Socialista com apoio parlamentar do BE, do PCP e do Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV), com base em compromissos visando reverter as políticas de austeridade, assinados separadamente entre o PS e o PCP, o PS e o PCP e o PS e o PEV.

Foi forte a condenação mediática e política da solução de governo encontrada, que ficaria conhecida pelo nome de “geringonça”, epíteto com que um colonista assumidamente de direita a batizou.⁷ A generalidade das instituições com responsabilidades na regulação do sistema financeiro e dos agentes políticos à direita pronunciou-se, condenando a solução, que foi mesmo declarada impossível e errada. Estão entre estas instituições, por exemplo, a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu, o Presidente da República Portuguesa (que ainda assim se viu obrigado a viabilizar a solução encontrada no Parlamento) e o Banco de Portugal.

A tarefa da governação nas condições encontradas pela “geringonça” não se apresentava fácil. Por um lado, o governo estava pressionado pelas exigências dos cidadãos e dos trabalhadores, contrários em relação à austeridade, mas em muitos casos desconfiados em relação aos partidos de poder, e em particular aos socialistas (como aconteceu em quase toda a Europa, onde a social democracia quase desapareceu do mapa eleitoral na maioria dos países em que foi a votos sem se demarcar claramente das soluções impostas pelo “pensamento único” neoliberal). Por outro lado, as instituições financeiras e as forças políticas da oposição portuguesa e internacionais pressionavam o governo com a sua preocupação exclusiva com a “saúde” das finanças, as despesas e o défice do Estado, advogando medidas na lógica da dualização do Estado Social (Emmenegger, Hausermann, Palier e Seeleib-Baiser, 2012), isto é, um Estado Social de mínimos para os mais desfavorecidos e privatização da proteção contra os riscos sociais para as classes mais afluentes no mercado.

Quando tomou posse, num ambiente marcado por expectativas positivas das classes médias, dos trabalhadores e dos pobres, por um lado, e pela hostilidade das elites e das instituições daquilo a que Habermas (1991) chamou “o sistema”, por outro lado, o novo governo, sustentado pela “geringonça”, encontrou a economia em depressão, o défice do Estado e a dívida externa descontrolados, o desemprego com valores “impensáveis”, em torno dos 20% (40% para os jovens) e a taxa de emprego a diminuir. A pobreza atingia novos grupos sociais, incapazes de resistir à crise, e voltou a crescer após um longo período de declínio contínuo, entre outras manifestações de degradação social do país. Nos planos setorial e territorial, regressaram as regiões industriais em crise, enquanto setores como a construção ficaram perto do colapso. Muitos serviços públicos quase entraram em rutura e as

regiões de baixa densidade, cada vez mais exauridas de recursos e de pessoas, como os incêndios do verão de 2017 vieram mostrar (apenas o que já se sabia, mas com particular brutalidade e visibilidade pública), viram aprofundar-se a depressão em que vão sobrevivendo.

Ao fim de quatro anos do novo “governo das esquerdas”, no plano estrito que aqui nos importa (não nos referimos às questões das funções básicas do Estado, nomeadamente na área da defesa, da segurança interna e da justiça, onde aparentemente se encontram as matérias mais controversas da ação governativa e onde o Estado parece mais fraco), o balanço tem sido considerado globalmente positivo pela generalidade dos agentes mediáticos, políticos e institucionais. Têm surgido interpretações do sucesso que atribuem parte do mérito pelo “milagre da recuperação portuguesa” não à rutura com as políticas de austeridade, mas sim às bases criadas pelo período duro e regressivo que se viveu entre 2011 e 2015. O próprio Presidente da República o disse em vários discursos oficiais, incluindo o do final do ano de 2017. Mas a realidade é que não se vislumbrou nem um sinal de recuperação e inversão de tendências até ao momento em que se operou a rutura com a austeridade e o regresso a uma filosofia de inspiração keynesiana na condução das políticas fiscais e económicas.

