

# EXCLUSÃO SOCIAL

## CONCEITO E PROBLEMAS DE MEDIÇÃO



**Trabalho realizado por:**

- Eduardo Amorim
- Vasco carvalho

# Índice

Introdução.....	pag.2
<b>1.1- Exclusão social e pobreza: que dinâmica de relacionamento?.....</b>	<b>pag.4</b>
<b>1.1.1- As perspectivas distributiva e relacional na distinção entre pobreza e exclusão social.....</b>	<b>pag.6</b>
<b>1.1.2- As perspectivas estática e dinâmica na abordagem dos conceitos de Exclusão Social e Pobreza.....</b>	<b>pag.11</b>
<b>1.2- Abordagens ao conceito de «EXCLUSÃO SOCIAL».....</b>	<b>pag.13</b>
<b>1.3- O processo de exclusão social e as teses da mudança.....</b>	<b>pag.18</b>
<b>1.3.1- O emprego e o mercado de trabalho.....</b>	<b>pag.19</b>
<b>1.3.2- Economia informal e precariedade do emprego.....</b>	<b>pag.25</b>
<b>1.3.3- As dinâmicas migratórias e as minorias étnicas.....</b>	<b>pag.27</b>
<b>1.3.4- As formas de estruturação da rede de relações sociais.....</b>	<b>pag.31</b>
<b>1.3.5- As Políticas de Protecção Social no contexto da Transição Demográfica e da crise do Estado Providência.....</b>	<b>pag.34</b>
Webgrafia.....	pag.44

## Introdução

As desigualdades sociais na saúde existem. Esta afirmação é sustentada pelos investigadores sociais no domínio da saúde, bem como reconhecida pelos políticos e por órgãos de impacto nacional e internacional.

É a Organização Mundial de Saúde, através do seu Departamento Regional para a Europa, que coloca a questão da equidade como o objectivo prioritário para as políticas de saúde a implementar até ao virar do século. No âmbito do programa "Saúde para todos no ano 2000" estes propósitos são estabelecidos de forma clara: "(...) No ano 2000 as diferenças no estado de saúde entre países e, entre grupos no interior desses países devem ser reduzidas em, pelo menos, 25%, através da elevação do nível de saúde das nações e grupos em desvantagem (...)" (WHO, 1991).

A forma como este objectivo é proposto coloca no centro da análise duas problemáticas indissociáveis: (1) a existência de países com atraso relativo nos níveis de saúde (o que, referindo-se ao domínio específico da saúde, se pode, contudo, generalizar aos objectivos decorrentes da União Europeia de maior igualização nos níveis de vida por entre os seus Estados membros); (2) o reconhecimento da existência, no interior de cada país de grupos populacionais com desvantagem no que respeita aos níveis de saúde.

O presente trabalho procura, através do instrumental teórico decorrente do conceito de exclusão social, encontrar bases de explicação para a existência, basicamente, da desvantagem citada em (2). Mais, procura estabelecer uma importante diferença de análise em relação à aplicação do conceito de equidade : a contemplação da exclusão social enquanto princípio normativo da definição da situação social de certos indivíduos estabelece um ponto de corte» - excluídos e não excluídos que a concepção mais gradualista de equidade não contempla. Este aspecto revela-se de particular importância, porquanto num contexto de escassez de

recursos e, admitindo-se uma maior igualização de estados de saúde como objectivo, permite o estabelecimento de um ponto de equidade relevante, contribuindo para a definição mais precisa de alvos de política.

A contemplação da exclusão social multidimensional, cumulativo e dinâmico obriga ao conhecimento das dinâmicas sociais que originam estados de desvantagem específicos em determinados momentos do tempo. É o conhecimento deste processo que permite compreender a interacção de factores como: baixo nível de rendimento, má nutrição, baixo nível de escolaridade, precárias condições habitacionais e do meio, desemprego, estilos de vida, acesso aos cuidados de saúde, entre outros, na «produção» do estado de saúde dos indivíduos.

A impossibilidade da redistribuição de estados de saúde enquanto política, é compensada pela hipótese da redistribuição de (quase) todos os factores que contribuem para a produção do estado de saúde - inputs da função de produção de saúde (aspectos como a aleatoriedade e dotação genética constituem excepções). Também é objectivo deste trabalho investigar se essa redistribuição deve respeitar a multidimensionalidade causal presente na função de produção de saúde, deixando de centrar-se, exclusivamente, no domínio dos cuidados de saúde

Para satisfazer estes objetivos, o trabalho encontra-se dividido em duas secções:

O Capítulo 1 procura descrever em profundidade a noção de exclusão social em quatro aspectos:

a) a diferença de base conceptual entre pobreza e exclusão social (subcapítulo 1.1);

b) as abordagens ao conceito de exclusão social mais relevantes na literatura (subcapítulo 1.2);

c) o reconhecimento de algumas dinâmicas estruturais que estão na base do processo de exclusão social (subcapítulo 1.3);

d) a problemática da medição da pobreza e exclusão social (subcapítulo 1.4);

## **CAPITULO 1**

### **EXCLUSÃO SOCIAL: CONCEITO E PROBLEMAS DE MEDIÇÃO**

#### **1.1 - EXCLUSÃO SOCIAL E POBREZA: QUE DINÂMICA DE RELACIONAMENTO?**

O acelerar dos processos de mutação económico-social, consubstanciados numa concorrência entre sociedades à escala mundial, produtora de um crescimento rápido mas desequilibrado, leva à desvalorização dos antigos modos de vida, ao afastamento de antigas solidariedades, fazendo com que uma larga franja da população tenha que pagar o preço de tão profundas transformações que configuram a modernidade.

