

Crise e vulnerabilidade social: uma leitura territorial

Teresa Sá Marques¹, Fátima Matos², Catarina Maia³, Diogo Ribeiro⁴

¹ Departamento de Geografia, Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Via Panorâmica, s/n, 4150-564, Porto.

² Departamento de Geografia, Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Via Panorâmica, s/n, 4150-564, Porto.

³ Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Via Panorâmica, s/n, 4150-564, Porto.

⁴ Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Via Panorâmica, s/n, 4150-564, Porto.

teresasamarques@gmail.com, fmatos@letras.up.pt, catarina.maia2@gmail.com, mrcotgeo@gmail.com

RESUMO: Portugal ressentiu-se da recente crise económico-financeira, com consequências no aumento dos riscos e da vulnerabilidade social. Os indicadores disponíveis para medir os impactos sociais são ainda relativamente insuficientes mas permitem-nos traçar um retrato territorial da situação antes e após a crise.

A pesquisa aqui apresentada desenvolve-se, em primeiro lugar, a nível nacional, sustentada num significativo número de indicadores. Em seguida faz-se uma breve reflexão das políticas sociais implementadas nos últimos anos. No final, avança-se para uma análise territorial, para construir uma geografia social focada no número de pessoas afetadas pela crise. É uma geografia que retrata a situação em 2007 e 2014, mostrando a forte concentração geográfica das populações em situações de maior vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Crise, Austeridade, Risco Social, Política Social

1. INTRODUÇÃO

A Europa tem sofrido o forte impacto da crise financeira e socioeconómica que se desencadeou nos últimos anos ao nível mundial, da qual são reconhecidas múltiplas repercussões nas sociedades, sobretudo do sul europeu, entre os quais o declínio dos investimentos públicos, a reestruturação dos sistemas de serviço social, a redução da capacidade de consumo da população (Othengrafen e Knieling, 2016) e, conseqüentemente, a quebra nos níveis de satisfação e de qualidade de vida (Anderson et al.; 2012, Bell e Blanchflower, 2011), o aumento da insatisfação com o emprego e a quebra de compromissos sociais (Markovits et al., 2014). Tudo isto repercute-se num aumento dos níveis de risco social especialmente para os grupos mais vulneráveis (os trabalhadores pouco qualificados, jovens, idosos ou imigrantes) (Cairns et al., 2014) e nos graus de pobreza e exclusão social (Frazer e Marlier, 2011).

Vulnerabilidade e risco social pressupõem uma diversidade conceitual e terminológica considerável, ao qual este artigo não pode fazer justiça. Em vez disso, desenvolvemos uma breve análise que procura captar as abordagens que são mais relevantes para a investigação desenvolvida ao longo deste texto. Assim, a vulnerabilidade social é um conceito multidimensional que diz respeito a uma condição de fragilidade material ou moral de indivíduos ou grupos perante riscos produzidos por riscos naturais ou contextos económico-sociais. O termo vulnerabilidade surge na análise geográfica associada aos riscos e posteriormente nos estudos sobre pobreza, desenvolvimento e mudanças globais (Chambers, 1989 e Dow, 1992, citados por Tedim, 2016).

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 relacionado a 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, aqueles que não possuem trabalho estão mais suscetíveis à vulnerabilidade e ao risco social do que os 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 informais. No caso dos idosos, os que tiverem saúde, possuem pensões de reforma razoáveis e ainda apoio familiar são, em princípio, menos vulneráveis do que os idosos que não têm saúde, não têm qualquer apoio social e estão sozinhos (Schröder-Butterfill e Marianti, 2006). A vulnerabilidade social está inserida em contextos estruturais e temporais mais amplos. Os diversos riscos são

moldados por fatores como o género, as desigualdades étnicas, a estratificação social, os padrões culturais, e ainda os sistemas políticos e de segurança social, que são estabelecidos ao longo do tempo (Hilhorst e Bankoff, 2004).

Em sociedades sustentadas na economia de mercado, a pobreza representa a primeira aproximação da maior exposição a riscos, principalmente em contextos em que famílias pobres não contam com uma rede pública de proteção social. A ausência de recursos materiais alimenta outras fragilidades: baixa escolarização, habitação e condições de saúde precárias, desestruturação familiar, entre outras. Famílias e pessoas em tais condições de vida têm mais dificuldades de enfrentar as adversidades, o que, nos termos de Sen (2003), é denominado de privação de capacidades. Dessa forma, vulnerabilidades e riscos remetem para as noções de carências e de exclusão numa perspetiva económico-social (Sen, 2003).

Para Glewwe e Hall (1998), vulnerabilidade é um conceito dinâmico, relacionado com o declínio dos níveis de bem-estar após um choque macroeconómico¹, um choque que pode afetar os indivíduos, por exemplo, por perda do emprego, por acidente ou por doença. Os autores distinguem dois tipos de vulnerabilidades, uma relacionada com as modificações específicas relacionadas com os programas do governo (político-induzidas) e outra, a vulnerabilidade mais geral associada às mudanças das condições socioeconómicas, incluindo a capacidade de adaptação a tais alterações (“robusta” ou induzida pelo mercado) (Glewwe e Hall, 1998). Um exemplo da vulnerabilidade robusta, apresentado pelos autores, é o caso dos indivíduos com mais idade (por exemplo, população ativa com mais de 50 anos) que tendem a ter mais competências obsoletas e estão menos incentivados para aprender novas competências, podendo os seus rendimentos diminuir após um choque macroeconómico, com uma maior frequência do que a média dos ativos. A “vulnerabilidade político-induzida” reflete as decisões do governo, que variam muito de país para país e, portanto, normalmente prejudicam de diferentes formas os grupos nos diversos países (Glewwe e Hall, 1998).

A vulnerabilidade social foi reconhecida como sendo também essencial para a compreensão do risco associado aos perigos naturais (Blaikie et al., 1994; Prowse, 2003; Wisner, 2004). É evidente após a ocorrência de um risco natural, pois as populações ficam sujeitas a diferentes padrões de sofrimento. Todas as pessoas que residem em áreas de risco são vulneráveis, no entanto os impactos sociais do perigo e da exposição são normalmente superiores quanto mais vulneráveis são as pessoas, ou seja os mais vulneráveis da sociedade - os pobres, as minorias, as crianças, os idosos e os deficientes – sofrem mais. Além disso, estes grupos estão, frequentemente, menos preparados e têm menos recursos sociais e económicos para responder às emergências, tendem a viver em locais de maior risco em habitações mais precárias, e têm menos capacidades ou ligações sociais e políticas fundamentais para aceder aos recursos necessários à sua recuperação (Cutter et al, 2000). Estes fatores sociais contribuem para uma vulnerabilidade acrescida.