Conclusão

Existem atualmente sinais de que, como tinha acontecido no período 1995-2001, o crescimento económico não apenas é compatível, como parece estabelecer uma relação bondosa com as políticas de coesão social. Na verdade, o fim da austeridade e a reposição, ainda bastante incompleta, dos níveis de rendimentos que foram cortados, bem como de níveis de qualidade de políticas como o RSI ou o CSI, entre outras, a par de uma disciplina orçamental e financeira mais equilibrada, produziram a redução do défice do Estado, a redução da dívida externa, o crescimento económico, a redução acelerada do desemprego (que tombou para cerca de 7,5% na primeira metade de 2018) e a redução das taxas de risco de pobreza para os valores que, ainda que não tivessem chegado aos 17,9%⁸ de 2009, decaíram até aos 18,3% de 2015 (Rodrigues, Figueiras e Junqueira, 2016).

Porém, não pode deixar de notar-se a lentidão com que nalgumas áreas se processa o retomar, ou o início, de algumas políticas de bem-estar e desenvolvimento, como a Educação e Formação de Adultos em geral, o desenvolvimento do mercado social de emprego e políticas de formação/emprego para grupos desfavorecidos.

De facto, no área da Educação e Formação de Adultos foi lançado o Programa Qualifica, que porém caminha lentamente por falta de meios, ao passo que o

mercado social de emprego se reduziu aos acordos de cooperação mais tradicionais entre o governo e as Instituições Particulares de Solidariedade Social, perdendo fôlego políticas mais arrojadas como as empresas de inserção ou a formação especial para grupos desfavorecidos, enquanto os programas de desenvolvimento territorial também não receberam qualquer novo incentivo. Ora, sendo essas áreas de política mediadores centrais na relação entre o emprego e a pobreza, é uma melhor relação entre os dois fenómenos que fica prejudicada.

Está claro que estas tendências são nacionais. Podem, por isso, comportar importantes nuances regionais ou locais. Mas o que importa realçar, uma vez mais, é que o território não se limita a sofrer impactos negativos ou positivos de processos económicos, políticos, demográficos e sociais que beneficiam o país em média, mas que na realidade o fazem mais em certas áreas, enquanto outras definham, se desertificam, envelhecem no topo e na base, carecem (e veem partir) de equipamentos de saúde, educação e serviços básicos, e se encontram sem capacidade para atrair investimento.

O território é também produtor desses processos convergentes para a prevenção, nuns casos, ou a produção de situações amplas — e por vezes invisíveis, dada a continuidade entre a pobreza das pessoas e a do meio — de exclusão, fazendo coincidir e reforçar-se mutuamente os fatores de risco e as inibições e incapacidades para aproveitar as oportunidades e captar novos recursos.

Assim, independentemente dos ciclos de maior ou menor aceleração da modernização do país e das conjunturas políticas e económicas mais ou menos favoráveis a essa modernização, a clivagem que separa, de modo profundo, os territórios mais desenvolvidos dos que agora chamamos “de baixa densidade”, tem vindo a acentuar-se, como se pode perceber pelas dinâmicas de desertificação que não parecem estancar-se. A pobreza e o desemprego (ou a falta de emprego, o que não é a mesma coisa) nestes últimos anos são, assim, linhas que viajam em paralelo, sobrepostas e ligadas em múltiplos pontos.

A clivagem territorial é um traço durável das estruturas sociais e económicas de Portugal é um país de contrastes (Viegas e Costa, 1998), tão dramaticamente postos a nu quando no “meio da festa da recuperação da crise” deflagraram os incêndios que mostraram cruelmente que existe uma parte do país cuja condição não pode ser escondida.

Faltam, obviamente, políticas dirigidas ao desenvolvimento do interior rural (Pedroso, 1998). Que não podem ser paliativas nem de pequena escala. Talvez sejam um pouco improváveis, dada que é da natureza das políticas públicas dependerem da base social de apoio, mas ainda assim incontornáveis se o objetivo de desenvolvimento, combate à pobreza e estímulo ao emprego nos territórios de baixa densidade forem para levar a sério. Para além do mais, não é seguro que sejam as populações

que restam nesses territórios as promotoras dessas políticas, podendo mesmo opor-se-lhes, como se viu em processos como os de concentração de serviços de saúde ou do encerramento de escolas (quase) sem alunos. Nem as que apresentam as capacidades para promover o investimento empresarial (Lopes, Sulemann, Lima, Pires e Frota, 2000) necessário ao “golpe de asa” das regiões periféricas.