Contudo, o significado social de desvantagem e as respectivas características variam de sociedade para sociedade, não raramente, de forma bastante acentuada. "(...) A nova pobreza dos países mais desenvolvidos da Europa Comunitária é, evidentemente, muito diferente da pobreza endémica e maciça do Terceiro mundo(...)" (Almeida, J. et al., 1994;3).

É esta diversidade que faz deslocar a análise do fenómeno de desvantagem de determinados indivíduos/famílias, ou mesmo, de determinados grupos sociais, de causas e consequências únicas para processos mais complexos e interativos, de difícil uniformidade de interpretação. Torna-se natural que a própria produção científica de análise sobre os problemas de desvantagem económico-social de dado universo faça surgir novos conceitos que tentam elucidar sobre os fenómenos e processos multidimensionais que originam e aprofundam, no tempo, essa desvantagem.

Nessa perspectiva surge o conceito de "exclusão social" que, dada a sua atualidade, permanece ainda relativamente impreciso, sendo, contudo, cada vez mais, reconhecido entre as instâncias públicas decisórias bem como entre os investigadores sociais.

No fundo, o conceito clássico de pobreza parece já não ser suficiente para dar resposta às crescentes formas de disfunção social.

Pretende-se neste espaço do trabalho esclarecer sobre os contornos teóricos de ambos os conceitos, tentando elucidar quais as relações que se estabelecem entre os mesmos, quais as diferenças na abordagem aos fenómenos sociais que ambos encerram, clarificando a diversidade de noções associadas à "pobreza em sentido lato", sintetizando a proliferação de definições conexas a ambos os termos, que vão surgindo na literatura científica sobre a matéria.

Antes de debater diferenças de análise que os conceitos de exclusão social e "pobreza em sentido estrito" encerram, há que reconhecer a existência de um consenso alargado em relação àquilo que se pode designar de "pobreza em sentido lato".

"(...) Sendo distintos no seu conteúdo, pobreza e exclusão social podem ser usados para resumir problemas sociais distintos, e logo, ambos devem ser preservados na análise de política, como identificando formas distintas do problema mais abrangente de desvantagem de pessoas e/ou grupos sociais numa dada sociedade relativamente a uma norma social de necessidades mínimas que devem ser satisfeitas, naquilo que se pode chamar de pobreza em sentido lato (...)" (Pereirinha, J., 1996;2).

É na discussão em torno dos elementos que devem integrar essa norma social de necessidades mínimas que podemos "balançar" para uma análise de "pobreza em sentido estrito", quando elegemos os recursos materiais, sintetizados ou não no rendimento, como fundamentos das condições socioeconómicas dos indivíduos/grupos sociais, ou, adoptando uma análise multidimensional, reconhecemos e explicitamos os vários domínios da vivência humana onde a desvantagem se pode revelar fundamental na erosão dos níveis de bem-estar, optando por uma análise de exclusão social.

No sentido da teorização em torno dos conceitos e suas interrelações não se tornar ambígua e confusa surge a necessidade de se eleger critérios para a diferenciação dos conceitos. Podemos falar de dois aspectos fundamentais na distinção dos conceitos (Pereirinha, J.; 1996):

- as dimensões distributiva e relacional que estão presentes na análise deste fenómeno de desvantagem de pessoas e/ou grupos sociais em relação a uma norma de necessidades mínimas.

- as perspectivas estática e dinâmica de analisar este problema.

### **1.1.1 - As perspectivas distributiva e relacional na distinção entre pobreza e exclusão social**

O conceito de pobreza surge originariamente ligado aos aspectos distributivos porquanto se refere ao sentido estrito de falta (ou insuficiência) de recursos que alguns indivíduos/famílias sentem para a satisfação das suas necessidades básicas. Desta forma, a "pobreza em sentido estrito" traduz uma desvantagem distributiva, reflexo da desigualdade de distribuição do produto social por entre os elementos que constituem a sociedade. Se nos reportarmos aos finais do século XIX, verificamos que os primeiros seguidores dessa tradição, nomeadamente Rowntree (1901), elege como elementos fundamentais para efeitos de análise da desvantagem de certos indivíduos, o rendimento associado à noção de sobrevivência física. A partir destes elementos define dois graus de pobreza: a pobreza primária que descreve a situação de alguns indivíduos cujos rendimentos são insuficientes para assegurar a sobrevivência física ; a pobreza secundária tradutora de uma situação de desvantagem que apesar de não ser tão grave reflete um inequívoco estado de carência.

Esta representação da desvantagem social permite a interpretação da pobreza enquanto conceito absoluto , ligado à inobservância de um conjunto estrito de necessidades elementares e de sobrevivência por parte de um certo número de elementos da sociedade.

Esta forma originária de estudar a desvantagem de certos indivíduos ganhou uma dimensão prática e analítica através da formulação das primeiras linhas de pobreza, que mais não constituíam do que uma valorização monetária de um cabaz constituído por bens e serviços capazes de satisfazer necessidades elementares e de sobrevivência . O que se verifica em relação a esta definição absoluta de pobreza, restringida à não verificação de um conjunto estanque de necessidades elementares e de sobrevivência, e que pode ser fortemente criticável, prende-se com o facto de a mesma não atender ao desenvolvimento da sociedade, no fundo, não registar a evolução das necessidades socialmente determinadas para se poder, não só subsistir, mas antes, subsistir decentemente (Labbens, 1978).

O conceito de subsistência, enquanto princípio orientador para a definição de pobreza sofre de duas insuficiências que permitem a sua contestação. Por um lado, os padrões absolutos de pobreza podem ser postos em causa por via da arbitrariedade visualizada na determinação das necessidades elementares. Conforme Townsend (1979;38), "(..) as necessidades das pessoas, mesmo para a alimentação, estão condicionadas pela sociedade na qual vivem e à qual pertencem, e, da mesma forma que as necessidades diferem em diferentes sociedades diferem, também, em diferentes períodos de evolução dessas mesmas sociedades (...)".