2. UM RETRATO NACIONAL DAS DESIGUALDADES E DOS RISCOS DE POBREZA

Em Portugal, a crise financeira e socioeconómica provocou um conjunto de consequências, destacando-se, a recessão económica, o aumento do desemprego, os cortes salariais e dos apoios sociais, o aumento de impostos e o empobrecimento de várias camadas da população, sobretudo das mais vulneráveis, predominantemente as concentradas nas áreas urbanas. A “bolha imobiliária” esteve muito relacionada com a crise económica e financeira. Na verdade, antes da crise, o aumento da procura habitacional, a facilidade de crédito com baixas taxas de juro e a rentabilidade dos investimentos imobiliários estiveram associados a políticas expansivas em matéria de infraestruturação do território e a permissividades em matéria de ordenamento do território. Tudo isto levou a uma crescente expansão urbana e a uma excessiva dependência da economia do sector da construção civil (Aalbers, 2009; Méndez, et al., 2015). O rebentamento da “bolha imobiliária” e a conseqüente interrupção de grandes projetos imobiliários deixaram vários empreendimentos habitacionais incompletos, originaram um conjunto de falências empresariais, com um impacto significativo no setor imobiliário. Esta desaceleração afetou outros sectores económicos, fortemente dependentes do sector da construção, sobretudo nos contextos urbanos e metropolitanos, onde reside a maioria da população, onde se concentra o capital e a riqueza económica, e simultaneamente as populações mais vulneráveis (Othengrafen e Knieling, 2016).

Perante a crise o governo português recorreu à ajuda financeira externa, composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, designada por *Troika*, que impôs uma política de austeridade. Assim, a sociedade portuguesa viu-se afetada, diretamente, pelos impactos de

¹ Como a crise económica que abordamos neste trabalho.

uma crise que começou por ser financeira e imobiliária, mas que se difundiu ao conjunto do sistema económico, social e político (Méndez, et al, 2015; Pedroso, 2014; Ferrão, 2015). Os dados estatísticos disponíveis mostram que a imposição de um regime de austeridade provocou um aprofundamento da recessão na economia e acentuou a injustiça na distribuição social dos seus impactos (Reis et al., 2013; Méndez et al., 2015).

O impacto das medidas de austeridade tem sido particularmente desigual em Portugal. A queda do rendimento disponível das famílias tem sido sentida, sobretudo nos 10% mais pobres (Carmo et al., 2012). Em 2012, o rendimento dos 10% mais ricos era 10,7 vezes maior do que o dos 10% mais pobres (o que representa um aumento de 0,7 pontos percentuais em comparação com 2011). Portugal não atingia um valor tão alto deste indicador desde 2006 (Carmo e Matias, 2014). Já no ano de 2014, “mais de 25% dos rendimentos foram para os 10% mais ricos. Em contrapartida, o primeiro decil (os 10% mais pobres) recebia apenas 2,4%. Isto faz de Portugal um dos países mais desigual da União Europeia” (Matos, 2015). Os cortes da despesa pública fizeram-se sentir, particularmente, nos indivíduos e nas famílias com menores recursos, na população desempregada, menos qualificada, mais idosa e com menores rendimentos. Registou-se o agravamento das condições de vida para uma grande parcela da população, que vê os seus rendimentos a serem diminuídos, sofrendo com a precarização do emprego e a deterioração de alguns serviços públicos, como a saúde, o apoio social e a educação.

No âmbito do processo de apoio financeiro da *Troika*, o Governo Português comprometeu-se a cumprir um plano de austeridade que visava reduzir o seu défice orçamental. As medidas adotadas levaram a uma redução de salários e a um aumento de impostos, além de outras reformas estruturais que conduziram ao aumento do custo de vida e do desemprego. Ainda que o impacto da crise tenha uma expressão generalizada a todos os sectores da população, atinge de uma forma mais imediata e mais gravosa as famílias mais precarizadas, sobretudo, aquelas que registaram situações inesperadas de desemprego (Reis et al., 2013).

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

De uma maneira geral todos os indicadores sociais agravaram-se entre 2007 e 2014 (tabela 1), sendo de salientar, o aumento do desemprego e do risco de pobreza (sobretudo nas mulheres, crianças e jovens e ainda dos idosos), da população com menor escolaridade, desempregada e a viver em casa arrendada. A taxa de desemprego quase que duplica (de 8% para 13,9%) e a taxa de emprego precário aumentou (sobretudo o emprego em *part-time* a partir de 2010). A taxa de empregados com contrato de duração limitada tem-se mantido elevada, ainda que com oscilações anuais, entre 19,4% e 22,8%. O fraco aumento do número de beneficiários do subsídio de desemprego não expressa a subida vertiginosa da taxa de desemprego, por outro lado, a diminuição do número de beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) não expressa o aumento da pobreza existente na sociedade portuguesa. Segundo um estudo publicado pela Comissão Europeia (Callan et al., 2013) para os seis países da União Europeia mais afetados pela crise, Portugal é o único onde as medidas de austeridade tiveram uma sobrecarga financeira maior para os pobres do que para os ricos. Se considerarmos o caso do RSI, verifica-se que tem sido objeto de sucessivas alterações legislativas e de procedimentos, tornando o seu acesso mais restrito, resultando uma diminuição do número de beneficiários (tabela 1), num contexto de grande austeridade, de elevadas taxas de desemprego e de forte diminuição do rendimento disponível das famílias.

O sistema de proteção social português enquadrava-se nos sistemas subprotetores, com as mudanças ocorridas nos últimos anos, nomeadamente durante o período de assistência financeira, fragilizou-se, ainda mais, a situação dos desempregados em Portugal. O sistema tem vindo a deixar desprotegidos um número cada vez maior de desempregados, em 2014 havia 726 mil desempregados mas só 634 mil eram beneficiários de prestações de desemprego da Segurança Social (495 mil dos quais recebiam subsídio de desemprego). O aumento do desemprego de longa duração evidência também a ineficiência do sistema económico na criação emprego (tabela 1), pois o emprego caiu de 5092,5 mil para 4499,5 mil empregados entre 2007 e 2014. Refira-se ainda que, o desemprego é apontado por 63% dos portugueses como a principal preocupação nacional, segundo os dados do último Eurobarómetro (2015). O aumento de pessoas a trabalhar em empregos precários, mal remunerados e de curta duração tem aumentado (Valadares, 2013). Em Portugal, se somarmos os trabalhadores desempregados, sem contrato permanente e independentes economicamente dependentes, a

taxa de precariedade aproxima-se dos 50% da população (Centeno et al., 2015).

Tabela 1. Síntese de alguns indicadores económicos e sociais, para Portugal antes e depois da crise económica.