Mas tais políticas parecem incontornáveis, e pode-se mesmo dizer que a situação a que se chegou resulta em grande parte do facto de nunca terem sido implementadas. Não cabe no espaço deste texto mais do que um breve enunciado geral de algumas dessas políticas, de que destacamos:

- Um reordenamento profundo do território, com o favorecimento de uma rede de cidades e vilas de média dimensão, como há muito proposto por Jorge Gaspar, Abreu, Ferrão e Jensen-Butler (1989), nas quais seja possível concentrar recursos e serviços de melhor qualidade, condição básica para um maior bem-estar das populações, para o desenvolvimento de iniciativas empresariais que tirem proveito dos recursos endógenos e para a atração de investimento externo;
- Retoma de uma política social orientada pelos princípios do investimento e não apenas da proteção passiva e de mínimos. Citemos como exemplo a retoma de um programa de educação de adultos à escala da escassez de qualificações das populações do interior, da construção de equipamentos e serviços sociais, de requalificação dos serviços de saúde, de aprofundamento das políticas de educação de jovens (nomeadamente a educação profissional);
- A criação de mais incentivos às iniciativas criadoras de emprego e utilizadoras das condições territoriais, em cada local, com vista ao aproveitamento de potencialidades nas áreas da agroindústria (incluindo a floresta, porém profundamente reformulada), do turismo e do ambiente, numa lógica de “economia circular”;
- Ao mesmo tempo, recusar o envio para o interior de “nichos” da economia altamente poluentes, que apenas para lá vão porque ninguém os quer à porta de casa, como é o caso das celuloses;
- Transformação profunda nos mecanismos de governação, não apenas através do trabalho em rede entre todos os serviços (Alves, Martins e Cheta, 2007), instituições e associações, mas também através do combate ao nepotismo, à corrupção e ao clientelismo na governação autárquica.

Naturalmente, não se trata de políticas que se desenvolvam apenas com declarações, leis e documentos de planeamento estratégico que reduzem à forma de letra

aquilo que terá de ser um programa para décadas de trabalho continuado, se ainda queremos deixar às gerações jovens um Portugal interior habitado e que não se defina e identifique principalmente pelo impacto paisagístico, económico e social de catástrofes como os incêndios ou outras em que as regiões mais debilitadas estão sempre entre as mais prejudicadas.

Notas

Por corresponder à ortografia legalmente em vigor, o autor do texto escreve segundo o novo acordo ortográfico.

- 1 O impacto dos contratos de inserção é relativamente reduzido, mas não desprezável. A avaliação dos impactos dos acordos de inserção do RSI entre 2006 e 2009 mostra que 23 indivíduos de 293 inquiridos conseguiram um emprego e saíram da condição de beneficiários (Matos e Costa, 2015).
- 2 Existe uma outra conotação do termo “empreendedorismo” que o define como um conjunto de competências para planear, inovar, saber correr riscos, etc., os quais podem estar presentes não apenas entre os empregadores e os criadores do seu próprio emprego, mas também entre os trabalhadores por conta de outrem.
- 3 Expressão polissémica que tanto pode referir-se ao “workfare” ou compulsão ao trabalho em quaisquer condições e circunstâncias, aceção aqui utilizada, como à capacitação das pessoas e das instituições — incluindo as empresas, os serviços públicos de emprego e entidades da sociedade civil, de modo a promover a empregabilidade e a inclusão laboral.
- 4 A taxa de risco de pobreza após as transferências sociais publicada pelas autoridades estatísticas nacionais e europeias, era de 23% em 1994 e caiu para valores que oscilaram entre os 20% e os 19% entre 2000 e 2004. Em 2005 tinha caído ainda para 18,5% e em 2006 para 18,1%. Os valores mais baixos atingiram-se, porém, entre 2008 e 2011, variando entre 17,9% e 18%. À frente procuraremos apontar algumas das razões.
- 5 Segundo o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento do INE, a taxa de risco de pobreza cresceu de 17,9% em 2011 para 19,5% em 2014 e 19% em 2015, apesar da quebra acentuada do valor absoluto do limiar de pobreza, fruto da quebra generalizada dos rendimentos das famílias e, portanto, da respetiva mediana.
- 6 Em eleições “diretas” para Secretário Geral do PS, em que se defrontaram duas posições, uma de abertura a uma futura aliança com o centro-direita, e outra de rutura com esse tipo de solução governativa, posição esta que saiu amplamente vencedora.
- 7 Curiosamente, a alcunha rapidamente se tornou conhecida nacional e internacionalmente, mas com conotação positiva, numa típica consequência não pretendida da ação depreciativa do dito colunista.
- 8 Valor, entretanto, já superado, com os atuais 17,3%.