Para além disso, o maior problema do conceito de subsistência pode ser identificado pelo facto de as necessidades humanas serem interpretadas como meras necessidades físicas - por alimentação, habitação, vestuário - em vez de necessidades sociais, no fundo, identificando os seres humanos como seres físicos em vez de seres sociais.

Este aspecto é particularmente relevante quando verificamos que é através das relações e dos papéis sociais que muitas das necessidades surgem, sem se encontrarem pré-estabelecidas, e logo, de difícil antecipação.

Apesar dos esforços desenvolvidos no sentido de se obterem critérios objectivos de desvantagem, o alargamento das necessidades dos indivíduos, fruto

das rápidas mutações nos padrões de vida das sociedades actuais exigem um critério mais alargado de integração social.

O conceito de privação, introduzido neste debate teórico por Townsend (1979), pretende ser o elo de ligação entre a abordagem mais restrita e absoluta da "pobreza em sentido estrito" e a perspectiva mais abrangente e relativa introduzida pelo conceito de exclusão social. Em última análise, a concepção de privação permite considerar que os estados de desvantagem social são múltiplos, ou seja, não se manifestam apenas materialmente.

Segundo Townsend (1979;31) as pessoas são consideradas pobres "(...) quando lhes faltam os recursos para obter os tipos de dieta, participar nas actividades e ter as condições de vida que são usuais, ou pelo menos, largamente aceites pelas sociedades a que pertencem (...)", e, são consideradas privadas "(...) se não tiverem as condições de vida - isto é dietas, conforto, serviços que lhes permitam desempenhar os papéis, participar nas actividades e seguir o comportamento usual que se espera deles como membros da sociedade (...)".

No fundo, parece ser a capacidade que os indivíduos têm de transformar os recursos disponíveis em condições de vida largamente aceites e esperadas pela sociedade a que pertencem que os torna integrados socialmente. Essa capacidade só. será exercível se estes estiverem dotados das faculdades materiais (ou seja, não serem pobres em sentido estrito), mas também, e não menos importante, de factores mais intangíveis de integração social (educação, relações sociais activas, elos familiares significativos, entre outros), sendo este conjunto de critérios, claramente multidimensional, que pode definir um indivíduo como excluído ou integrado socialmente.

A perspectiva relativa, introduzida por Townsend, vem enriquecer a investigação dos estados de desvantagem social, porquanto, dota essa análise de dois atributos básicos :

(1)- Tenta localizá-la por referência a um lugar e tempo precisos, ou seja, a um dado modelo de sociedade, acompanhando as suas evoluções (noção de relatividade). "(...) O conceito deve ser social, e logo, relativo, numa perspectiva evolutiva. A pobreza deve ser concebida no presente, em relação às condições,

obrigações, expectativas e costumes dos nossos dias, e não um 'standard' absoluto do passado (...)" (Townsend, 1987;37).

(2) A noção de privação que introduz permite o reconhecimento da exclusão social (enquanto desvantagem social desintegradora de certos indivíduos) como uma realidade multidimensional e interactiva.

A discussão em torno do carácter relativo ou absoluto da pobreza tem gerado forte controvérsia entre Peter Townsend e Amartya Sen, porventura dois dos mais reconhecidos investigadores nesta área.

Townsend, assumindo-se como relativista, refere-se a Sen enquanto absolutista. O cerne da questão parece estar na interpretação do termo "absoluto".

Sen (1983; 670), argumenta que a relatividade não pode ser confundida com a variação ao longo do tempo, defendendo que existe sempre um elemento absoluto na definição da pobreza: "(...) se há fome, então não interessa qual seja o quadro relativo - existe claramente pobreza (...)". Contudo, defende que a conceptualização da pobreza (em sentido lato) deve reunir elementos absolutos e relativos. Basicamente, considera que as necessidades (corporais por estados), independentemente do espaço, são gerais e absolutas, e, tanto mais, quanto mais primordiais forem. A satisfação dessas mesmas necessidades (corporizada por actos) pode ser executada por cabazes diferentes, de acordo com a sociedade em que os indivíduos/famílias/grupos sociais se inserem, refletindo a ideia de relatividade.

Sen destaca dois espaços específicos: o espaço das capacidades ("basic capabilities") e o espaço dos bens/cabazes.

O espaço das capacidades enquadra a perspectiva absoluta da pobreza, referindo-se às potencialidades inerentes aos indivíduos para serem algo na sociedade (capacidades absolutas), que ao não serem detidas inibem a satisfação das necessidades, independentemente dos bens diferenciados (perspectiva relativa) que tenham ou não à sua disposição para esse efeito. No fundo, a satisfação de

uma capacidade absoluta implica diferentes bens e recursos de acordo com as sociedades, sua cultura e seu nível de desenvolvimento.

A concepção de Sen (1983;164) parece continuar mais centrada nos aspectos distributivos, pois a posse do bem fornece a base para satisfazer uma capacidade, e "(...) escapar da pobreza (...) exige um conjunto variado de bens(...)", em última análise, a escassez dos recursos materiais origina a pobreza.

Como resultado das reflexões em torno dos conceitos de "pobreza em sentido estrito", privação e exclusão social (representando a "pobreza em sentido lato"), suas divergências e proximidades, pode estabelecer-se uma cadeia lógica entre estes conceitos, no que se refere à sua compreensividade (Berghman, 1994):

Pobreza (sentido estrito) Privação => Exclusão Social

Em última análise, podemos então considerar (em presença do critério distributivo/relacional) a "pobreza em sentido estrito" como forma específica do fenómeno mais compreensivo de exclusão social, dado poderem-se admitir formas que não têm origem na falta de recursos (perspectiva distributiva). Este fenómeno mais abrangente, denominado de exclusão social, corresponde a uma concepção de pobreza em sentido amplo, que integra, quer aspectos distributivos, quer relacionais. Daqui deriva um consenso generalizado em relação à perspectiva que entende a exclusão social como o fracasso de um dos seguintes aspectos:

- Integração Cívica - correspondente ao gozo efectivo dos direitos de cidadania, caracterizados pela plena participação no sistema político, como eleito ou eleito de um órgão dotado de autoridade política, bem como no sistema legal, sentindo-se protegido e com o dever de, conhecendo-o, respeitá-lo.