	INDICADORES SOCIAIS E ECONÓMICOS	2007	2014
Emprego, desemprego e precariedade do emprego	Empregados (milhares)	5092,5	4499,5
	Taxa de desemprego (%)	8	13,9
	Taxa de desemprego de longa duração (%)	4,3	8,4
	Taxa de emprego em <i>part-time</i> (% em relação à população total empregada)	12,3	13,1
	Taxa de empregados com contrato de duração limitada (% em relação à total de população empregada)	22,3	21,4
	População desempregada (milhares, valor médio)	440,6	726
População em risco de pobreza ou exclusão social	População em risco de pobreza ou exclusão social (%)	25	27,5
	População feminina em risco de pobreza ou exclusão social (%)	26	28,1
	População masculina em risco de pobreza ou exclusão social (%)	24	26,7
	População com 0-17 anos em risco de pobreza ou exclusão social (%)	26,9	31,4
	População com 18-64 anos em risco de pobreza ou exclusão social (%)	23,1	28,3
	População com 65 ou mais anos em risco de pobreza em risco de pobreza ou exclusão social (%)	30	21,1
Escolaridade, emprego e riscos de pobreza	População com ensino básico em risco de pobreza ou exclusão social (%) (nível 0-2)	25,9	32,2
	População com ensino secundário em risco de pobreza ou exclusão social (%) (nível 3-4)	13,7	19,7
	População com mais que o secundário em risco de pobreza ou exclusão social (%) (nível 5-6)	6,3	10,8
	População desempregada em risco de pobreza ou exclusão social (%)	32,2	40,5
	População reformada em risco de pobreza ou exclusão social (%)	24,8	13,3
	População empregada em risco de pobreza ou exclusão social (%)	9,3	10,7
Titularidade da habitação e riscos de pobreza	População com habitação própria com empréstimo em risco de pobreza ou exclusão social (%)	9,9	16,9
	População com habitação própria sem empréstimo em risco de pobreza ou exclusão social (%)	24,6	26,9
	População com habitação arrendada em risco de pobreza ou exclusão sociais (%)	39,9	41,4
	População com habitação arrendada (renda social) em risco de pobreza ou exclusão social (%)	40,5	45,0
Pobreza e desigualdades	Taxa de risco de pobreza (antes de qualquer transferência social) (%)	41,5	47,8
	Taxa de risco de pobreza (após de qualquer transferência social) (%)	18,5	19,5
	Pessoas que não podem suportar despesas inesperadas (%)	19,7	42,2
	Pessoas com 65 anos ou mais anos que não podem suportar despesas inesperadas (%)	35,2	52,5
	Desigualdade na distribuição dos rendimentos (S80/S20) (%)	6,1	6
Beneficiários da Segurança Social	Nº de beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI)	369 101	320 712
	Nº de beneficiários do Subsídio de Desemprego	354 093	495 043
	Nº de beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI)	56 641	212 633
Crédito bancário	Crédito malparado (particulares)	13,2 (2009)	14,8
	Particulares em incumprimento bancário à habitação, em % do valor total dos empréstimos	5,2 (2009)	6,4
	Peso do crédito à habitação no total de créditos das famílias (%)	80	83
	Peso do crédito à habitação de cobrança duvidosa (%)	1	2
	Peso do crédito ao consumo de cobrança duvidosa (%)	3	12

Fonte: Elaboração própria. Dados Eurostat, INE, Pordata, Banco de Portugal e Segurança Social (2016).

As populações com menores níveis de escolaridade, desempregadas e idosas correm maiores riscos de pobreza ou exclusão social. Entre 2007 e 2014 (tabela 1), houve um aumento vertiginoso do número de beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI) que passaram de cerca de 57 mil para cerca de 213 mil. A população em risco de pobreza ou exclusão social aumentou de 25% para 27,5% (as mulheres estão em maior risco que os homens), a taxa de intensidade da pobreza (sem considerar qualquer transferência social) aumentou de 41,5% para 47,8% (a subida intensificou-se sobretudo a partir de 2010) e o número de pessoas que não conseguem suportar despesas inesperadas subiu de forma acentuada de 19,72% para 42,2% (tabela 1). As dificuldades em suportar despesas inesperadas intensificam-se imenso a partir de 2011, e são sobretudo os idosos que estão mais vulneráveis a esse risco.

A taxa de risco de pobreza ou exclusão social na população com o ensino básico estava nos 26% em 2007 e passou para 32% em 2014. Com a crise a população mais escolarizada também passou a registar riscos de pobreza muito significativos, pois em 2014 a taxa já estava nos 11% (em 2007 era de 6,3%), demonstrando a vulnerabilidade social mesmo da população mais capacitada. Em termos de capacitação da população jovem, os indicadores também não são animadores. Neste âmbito merecem destaque os altos níveis de abandono e insucesso escolar das populações em idade escolar. Isto significa que as políticas públicas não estão a ser eficazes e não estão a ser capazes de garantir a igualdade de oportunidades às gerações mais jovens e um futuro com melhores condições de vida. O risco de pobreza junto da população com emprego também aumentou, apesar de existir uma taxa ainda mais elevada junto da população sem emprego. De facto, a precariedade no emprego e a diminuição dos salários e das regalias sociais, contribuíram para o agravamento das condições de vida dos portugueses. Em 2007, 9,3% da população empregada estava em risco de pobreza e esse valor intensificou-se em 2014.

Há uma clara diferença entre a população que habita uma casa própria e uma casa arrendada em matéria de risco de pobreza. A população que habita uma casa própria sem empréstimo apresenta uma taxa de risco de pobreza de 26,9%, enquanto a população que recorre a um empréstimo evidencia uma taxa inferior (16,9%). Assim, há um número bastante significativo de populações em risco social mesmo quando têm casa própria e não recorreram a empréstimo. A população com habitação arrendada tem uma taxa de risco altíssima (41,4%), nomeadamente se residir em habitação de renda social (45%), o que significa que é nestes contextos habitacionais que se encontram as situações mais complexas em termos de pobreza. Em termos de evolução, a crise afetou sobretudo a população com casa própria e com empréstimo (que passou de 9,9% em 2007, para 16,9% em 2014).

Até à atual crise económica e financeira, o endividamento das famílias portuguesas não oferecia grandes razões para preocupação. Com o despoletar da crise, o crédito malparado aumentou e são cada vez mais os créditos de cobrança duvidosa. Segundo Reis, et al. (2013), a “crise veio mostrar que a gravidade do endividamento das famílias portuguesas está diretamente associada à situação económica do país, da qual depende o emprego e, portanto, a capacidade de fazer face aos encargos da dívida. Com efeito, a rápida expansão do crédito em Portugal e o crescimento das taxas de endividamento das famílias portuguesas ao longo das últimas décadas estiveram associadas a níveis bastante baixos de incumprimento. Mas com a crise, e a consequente quebra do rendimento das famílias e o aumento generalizado do custo de vida, o crédito mal parado aumentou” (Reis et al., 2013).