Referências

- Almeida, J. F., Ferreira, J. A., Borrêgo, A., Capucha, L., e Ferrão, J. (1994). *Regiões rurais periféricas: Que desenvolvimento? Uma experiência no concelho de Almeida*. Vilar Formoso: CAIS e CIES.
- Alves, J. E. (2010). *Parceiros em rede – Estratégias territorializadas para o desenvolvimento local nas áreas do emprego e formação* (Tese de doutoramento). ISCTE-IUL, Lisboa.
- Alves, J. E., Martins, A. C., e Cheta, R. (2007). *Emprego, formação e redes sociais. Processos, dinâmicas e impactes*. Oeiras: Celta Editora.
- Capucha, L. (1998). Exclusão social e acesso ao emprego: Paralelas que podem convergir. *Sociedade e Trabalho*, 3, 60-69.
- Capucha, L. (2005). *Desafios da pobreza*. Oeiras: Celta.
- Capucha, L. (2014). Iniciativa Novas Oportunidades, o tempo da igualdade. In M. L. Rodrigues (Org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal: Vol. I. A construção do modelo democrático de ensino* (pp. 393-410). Lisboa: Almedina.
- Capucha, L. (Coord.), Castro, J. L., Moreno, C., Marques, A. S., e Nunes, E. (1999). *Grupos desfavorecidos face ao emprego – Tipologias e quadro básico de medidas recomendáveis*. Lisboa: Observatório do Emprego e da Formação Profissional.
- Capucha, L., Estevão, P., Calado, A., e Capucha, A. R. (2014). The role of stereotyping in public policy: The case of the PIGS label. *Comparative Sociology*, 13, 482-502.
- Capucha, L., Sebastião, J., Martins, S. de C., e Capucha, A. R. (2016). Crisis and education in Southern Europe: The effects of austerity and ideology. *Comparative Sociology*, 15, 593-620. DOI: 10.1163/15691330-12341402
- Carmo, R. M. do (Org.) (2010). *Desigualdades sociais 2010. Estudos e indicadores*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Carneiro, R. (Coord.) (2003). *Avaliação do impacto da estratégia europeia para o emprego em Portugal. Estudo econométrico com aferição qualitativa*. Lisboa: Ministério da Segurança Social e do Trabalho e Departamento de Estudos, Prospetiva e Planeamento.
- Carneiro, R., Valente, A. C., e Carneiro, P. (2007). *Estudo comparado de qualificações (skills audit)*. Lisboa: DEPP/MTSS.
- Ceartil, M. J. (2006). *Gestão e desenvolvimento de competências*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Centeno, L. G. (Coord.) (2003). *Avaliação do impacto da Estratégia Europeia para o emprego em Portugal. Políticas activas para a empregabilidade*. Lisboa: DEPP/MTSS.
- Centeno, L., Pedrosa, C., e Erskine, A. (2000). *Perfis profissionais de exclusão social*. Lisboa: Observatório do Emprego e da Formação Profissional.
- Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B., e Seeleib-Baiser, M. (Eds.) (2012). *The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Estevão, P., Calado, A., e Capucha, L. (2017). Resilience: Moving from a “heroic” notion to a sociological concept. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (85), 9-25.