- Integração Económica basicamente fornecida pelo direito à participação no mercado de trabalho, de forma condigna, o que pressupõe um rendimento suficiente para se atingir, pelo menos, o padrão de vida considerado minimamente fomentador de uma integração social.

- Integração Interpessoal e Social - resultante da participação na vida social da comunidade, envolvimento nas redes de solidariedade informais e/ou familiares.

- Integração Pública - deriva do acesso aos benefícios sócio-econômicos proporcionados pelo Estado.

### **1.1.2 As perspectivas estática e dinâmica na abordagem dos conceitos de Exclusão Social e Pobreza**

No sentido de uma maior clarificação da distinção e interrelação que se pode estabelecer entre os conceitos de exclusão social e "pobreza em sentido estrito", uma outra perspectiva de abordagem deriva da introdução da variável tempo na análise. Esta questão torna-se tanto mais relevante quando se reconhece a importância que tem o conhecimento da situação de determinados indivíduos, num dado momento, em termos do seu enquadramento na sociedade, exigindo uma análise em termos estáticos com vista à tomada de medidas de política, essencialmente, de âmbito correctivo. No fundo, optando pela perspectiva estática, obtemos uma análise dos estados de desvantagem de determinado universo, basicamente, em termos de resultado referente a um tempo preciso do processo de exclusão social.

Não menos importante, urge que se consiga caracterizar os processos que originam esses estados de desvantagem, optando por uma perspectiva dinâmica, de onde poderá derivar um conjunto de medidas de política de raízes mais profundas, porventura, mais proativas e menos reactivas.

Neste domínio temporal, é relativamente pacífico afirmar que a relação entre os conceitos de "pobreza em sentido estrito" e exclusão social toma a forma de um mecanismo de causa efeito, em que a pobreza, no seu significado mais estrito, ligada à escassez de recursos materiais, é encarada como um resultado/situação do processo multidimensional e cumulativo de exclusão social.

A exclusão social enquanto processo complexo e interactivo, fundado em causas estruturais ligadas ao funcionamento dos mecanismos sócio-econômicos, deve ser investigada, em termos dinâmicos, no sentido de as políticas a implementar se revestirem de um carácter preventivo e global, onde a coordenação de actores e políticas sectoriais e categoriais desempenha um papel fulcral (Room, G., et al., 1992).

Contudo, torna-se claro que quer a pobreza, no seu sentido mais estrito de escassez de recursos, pode ser analisada numa perspectiva dinâmica, bem como a exclusão social pode ser visionada numa perspectiva estática, concedendo uma <<imagem>> multidimensional da desvantagem de certo universo de análise, em dado momento.

No primeiro caso, pode falar-se do conceito de pauperização que traduz o empobrecimento dos indivíduos, já por si pobres, entrando, claramente, no domínio do estudo da severidade e duração da pobreza.

Segundo Walker (1994;237): "(...) A severidade da pobreza está positivamente correlacionada com a duração. Aqueles que são pobres por mais longos períodos têm menos recursos quando são pobres e menos tempo para recuperar da sua queda quando deixam de o ser (...)".

O estudo dinâmico da "pobreza em sentido estrito" de um dado universo é importante no sentido de se alcançar uma caracterização do problema específico da falta de recursos materiais. Através desta análise consegue-se, nomeadamente, distinguir a pobreza enquanto fenómeno social de carácter permanente, o que aconselham a formas de intervenção viradas para o combate às suas causas estruturais, da pobreza enquanto experiência transitória, própria dos ciclos conjunturais da economia, isto é, com os indivíduos a registarem maior mobilidade dentro e fora da pobreza, sugerindo, porventura, medidas de cariz mais correctivo ou transitório.

No que concerne à abordagem estática da exclusão social, o conceito de situação(ões) de exclusão social é o mais adequado, fazendo revelar quais as formas específicas de exclusão social que, inseridas num processo (visão dinâmica) mais intangível e longo, se tornam mais salientes em dado momento, reflectindo-se

em privações específicas, que tendem a interligar-se, dotando a exclusão social enquanto processo (perspectiva dinâmica) das suas características cumulativas e interactivas.

Em última análise, apesar de a exclusão social ser encarada enquanto processo complexo e interactivo, onde se torna difícil encontrar um ponto de partida, é também, importante, conhecerem-se as facetas visíveis do fenómeno que em determinado período precipitam situações de desvantagem. Bem assim, a "pobreza em sentido estrito", entendida como resultado de um processo de desqualificação social ou, como forma específica de uma noção mais vasta de desvantagem relevante (exclusão social) deve ser, também, estudada não só como um facto adquirido e de características únicas, mas, numa perspectiva dinâmica, caracterizadora das formas próprias de como o fenómeno específico da escassez de recursos evolui no processo complexo de exclusão social.

## **1.2 - Abordagens ao conceito de «EXCLUSÃO SOCIAL»**

A noção de exclusão social põe em destaque a dimensão relacional da "pobreza em sentido lato", referindo-se a uma situação de inadequação (ou inexistência) de integração social de pessoas na sociedade de que fazem parte. Como verificámos anteriormente, é este carácter de maior abrangência que distingue, basicamente, a análise de «exclusão social» da análise de "pobreza em sentido estrito".