São as famílias monoparentais (um adulto com pelo menos uma criança) e as famílias numerosas (dois adultos com três ou mais crianças) as que apresentam taxas mais elevadas de risco de pobreza. As famílias tiveram e têm dificuldades em fazer face às suas necessidades e em cumprir as suas obrigações, nomeadamente, relativas a empréstimos à habitação e/ou ao consumo. O peso do crédito à habitação no total de créditos das famílias sobe de 2007 para 2014, de 80% para 83%, e o peso do crédito de cobrança duvidosa aumenta - duplica no crédito à habitação e passa de 3% para 12% no crédito ao consumo.

O contexto de crise económica e financeira contribui também para o aumento do número de pessoas cujos rendimentos encontram-se abaixo da linha de pobreza em Portugal. Da leitura da tabela 1, evidencia-se uma clara predominância da população em risco de pobreza antes de qualquer transferência social², que começa por diminuir entre 2003 e 2006 e aumenta dos 41,5% para os 47,8%, entre 2007 e 2014 (sendo este aumento mais expressivo a partir de 2010), face aos valores mais baixos, mas ainda assim significativos, da taxa de risco de pobreza após transferências sociais (que aumenta um ponto percentual entre 2007 e 2014).

² “As transferências sociais incluem pensões de velhice (reforma) e de sobrevivência; subsídios de desemprego; subsídios à família; subsídios de doença e de invalidez; subsídios de educação; subsídios de habitação; subsídios de combate à exclusão social” (Pordata, 2016).

São os idosos que mais se evidenciam em risco de pobreza antes de transferências sociais. Estes registam valores absolutamente preocupantes no período em análise, atingindo os 84,5% em 2007 e tendo vindo a aumentar gradualmente desde então, até ao máximo de 90,3% registado em 2014. Com taxas menos expressivas mas igualmente inquietantes, os restantes grupos etários atingem valores compreendidos entre os 30% e 40% e veem os seus valores diminuírem ligeiramente no que respeita à taxa de risco de pobreza após transferências sociais, o que demonstra a diminuta importância que os apoios sociais têm na subsistência destes grupos etários em Portugal. O mesmo não se poderá dizer para a população com 65 e mais anos que, em proporção, diminui drasticamente a este nível. Entre 2007 e 2014, regista-se uma diminuição clara da população idosa em risco de pobreza após transferências sociais (de 22,3% para 17,1%), mas sobretudo quando comparado com os valores abruptos de idosos em situação de pobreza antes das transferências sociais, o que poderá ser explicado pelo expressivo aumento do número de beneficiários do CSI, patente na tabela 1, e de outras pensões ou subsídios existentes para estes grupos etários, que se revelam uma fonte de sobrevivência para um significativo número de idosos portugueses.

Um estudo efetuado pela Universidade Católica, a partir de um inquérito lançado aos utentes das IPSS em 2014 (Correia et al., 2015), mostra o agravamento da pobreza com a crise nos últimos anos. Refere que, em “cerca de 52% dos agregados familiares o valor auferido por mês é igual ou inferior a 400€. Os agregados familiares com menores rendimentos correspondem aos menos escolarizados e aos aglomerados de menor dimensão. Em 42% dos casos o rendimento familiar provém de reformas/pensões e em 31% do trabalho, complementado por subsídios sociais diversos. A habitação (70%) e a alimentação (64%) são as duas maiores despesas, mas as despesas de saúde (39%) e os empréstimos (22%) têm também importância nas despesas mensais. 53% da população inquirida referiu que o rendimento da família nunca é suficiente para viver e 33% considerou que por vezes é suficiente. Mas as situações são ainda mais dramáticas, pois 20% diz ter tido falta de alimentos ou sentido fome em alguns dias da semana, 28% dizem não ter dinheiro suficiente para adquirir comida até ao final do mês (43% referem que tal acontece “às vezes”). A maioria dos indivíduos paga renda ou empréstimo pelo alojamento onde reside: 37% habita uma casa arrendada, 15% uma habitação social com renda, e 12% em habitação própria com empréstimo bancário. A família, amigos ou vizinhos assumem-se como a principal fonte de ajuda, essencialmente alimentar ou financeira, enquanto 51% recorrem a instituições de solidariedade social, pois têm um nível de rendimento mensal familiar muito baixo, porque são adultos mais velhos (41-65 anos), e porque são reformados ou desempregados. Entre aqueles que procuram uma instituição de solidariedade social, cerca de 53% fá-lo há menos de 2 anos, e 79% sentem-se pobre. Entre os indivíduos que se sentem pobres destacam-se sobretudo aqueles que têm idades inferiores aos 65 anos, com rendimentos baixos e com escolaridade inferior ao ensino secundário. Os inquiridos com maiores qualificações são aqueles que menos se sentiram pobres. Consideram que as causas da pobreza ligam-se com o desemprego ou os baixos rendimentos. Relativamente ao grau de satisfação com a vida e ao grau de felicidade, os valores médios (numa escala de 0 a 10) são 4,5 para o grau de satisfação com a vida e 4,9 para o grau de felicidade sentida. Comparativamente, 55% considera que a sua vida está pior do que estava há cinco anos atrás” (Correia et al., 2015).

3. UMA VISÃO TERRITORIAL DA CRISE E DA VULNERABILIDADE SOCIAL: A GEOGRAFIA DA DIMENSÃO ABSOLUTA DOS PROBLEMAS

Em termos sociais evidenciam-se diversos sinais da crise que atingiu Portugal nos últimos anos. No entanto, os indicadores disponíveis para medir os seus impactos territoriais a diferentes escalas são limitados. Como vimos anteriormente, alguns grupos sociais foram particularmente afetados pela crise e pela política de austeridade, nomeadamente, os jovens, os idosos, os desempregados, os indivíduos com baixos níveis de educação e formação, as famílias com crianças (especialmente as famílias monoparentais e as mais numerosas), os trabalhadores com contratos temporários e os com baixos rendimentos. Os altos níveis de desemprego são o mais evidente e documentado impacto social da crise, particularmente, entre a população jovem, registando-se um aumento de 86,6% na procura de 1º emprego entre 2007 e 2014. Os números absolutos dos desempregados alteram-se muito entre 2007 e 2014, mas a geografia dos desempregados genericamente não se alterou (figura 1). São os territórios metropolitanos e as cidades médias que em termos absolutos mais sentem o impacto do aumento do desemprego. As duas áreas metropolitanas em 2007 concentravam quase metade dos desempregados do Continente português (47,8%), aumentando de 316 mil para 478 mil entre 2007 e 2014 (48,9% do total). Nas duas Regiões Metropolitanas estão concentrados 79% dos desempregados, tanto em 2007 como em 2014. Só a base económica do concelho de Felgueiras evidencia uma razoável capacidade para fixar emprego e conseguir diminuir o seu número de desempregados significativamente, fruto de um exemplar processo de reestruturação económica da indústria do calçado.