- Freire, J. (2005). As micro-empresas: Entre a estagnação e a inovação. Em APSIOT, ADEB, e Barafunda (Eds.), *Empresarialidade e empregabilidade dos sistemas produtivos locais*. Benedita: Barafunda e ADEB.
- Gaspar, J. (Dir.), Abreu, D., Ferrão, J., e Jensen-Butler, C. (1989). *Portugal, os próximos 20 anos: Vol. VI. Ocupação e organização do espaço – Uma prospetiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Godinho, R., e Henriques, J. M. (Orgs.) (2012). *Projeto rede em prática – Avaliação do Programa Rede Social, 2010-2012*. Portugal: ISS. IP.
- Gough, I., e Oloffsson, G. (2003). *Capitalism and social cohesion. Essays on exclusion and integration*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere. An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: Massachusetts, The MIT Press.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Lejeune, R. (1993). *L'Europe et l'insertion par l'économie*. Paris: Syros.
- Lopes, H. (Coord.), Sulemann, F., Lima, M. P., Pires, L., e Frota, L. (2000). *Estratégias empresariais e competências-chave*. Lisboa: IEFPP.
- Matos, M., e Costa, C. (2015). Impactos dos acordos de inserção no desempenho do RSI (entre 2006 e 2009). Em F. Diogo, A. Castro, e P. Perista (Orgs), *Pobreza e exclusão social em Portugal. Contextos, transformações e estudos* (pp. 271-283). Vila Nova de Famalicão: Humus.
- Oliveira, L., Carvalho, H., e Hill, A. (2000). Dirigentes da indústria e competitividade. Em I. Salavisa (Org.), *A indústria portuguesa. Especialização internacional e competitividade* (pp. 117-142). Oeiras: Celta Editora.
- Paugam, S. (1991). *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Pedroso, P. (1998). *Formação e desenvolvimento rural*. Oeiras: Celta Editora.
- Pedroso, P. (2010). *Modelos de ativação de desempregados: Os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais*. Lisboa: Instituto do Emprego e da Formação Profissional.
- Pereira, P. de B. R. (2014). *Causas da produtividade em Portugal: Um estudo sobre as percepções de empresários de PME's portuguesas* (Dissertação de mestrado). ISCSP, Lisboa.
- Pereirinha, J. A. (Coord.), Rodrigues, D., Madruga, P., e Escária, V. (2003). *Estudo sobre a demografia de estabelecimentos*. Lisboa: DEPP/MSST.
- Rodrigues, C. F., (Coord.), Figueiras, R., e Junqueira, V. (2016). *Desigualdade do rendimento e pobreza em Portugal. As consequências sociais do programa de ajustamento*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Rodrigues, M. J. (1988). *O sistema de emprego em Portugal. Crise e mutações*. Lisboa: D. Quixote.
- Rodrigues, M. J., e Neves, A. O. (Coord.) (1994). *Políticas de reestruturação, emprego e desenvolvimento regional*. Lisboa: Instituto do Emprego e da Formação Profissional.
- Rodrigues, M. L., Sebastião, J., da Mata, J. T., Capucha, L., Araújo, L., da Silva, M.V., Martins, S. C., e Lemos, V. (2016). *Educação. 30 anos de Lei de Bases*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.

- Sebastião, J. (2009). *Democratização do ensino, desigualdades sociais e trajetórias escolares*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Silva, P. A. e (2013). *E agora? A crise do Estado, as falsas reformas, o futuro de Portugal*. Lisboa: Clube de Autor.
- Viegas, J. M. L., e Costa, A. F. (1998). *Portugal, que modernidade?*. Oeiras: Celta Editora.
- Wilson, W. J. (1997). *When work disappears. The world of the new urban poor*. Nova Iorque: Vintage Books.

Data de submissão: 31/08/2018 | **Data de aceitação:** 23/04/2019