Pode-se falar de duas orientações distintas, na literatura, no que respeita ao conceito de exclusão social, que se preocupam, fundamentalmente, com a definição do significado do mesmo : uma perspectiva «institucional» da exclusão social, de origem anglo-saxónica, que se inspira nos estudos de T.H. Marshall (1950) em torno do conceito de «cidadania» e, uma perspectiva «sociológica»>, com origem na literatura francesa onde a noção de «quebra de laços» ("desaffiliation") dos indivíduos/grupos, com a sociedade de que fazem parte, é o conceito central (Castel, 1991).

Marshall (1950) define o conceito de cidadania como um estatuto conferido àqueles que são membros plenos de uma comunidade e que ganha sentido prático através da capacidade de exercer alguns direitos básicos. Esses direitos básicos manifestam-se em três áreas específicas e abrangentes:

- Área cívica - os direitos cívicos refletem o direito à liberdade individual, à luz dos sistemas legais instituídos.

- Área política - os direitos políticos consubstanciam-se na possibilidade de participar no exercício do poder político, quer como membro de um órgão investido de autoridade política, quer como eleitor dos seus membros.

- Área social- os direitos sociais resumem-se à possibilidade de os indivíduos/famílias integrarem plenamente a sua sociedade, ou seja, poderem viver de acordo com os modelos de vida prevalentes na mesma.

Esta perspectiva é denominada de institucional, porquanto, nas sociedades desenvolvidas dos nossos dias, o funcionamento das instituições e as políticas públicas corporizam esses direitos fundamentais. A noção de exclusão social surge pelo facto de o funcionamento das instituições (privadas e públicas), bem como a orientação das políticas - económica e social - poderem ocorrer de uma forma que leva a que alguns indivíduos/grupos sociais sejam excluídos do exercício desses direitos de cidadania. Pode-se falar, então, da existência de situações de exclusão social, numa dada sociedade, que aglutinam em si, a "pobreza sentido estrito" e outras manifestações mais subjectivas (menos materiais) de disfunção social.

Enquanto situação (perspectiva estática), decorrente da ideia de <<cidadania>>, esta análise da exclusão social distingue-se da análise da mesma enquanto processo. A visão da exclusão social enquanto processo, centra-se no estudo das dinâmicas estruturais que contribuem para a alteração, mais ou menos significativa, dos próprios direitos de cidadania, ou, se preferirmos, da forma de que estes se revestem, correlacionada diretamente com os modelos de desenvolvimento económico-social prevalentes. Logo, é a análise da exclusão social enquanto situação que permite uma visão mais objetiva do fenómeno de desvantagem multidimensional de dado universo, no contexto de uma sociedade específica, com direitos de cidadania, minimamente definidos, num dado momento.

Enquanto problema de cidadania, a exclusão social põe em destaque um conceito fundamental - a noção de «acesso». No enquadramento da exclusão social, o termo «acesso» tem que ser entendido numa perspectiva múltipla e interactiva, porquanto, a restrição/negação do acesso a determinado bem/serviço/actuação, que se constitui em direito de cidadania, pode resultar de exclusões precedentes, levando a que se entenda a exclusão social como a privação múltipla, persistente e cumulativa destes direitos.

A perspectiva decorrente da Escola Sociológica Francesa, que interpreta a exclusão social enquanto "quebra de laços" ("desaffiliation") dos indivíduos e/ou grupos sociais com a sociedade a que pertencem (Castel, 1991), acentua o papel decisivo das crises económicas, nas sociedades actuais, em conjunto com uma maior rigidez do mercado de trabalho (entendido como o mecanismo institucional de maior importância na integração social), na criação e aprofundamento dessas situações de desvantagem social. Nesse sentido, perfila-se, preferencialmente, no estudo da exclusão social, enquanto processo, alertando para as novas causas estruturais do fenómeno de desvantagem social de certos indivíduos. Esta perspectiva está eminentemente ligada à análise da mudança económica e seus efeitos sobre a situação sócio-económica dos indivíduos.

Uma outra óptica de abordagem da exclusão social, que levanta um problema fundamental em termos da tomada de medidas de política de combate a esse fenómeno, prende-se com o facto de o encararmos de forma directa, consentânea com a abordagem padrões de vida, ou, pelo contrário, de uma forma indirecta, por referência a um nível mínimo de recursos. Atkinson (1989) discute as duas concepções («padrões de vida» e «<direito a um nível mínimo de recursos»), que podem sintetizar-se do seguinte modo: se pensarmos, em termos de «padrões de vida», somos obrigados a atender ao consumo de bens/serviços específicos (alimentação, habitação, vestuário, cuidados de saúde,...), encarando a exclusão social enquanto escassez de recursos que limitam as condições de vida de dado universo, correlacionando privação com baixo consumo. A defesa desta perspectiva corresponde a uma definição directa de pobreza, e obriga, forçosamente, a uma certa normatividade no estabelecimento dos padrões de vida livremente aceites por uma dada sociedade. Esta aceção da exclusão social permite, segundo Sen (1979),

identificar todos aqueles cujo consumo atual é insuficiente para satisfazer as necessidades consideradas mínimas.

A abordagem que defende o «direito a um nível mínimo de recursos» considera lógico que o não acesso ao mesmo é o factor que está na base da privação, e logo, o pressuposto para uma condição não igualitária de cidadania. Esta visão é consentânea com a interpretação indirecta da pobreza, dado que, identifica aqueles que não têm a capacidade para satisfazer essas mesmas necessidades a partir do seu orçamento (Sem, 1979).

A interpretação da situação genérica de exclusão social de indivíduos/grupos sociais, a partir de cada uma das concepções apresentadas, não é indiferente, dado que reflete diferentes interpretações da função de bem estar social adotada, que ganha forma nas medidas de política prosseguidas.