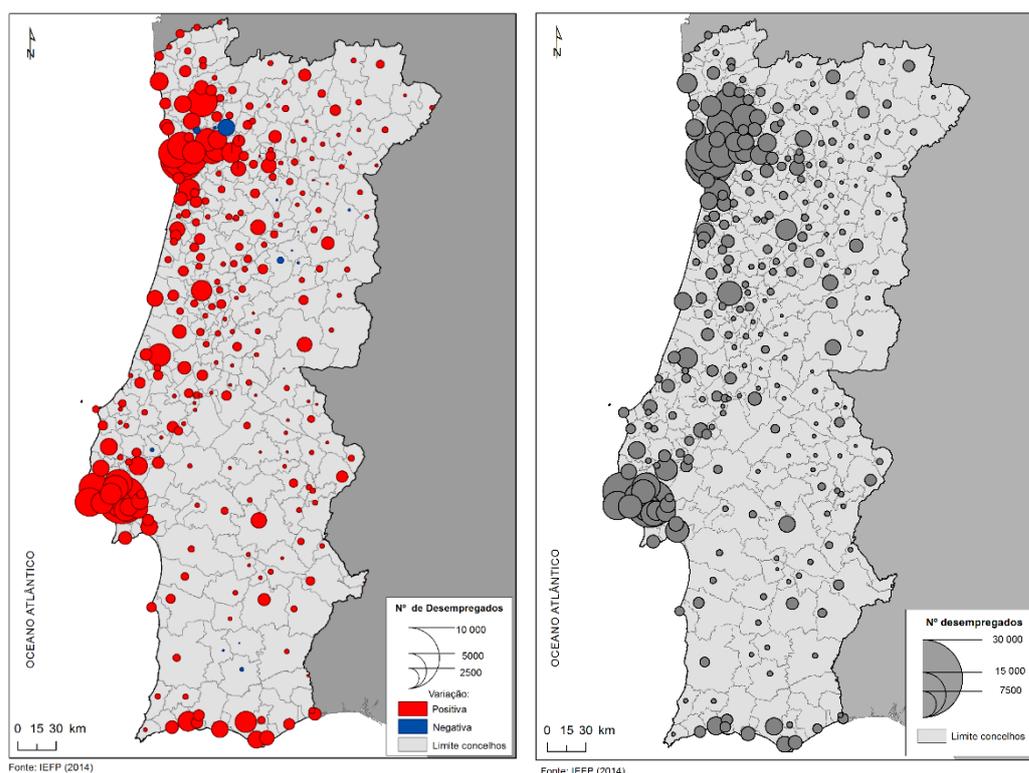


Figura 1. Desemprego: variação absoluta 2007-2014 (esquerda) e desempregados em 2014 (direita).
Fonte: Elaboração própria. Dados IEFP (2014).

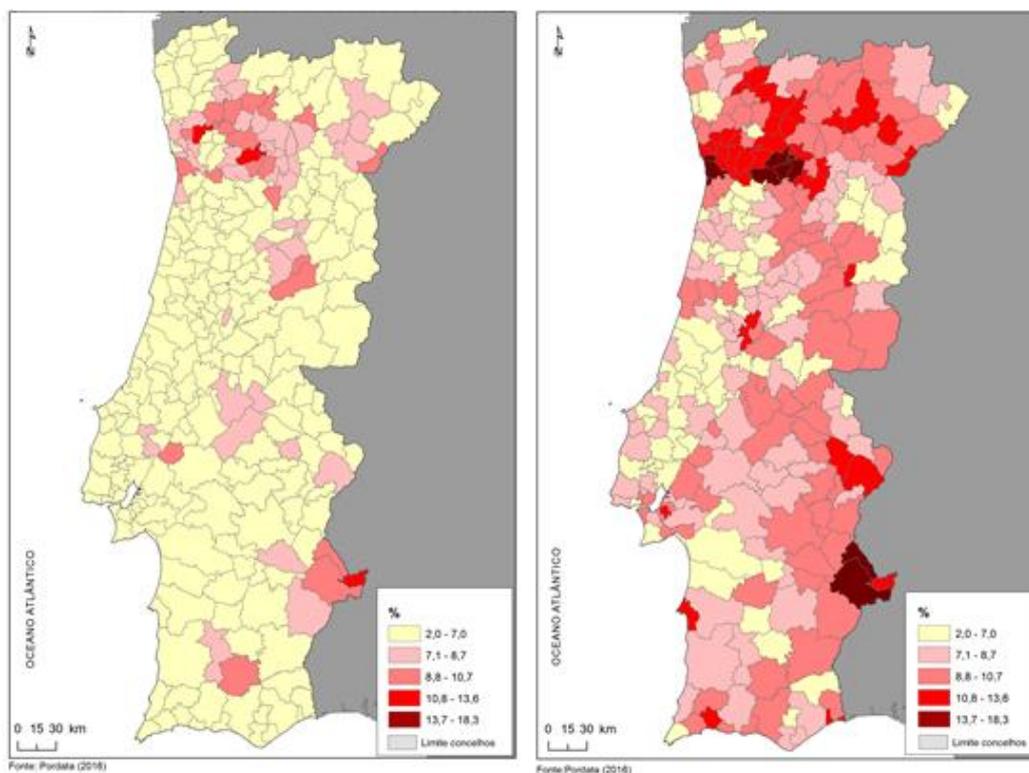


Figura 2. Desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional no total da população residente com 15 a 64 anos (%), em 2007 (esquerda) e 2014 (direita).
Fonte: Elaboração própria. Dados Pordata (2016).