Este aspecto é fundamental, porquanto entra em considerações sobre qual a melhor forma de avaliação do bem-estar individual e, por agregação, do bem-estar social. Em última análise, as instituições públicas (maioritariamente) na tomada de medidas de política, destinadas à erradicação ou alívio das desvantagens sociais de certos indivíduos/grupos sociais deverão ser, essencialmente, «<paternalistas» ou devem, apenas, dotar os indivíduos excluídos de rendimento para, por livre iniciativa e estilo, melhorarem o seu bem-estar ?

De acordo com a abordagem «padrões de vida», claramente "non-welfarist", onde o bem-estar é um dado socialmente determinado e pouco flexível a interpretações individuais, o baixo padrão de vida que alguns indivíduos/grupos sociais experimentam pode estar associado a outros factores que não, obrigatoriamente, o rendimento. Estes resumem-se a escolhas de consumo que se desviam do padrão de vida designado, socialmente, como <<standard>>, naquilo que é vulgarmente designado por «comportamento míope»

Desta forma, a exclusão social resultará de um nível de rendimento insuficiente, apenas quando for verificada uma correlação significativa entre rendimento e privação, sendo esta referida em relação a um padrão de vida comum à sociedade em questão. Nesse sentido, Mack e Lansley (1985), nos passos metodológicos de construção do índice de privação, entram em consideração com

este facto, definindo a pobreza em sentido lato, enquanto "(...) ausência forçada de satisfação de necessidades socialmente determinadas (...)".

A abordagem «<padrões de vida», representando uma tradução objectiva do bem-estar, deve, contudo, dotar os agentes da política social de uma preocupação constante na correcta interpretação do estilo de vida (enquanto conjunto de costumes e actividades correntes numa sociedade e passíveis de serem partilhados e adoptados pelos seus membros), quer na identificação dos socialmente excluídos (na dupla dimensão de extensão e profundidade), quer numa perspectiva interventora, na implementação de medidas de política conducentes à erradicação/alívio de situações de exclusão social.

Townsend (1979; 54), atendendo aos enquadramentos macro e micro sociais, considera fundamental, para que haja uma objectiva tradução do vetor de necessidades socialmente determinadas, clarificar os seguintes aspectos na definição do estilo de vida: "(...) a) os tipos de costumes e actividades sociais praticadas e aprovadas, e as condições habitacionais, ambientais e de trabalho, experimentadas ou esperadas pela maioria da população ; b) os tipos de costumes e actividades sociais praticadas ou aprovadas pela maioria das pessoas numa localidade, comunidade, classe, grupo racial, seita religiosa ou grupo de trabalho; c) o comportamento específico dos indivíduos e a expressão de grupo em relação a ambos, costumes e práticas nacionais e locais (...)".

A abordagem «direito a um nível mínimo de recursos» tem a sua tradução directa, em termos de medida de política, na ideia de "rendimento mínimo garantido", presentemente, em destaque, na agenda política portuguesa. As suas origens remontam a meados do nosso século (Beveridge, 1948), por altura da instauração do Estado do Bem-Estar na Grã-Bretanha. O "rendimento mínimo garantido" corresponde, na sua versão original, a um subsídio não contratualizado (sem contrapartidas obrigatórias por parte do beneficiário), que se destina a assegurar um nível mínimo de recursos aos seus beneficiários. Instaurado numa época de forte crescimento económico, as suas dimensões e a extensão dos seus beneficiários era perfeitamente comportável pelo Estado do Bem-Estar, então nascente. A alteração das condições de desenvolvimento das economias, a par com uma maior consciencialização e debate em torno da noção de integração social,

veio alterar a forma como essa política tem vindo a ser seguida mais recentemente. É o caso específico da França, onde o objectivo último da política de rendimento mínimo garantido passa por uma integração social dos seus beneficiários, havendo uma tendência para a «contratualização» do rendimento mínimo, no sentido de proporcionar aos seus beneficiários a inclusão no mercado de trabalho. Aliás, só faz sentido que a política de rendimento mínimo garantido avance, em conjunto com um contrato de inserção social dos beneficiários, onde o papel de acompanhamento e fomento por parte dos mais variados atores sociais (Autarquias Municipais, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Sindicatos, Associações Patronais,...) se torna fundamental.

Apesar de tudo, alguns casos haverá onde, apenas a subsídio integral, sem contrapartidas, poderá ser a solução, dado o enorme afastamento de certos indivíduos/famílias em relação à vida sócio-económica, encarando-se essa medida de política, como um serviço comunitário perpétuo em relação aos desfavorecidos em grau extremo.

### **1.3-O processo de exclusão social e as teses da mudança**

A identificação de um indivíduo socialmente excluído tem como suporte um conjunto de contornos morais ou valorativos. Estes, estabelecem-se em torno de aspectos vários da vida social onde a desvantagem generalizada de alguns decorre de processos complexos que influem na construção social e que legitimam a sua identificação como excluído social.

A análise do processo de exclusão social passa pela identificação, numa escala macro, das dinâmicas de natureza económica, política, demográfica e cultural, que, associadas a um dado modelo de desenvolvimento sócio- económico, centrado no Mercado e no Estado, produzem exclusão de uma forma directa ou contribuem para uma situação de maior vulnerabilidade à exclusão. É relativamente consensual, na literatura dedicada à temática da exclusão social, a identificação de algumas características do modelo de desenvolvimento sócio-económico das

sociedades ocidentais que representam os factores estruturais, as causas remotas para a exposição de certo universo à exclusão social.

### **1.3.1 O emprego e o mercado de trabalho**

Podendo considerar-se o emprego como um dos principais fatores de integração social dos indivíduos, a análise e compreensão dos mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho, de uma forma genérica, consegue explicar como os mesmos contribuem para a vulnerabilidade de um conjunto cada vez mais vasto de pessoas a situações de exclusão social.

Andersen (1991) procura caracterizar, através da interpretação dos mecanismos da oferta e procura no mercado de trabalho, o contributo da mudança económica para a exclusão social.

"(...) A observação mais importante é, provavelmente, que o mercado de trabalho não é homogéneo (...)" (Andersen, 1991;1). Esta heterogeneidade manifesta-se, quer nas diferentes qualificações e competências profissionais e pessoais dos indivíduos, quer nos diferentes índices tecnológicos dos vários sectores económicos, e, de uma forma crescentemente importante, na constatação da existência de setores díspares, uns em expansão e outros em declínio, fruto da mudança económica.

Neste contexto, as oscilações na oferta e procura de trabalho, designados por «pull mechanism» e «push mechanism» (Andersen, 1991), são, cada vez mais rápidas e de difícil previsão. Pegando na dualidade sectorial, sectores em declínio e sectores em expansão, também assim se poderá constatar a existência de um mercado de trabalho dual.

Podemos falar de um segmento primário, onde "(...) os salários são altos, existem boas condições de trabalho, emprego estável e segurança no trabalho. Mais, os regulamentos e procedimentos que determinam a afectação dos trabalhadores, promoções, entre outros, estão bem definidas (...)" (McNabb,

1987;159), e de um segmento secundário, que, por outro lado: "(...) contém ocupações que envolvem baixos salários, baixo estatuto, fracas condições de trabalho, instabilidade no emprego e escassas oportunidades para melhorias na formação e treino (...)" (McNabb, 1987;159). Desta forma, é lógica a aspiração dos trabalhadores do segmento secundário à «mudança» para o segmento primário. Contudo, o funcionamento das regras da oferta e procura de mão-de-obra, em cada um dos segmentos, em resposta, ou, no acompanhamento da mudança económica, vai aumentar as barreiras que dificultam a sua mobilidade.

o emprego no segmento primário está associado, como é evidente, aos sectores em expansão, integrando, basicamente, as indústrias capital-intensivas, com uma procura de produto relativamente estável, contrastando com o emprego no segmento secundário, associado a sectores em declínio, basicamente formados por empresas trabalho-intensivas, sujeitos a uma procura de produto instável. Em última análise, os efeitos da mudança económica na criação/aprofundamento da exclusão social exerce-se através dos mecanismos (pull e push) que caracterizam os movimentos intra e inter-sectoriais.

O«pull mechanism», por si só, é positivo, ou seja, as actuações levadas a cabo por parte de certos indivíduos, no sentido de obterem as aptidões e a formação necessária para poderem executar a transição do segmento secundário para o segmento primário, no sentido de corresponder à escassez de força de trabalho nos sectores em expansão, originará melhores condições de vida para esses indivíduos e reduzirá a abundância de trabalho nos mercados em contracção. Este movimento, no limite, originaria a possibilidade, através da remoção do excesso de mão de obra no segmento secundário, de extinguir (parcial ou totalmente, consoante os níveis a que a mão-de-obra consegue fazer a transição - pull) o emprego friccional e o desemprego. Contudo, apesar de não ser, em si, um movimento negativo (porquanto origina a melhoria das condições de vida de uma parte da população), o «pull mechanism» traduz-se, na prática, de uma forma paradoxal. Conforme Andersen (1991;5) "(...) O pull mechanism não produz exclusão do mercado de trabalho. Mas, o facto de que as relações salariais devem ser ajustadas para reflectir a escassez e abundância de oferta de trabalho, em relação às alterações da procura de trabalho nos vários sub-mercados, implica que

maiores desigualdades nos salários e noutras condições de trabalho, devem ser aceites no período de transição. Logo, uma vantagem social ("o salto em frente"), é obtida à custa de algo que, também poderá ser considerado uma desvantagem social para muitos (maiores desigualdades entre assalariados) (...)", e, continuando; "(...) especialmente, a queda dos salários nos submercados em contracção pode produzir sérios problemas sociais - mesmo pobreza (...)".

Esta amplitude de diferenciação salarial tende a crescer como aprofundar do crescimento dos sectores em expansão, a par com um maior índice tecnológico (e logo, poupança de força de trabalho, dirigindo-se a procura de trabalho remanescente, para níveis de qualificação/escolarização extremamente elevados e, conseqüentemente, mais bem remunerados, procurando um efeito qualidade, em vez de um efeito quantidade na gestão dos recursos humanos). É esta tendência para a poupança de trabalho, nos sectores em expansão, que fará com que as barreiras de transição do segmento secundário para o segmento primário sejam cada vez maiores. Esta crescente imposição de barreiras, que complica a transição, originará um crescente excesso de oferta de mão-de-obra no segmento secundário, originando uma de duas situações : ou um decréscimo, ainda mais vincado, das condições remuneratórias e uma perda de poder reivindicativo da mão-de-obra, ou, em alternativa, o acréscimo do desemprego.

Em consequência das limitações do «pull mechanism», nomeadamente a tendência para uma insuficiente (e decrescente) procura agregada de mão-de-obra dos sectores em expansão, em conjunto com uma falta de flexibilidade para reagir à mudança - conforme Andersen (1991;6) "(...) deve ser realçado que no curto prazo a flexibilidade da força de trabalho é sempre limitada. A educação é um processo tempo-consumidor, especialmente o relativo às profissões altamente especializadas e qualificadas, que são a base dos sectores em rápido crescimento ..)" - os mecanismos de mercado não conseguem, por si só, proceder aos necessários ajustamentos nos vários submercados de trabalho.