Entre 2007 e 2014 o desemprego no Continente português aumentou 52%. O impacto da crise económica e financeira da Europa e uma economia portuguesa em reestruturação económica (deixando um perfil muito intensivo em recursos humanos para avançar para uma nova economia mais intensiva em conhecimentos) implicou quebras do emprego muito significativas sobretudo no sector privado. Na Área Metropolitana de Lisboa (AML) o desemprego aumentou um pouco mais que na Área Metropolitana do Porto (AMP) (respetivamente 59% e 52%). Os problemas do desemprego agravaram-se mas, em contrapartida, as políticas sociais diminuíram os seus apoios, pois o número de beneficiários do subsídio social de desemprego e do subsídio de desemprego da Segurança Social diminuíram claramente durante o período em análise. A política social optou por uma posição de austeridade deixando um elevado número de desempregados de fora, sem apoios sociais. É de sublinhar o acentuado crescimento dos desempregados do sexo masculino (inscritos no IEFP/MSESS), que aumentam 80,4%, face a um acréscimo de 32,5% de desemprego feminino, para o período de 2007-2014. Paralelamente há uma expressiva intensificação dos desempregados de longa duração no território de Portugal Continental, na ordem dos 82,4%, no mesmo espaço temporal, o que reflete a dimensão estrutural do problema.

A análise territorial do número de desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional no total da população residente com 15 a 64 anos (%), em 2007 e 2014, (figura 2) dá uma outra leitura da vulnerabilidade social:

- Em primeiro lugar, a cartografia do indicador, em 2007, mostra que a vulnerabilidade social localiza-se sobretudo em torno do Tâmega e Sousa estendendo-se para alguns concelhos da AMP e para o interior norte do país. No resto do país existem outros concelhos que se evidenciam, mas territorialmente de forma menos expressiva.
- Em 2014, a vulnerabilidade social alastrou territorialmente por quase todo o país e a intensidade aumentou brutalmente. Num grande número de concelhos, os desempregados inscritos representam mais de 10% da população dos 15 aos 64 anos.

Os impactos da crise são evidentes em termos absolutos e em termos relativos. Em termos absolutos, são as grandes regiões metropolitanas, o Tâmega e Sousa e as cidades médias os territórios mais vulneráveis socialmente. Em termos relativos, a intensidade do problema afeta quase todo o território, com uma forte expressão e contiguidade na região norte. No entanto, em termos relativos a Região Metropolitana de Lisboa aparece afetada com uma menor intensidade.

Um dos principais apoios sociais às pessoas e às famílias em situações de maior vulnerabilidade é o RSI, como já foi referido. O desemprego aumentou drasticamente, os beneficiários do subsídio social de desemprego e do subsídio de desemprego da Segurança Social diminuíram e o número de pessoas com acesso ao RSI também diminuiu. Isto é paradoxal, há medida que os indicadores desencadeados pela crise económica e financeira dispararam (o desemprego é o indicador de referência), os mais pobres e vulneráveis têm uma clara inacessibilidade aos escassos recursos financeiros disponíveis. Passamos de 348 mil para 288 mil beneficiários, com uma quebra de 17%. A geografia da distribuição dos beneficiários do RSI mostra a importância dos espaços urbanos, com as áreas metropolitanas a concentrarem 48% e as regiões metropolitanas 78% dos beneficiários (figura 3 e 4). Nas áreas metropolitanas, Lisboa ganha beneficiários e o Porto perde.

Outra consequência da crise é a insolvência das famílias e o crescente endividamento das famílias, que agravou as condições de vida e fez aumentar as desigualdades sociais. A insolvência das famílias (figura 5) aumentou drasticamente entre 2007 e 2012, passando de uma realidade quase ausente na sociedade portuguesa (pouco mais de mil famílias em 2007) para uma situação bastante expressiva em 2012 (34 mil famílias). Esta realidade, também, tem uma geografia muito urbana e metropolitana, pois 55% destas insolvências localizam-se nas duas áreas metropolitanas e 86% nas duas regiões metropolitanas. As insolvências das famílias seguiram-se às insolvências das empresas, muito em consequência da prestação de garantias às operações financeiras das empresas ou da aquisição de habitação. A AMP e o Noroeste mostram valores significativamente superiores pois nas operações financeiras das empresas este fenómeno é característico das pequenas e médias empresas, muito presentes no tecido económico localizado sobretudo a norte.

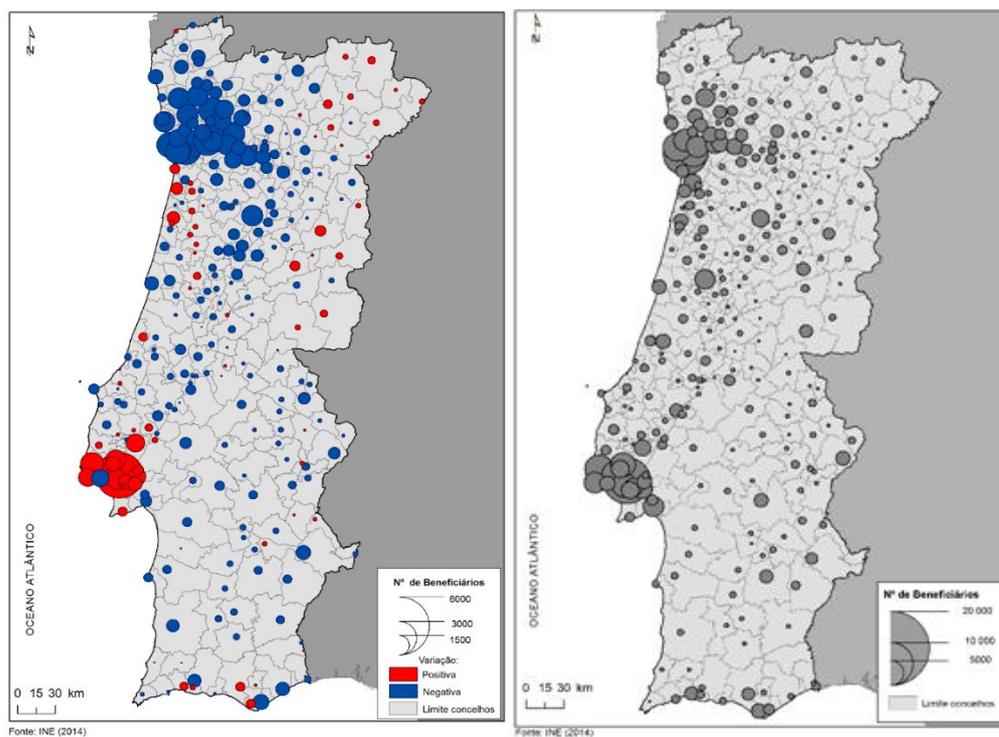


Figura 3. Beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI): variação absoluta 2007-2014 (esquerda) e beneficiários em 2014 (direita).

Fonte: *Elaboração própria. Dados INE (2016).*

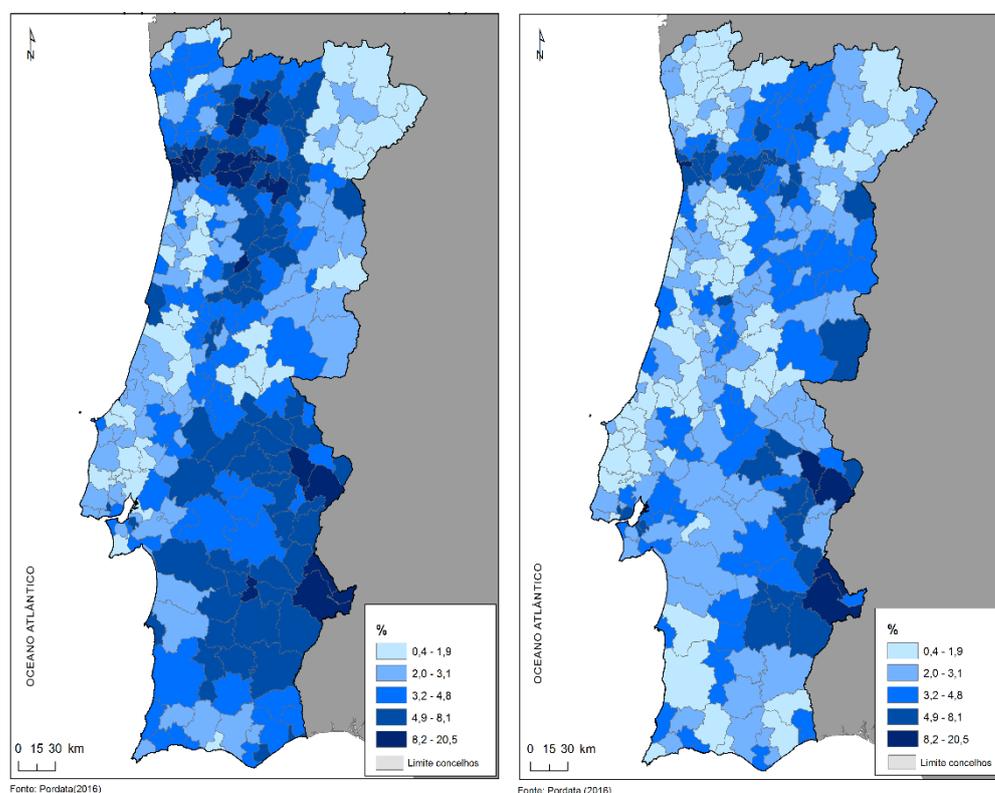


Figura 4. Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido e Rendimento Social de Inserção da Segurança Social no total da população residente com 15 e mais anos (%), em 2007 (esquerda) e 2014 (direita).

Fonte: *Elaboração própria. Dados Pordata (2016).*

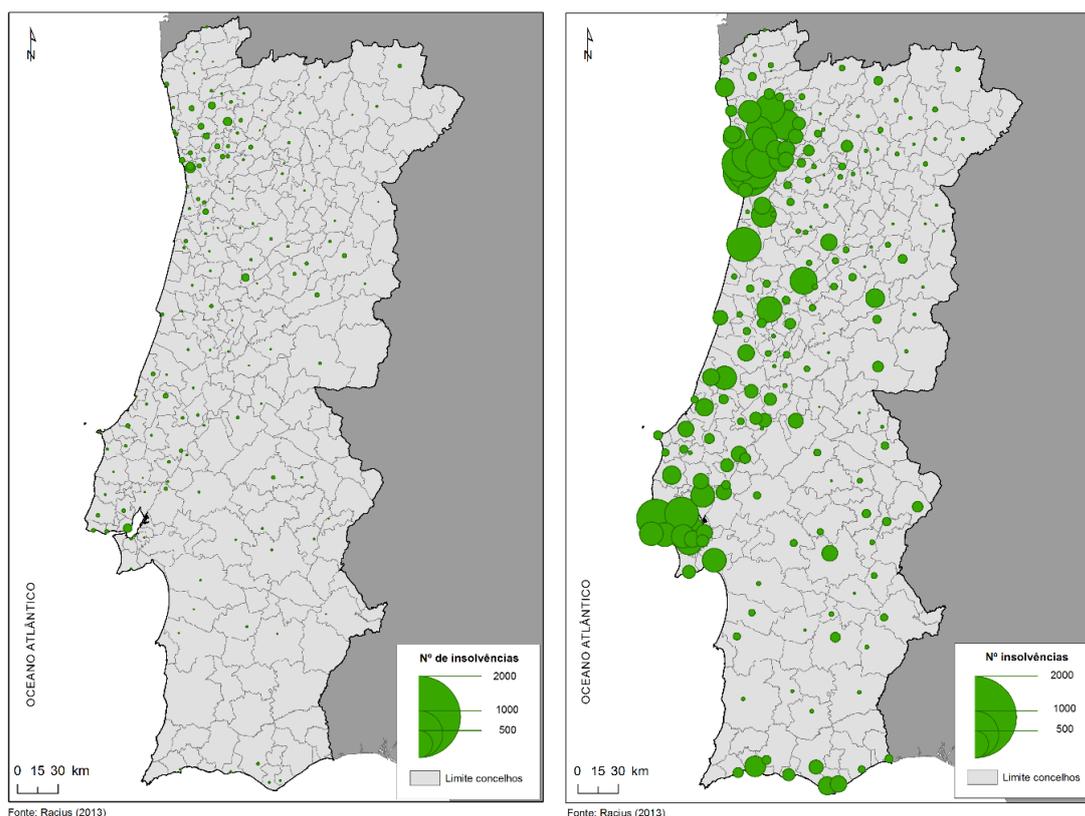


Figura 5. Insolvência Familiares, em 2007 (esquerda) e 2012 (direita).

Fonte: Elaboração própria. Dados Raciús (2013).

4. CONCLUSÃO

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

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

Num contexto de efetiva escassez de emprego e de recursos públicos, será importante avaliar o papel do Estado Social no apoio aos indivíduos e às famílias em dificuldades. Esta avaliação deverá ter em conta a capacidade das prestações sociais fazerem face à dimensão do problema social. Nos últimos anos, a situação agravou-se a nível nacional e genericamente em todos os contextos territoriais em análise. Aparentemente a dinâmica dos indicadores mostra que as grandes áreas urbanas não são mais resilientes que a média do país, nomeadamente a Região de Lisboa que vê o desemprego a aumentar 59% (o Continente 52%) e as insolvências familiares a dispararem (tabela 2 e 3).

Tabela 2. Síntese.

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

Fonte: Elaboração própria. Dados INE; IEFP/MSESS; Pordata.

Tabela 2. Síntese dinâmica.

	População Residente (2007/2014)	Beneficiários do subsídio de desemprego (2007/2014)	Desempregados (2007/2014)	Pessoas com RSI (2007/2014)	Insolvências de Famílias (2007/2012)
AMP	-1,9	-22,6	51,9	-18,4	3055,3
AML	1,2	-10,8	59,0	23,0	5707,1
Região Funcional do Porto	-2,0	-24,1	47,7	-25,8	2461,1
Região Funcional de Lisboa	0,2	-12,4	56,5	10,3	4105,8
Áreas Metropolitanas	0,01	-16,4	55,5	-1,7	3735,8
Regiões Funcionais	-0,8	-18,8	51,5	-12,3	2937,9
CONTINENTE	-1,7	-17,2	52,0	-14,6	2859,6

Fonte: Elaboração própria. Dados INE; IEFP/MSESS; Pordata.

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

5. BIBLIOGRAFIA

- Aalbers, M.B. (2009). Geographies of the financial crisis. *Area*, 41 (1), 34-42.
- Bell, D. N. F.; Blanchflower, D. G. (2011). The crisis, policy reactions and attitudes to globalization and jobs. IZA Discussion Paper, Available at SSRN.
- Beck, U. (2000). A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: Beck, U.; Giddens, A.; Lasch, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Oeiras: Celta Editora, 1-51
- Cairns, D.; Growiec, K., Almeida, N. A. (2014). Another ‘Missing Middle’? The marginalized majority of tertiary-educated youth in Portugal during the economic crisis. *Journal of Youth Studies*, 17, 1046-1060.
- Carballo-Cruz, F. (2011). Causes and consequences of the Spanish economic crisis: Why the recovery is taken so long? *Panoeconomicus*, 58, 309-328.
- Carmo, A.; Ferrão, J.; Malheiros, J. (2014). Geografia do Estado Social: Reorganização territorial, habitação e urbanismo. in Carmo, R., Barata, A. (org.) *Estado Social. De todos para todos*. Lisboa, Tinta da China, 167-200.
- Carmo, R. et al (2012). Inequalities in Portugal: Recent and Structural Trends. CES, Observatório das Desigualdades.
- Carmo, R.; Matias, A.R. (2014). Income inequality in Portugal and in Europe: the impact of austerity? Coimbra: CES, Observatório das Desigualdades.

- Centeno, M. et al (2015). Uma Década para Portugal.
- Costa, A.B. et al (2008). Um Olhar sobre a Pobreza em Portugal. Lisboa: Gradiva.
- Cunha, L.C. (2012). O Impacto da Crise no Bem-estar dos Portugueses. SEDES.
- Cutter, et al, (2000). Revealing the Vulnerability of People and Places: A Case Study of Georgetown County, South Carolina *Annals of the Association of American Geographers*, Volume 90, Issue 4, 713–737
- Dellepiane Avellaneda, S.; Hardiman, N. (2010). The European context of Ireland's economic crisis. *Economic & Social Review*, 41, 473-500.
- Eichengreen, B.; Jung, N.; Moch, S.; Mody, A. (2014). The Eurozone Crisis: Phoenix Miracle or Lost Decade? *Journal of Macroeconomics*, 39, Part B, 288-308.
- European Commission (2015). Eurobarómetro, 83, Spring.
- Ferrão, J. (2014). A Inovação no Desenvolvimento Territorial Sustentável. Conferências de Aljustrel: Cidadania, Inovação & Território, Aljustrel, 4 e 5 de Abril.
- Frazer, H.; Marlier, E. (2011). Social impact of the crisis and developments in the light of fiscal consolidation measures. *Social Inclusion Policy and Practice CEPS/INSTEAD*. European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Frazer, H.; Marlier, E. (2012). Current situation in relation to child poverty and child well-being: EU policy context, key challenges ahead and ways forward. Network of Independent Experts on Social Inclusion. Brussels: European Commission.
- Glewwe, P.; Hall, G. (1998). "Are some groups more vulnerable to macroeconomic shocks than others? Hypothesis tests based on panel data from Peru", *Journal of Development Economics*, vol.56, 181-206.
- Healy, K., Hillman, W. (2008). Young families migrating to non-metropolitan areas: Are they at increased risk of social exclusion? *Australian Journal of Social Issues*, 43, 479-497.
- Hilhorst, D.; Bankoff, G., (2004). Introduction: Mapping Vulnerability. In Bankoff, G.; Frerks, G.; Hilhorst, D. (ed.). *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*. London: Earthscan.
- Knieling, J.; Othengrafen, F. (ed.) (2016). *Cities in Crisis*. Abingdon: Routledge, 334 p.
- Markovits, Y.; Boer, D.; Van Dick, R. (2014). Economic crisis and the employee: The effects of economic crisis on employee job satisfaction, commitment, and self-regulation. *European Management Journal*, 32, 413-422.
- Marques, T.; Matos, F.; Guerra, P., Ribeiro, D. (2013). Morfotipologias habitacionais a nível nacional: para uma política de habitação territorializada. Atas do 2º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono e 1º Congresso Construção e Reabilitação Sustentável de Edifícios no Espaço Lusófono, 12 p. (publicação em CD-ROM).
- Méndez, R. et al (2015). *Atlas de la Crisis*. Valencia, Tirant Humanidades, 301 p.
- Murray, R. (2009). *Danger and opportunity: crises and new social economy*. Nesta, Young Foundation, 62 p.
- Pedroso, P. (2014). *Portugal and the Global Crisis The impact of austerity on the economy, the social model and the performance of the state*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Western Europe/North America.
- Pereira, C.; Catarina; Honório, H.; Godinho, R. (2014). *Referencial de Coesão Social*. Lisboa, Instituto de Segurança Social, I.P., 161 p.
- Prowse, M (2003). Towards a clearer understanding of 'vulnerability' in relation to chronic poverty, *Chronic Poverty Research Centre Working Paper No 24 April*.
- Reis, J et al (2013). *A Anatomia da crise: identificar os problemas para construir alternativas, 1º relatório preliminar do Observatório da Crise e Alternativas*, Coimbra, CES, 273 p.
- Sen, A. (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa, Gradiva.
- Somerville, P. (1998). Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in? *Housing Studies*, 13, p. 761-780.
- Schröder-Butterfill, E.; Marianti, R. (2006). A framework for understanding old-age vulnerabilities. *Ageing and Society*, 26 (1), 9–35.
- Tedim, F. (2016) Vulnerabilidade, In Fernandes, J. A R.; Trigal, L.L.; Sposito, E.S. *Dicionário de Geografia Aplicada*, Porto, Porto Editora, 534-535.
- Valadas, C. (2013). Mudanças nas políticas: do (des)emprego à empregabilidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, 102, 89-110.
- Wisner, B. (2004) Assessment of capability and vulnerability. In Bankoff, G.; Frerks, G.; Hilhorst, D. (ed.), *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*. London, Earthscan, 183-193.