A exclusão social atinge, contudo, uma maior visibilidade no âmbito dos sectores em declínio. As empresas destes sectores experimentam a restrição, quer

através de uma redução gradual da procura pelos seus produtos, quer através de uma ineficiência produtiva, em grande parte motivada pelo uso de mão-de-obra com uma desadequada combinação de qualificações. Perante estas condições as empresas são forçadas a despedir muita da sua mão-de-obra, numa tentativa de redução de custos e de diminuição do volume produtivo para um mais condizente com o que é procurado.

Perante esta realidade - o despedimento - diversas situações se colocam : o fenómeno da <<nova pobreza>> resulta de uma situação especial, referente aos sectores em declínio; um novo tipo de desemprego que é característico das zonas de forte reconversão/reestruturação industrial (muito actual no caso português), principalmente marcado pela dificuldade de reingresso no mercado de trabalho desses indivíduos, geralmente, de baixa instrução de base e com especialização produtiva endógena ao tipo de trabalho anteriormente praticado, conduzindo, normalmente, a situações de desemprego de longa duração.

A ocorrência de desemprego numa idade activa já avançada, se bem que, ainda longe do período de reforma, que dificulta, enormemente, as possibilidades de reingresso no mercado de trabalho, é outra das situações que surge como consequência do <<push mechanism>>.

A população que conhece o desemprego através deste «<push mechanism>> corresponde a uma mão-de-obra enfraquecida, com baixa capacidade de adaptação à mudança e de responder às novas exigências, no fundo, um conjunto de <<handicaps>> que tornam difícil um efetivo retorno ao mercado de trabalho, tornando-se um "peso" para o sistema de protecção social e uma dificuldade prática de reinserção social no curto/médio prazo.

Andersen (1991), retira como conclusão, respeitante ao funcionamento destes dois mecanismos («pull» e «push») o seguinte: "(...) Rápida mudança económica gerará, quase inevitavelmente, tendências inflacionistas e conflitos sociais, em simultâneo (...)".

As tendências inflacionistas derivam da fraca mobilidade da mão-de-obra no curto-prazo, tornando a oferta de trabalho (aos sectores em expansão) quase rígida, fazendo subir, inevitavelmente, os diferenciais salariais entre o mercado

secundário e o mercado primário, o que poderá gerar tensão social. Esta será tanto mais forte, quanto mais acutilante for a defesa da situação dos trabalhadores, pelas autoridades competentes (associações sindicais), sobretudo, ao nível do trabalho no segmento secundário.

As autoridades públicas são levadas a tomar medidas que tentem obviar estes dois fenómenos - tendência inflacionista e tensão social. Basicamente, optou-se por políticas de flexibilização do mercado de trabalho, no sentido de se obterem respostas às exigências postas pela mudança económica. Formação profissional e reciclagem, maior alívio nas restrições postas pelos mecanismos de negociação colectiva (ou seja, uma mais efectiva concertação social), estão entre as medidas tipo que visam fazer face aos problemas expostos. Perante a ineficácia de curto prazo das medidas de flexibilização do mercado de trabalho (que pode ser uma estratégia positiva no médio prazo, dado o consumo de tempo necessário à preparação da força de trabalho), os governos optam por medidas de carácter mais imediatista, nomeadamente, no sentido de estancar os efeitos inflacionistas. Estas traduzem-se em intervenções de política macroeconómica restritiva, que se baseiam em medidas de natureza financeira e monetária, tendentes à redução da procura agregada, com o objectivo de eliminar a escassez de mão-de-obra nos mercados em expansão (reduzindo a procura aos seus produtos), evitando, desta forma, pressões sobre os níveis salariais dos mercados em expansão, e, dessa forma, combatendo a inflação.

A execução de uma política macroeconómica restritiva, em grau extremo, (entendida, no mercado de trabalho, como conducente à eliminação da escassez de mão-de-obra em todos os sub-mercados de trabalho) poderá trazer, contudo, consequências <<perversas>>, sintetizadas na quebra, mais ou menos significativa, do crescimento económico. Andersen (1991) salienta as principais consequências decorrentes deste tipo de iniciativas de política económica sobre a vulnerabilidade à exclusão social. Basicamente, os efeitos negativos resumem-se a três aspectos que se inter relacionam:

(1) O crescimento económico sofre uma desaceleração, mais ou menos brusco, consoante a intensidade das medidas implementadas.

(2) A remoção de escassez de mão-de-obra, por via da quebra da procura agregada, traduz-se num desincentivo à mobilidade do segmento secundário para o segmento primário, por via de um «choque» entre expectativas da população e a vivência da realidade sócio-económica.

(3) A adopção de medidas restritivas, conducentes à quebra da procura agregada, embora evite tendências inflacionistas, provoca uma quebra no ritmo da actividade (já por si baixa e, muitas vezes, minimamente sustentada pela procura interna) dos sectores em declínio, produzindo situações graves como o desemprego permanente. Em última análise, os sectores em declínio, vêm juntar-se às razões estruturais de incapacidade concorrencial, razões conjunturais que, não raras vezes, levam à reconversão (associada à «nova pobreza»), ou ao encerramento.

Perante este cenário, Andersen (1991;8) defende que: "(...) O crescimento da economia depende do preenchimento da escassez nos mercados em expansão, e não do alívio (nomeadamente por despedimento) dos mercados contraídos. Logo, o «push mechanism», em si, não promove o crescimento. Apenas o faz se a mão-de-obra despedida nos mercados contraídos for «transferida» para os mercados em expansão. Se não for este o caso, o «push mechanism» apenas reduz a produção total e, logo, a satisfação das necessidades (...)" . Mais, no sentido de que a transferência de mão-de-obra de um segmento para outro seja efectuada com alguma eficácia: "(...) haverá poucas expectativas de sucesso se nada, excepto educação profissional, é oferecido a essas pessoas. Elas necessitam de serviços individualizados, por exemplo, orientação de carreira, acompanhamento psíquico, suporte da família e para a família. Apenas um programa compreensivo pode produzir tais serviços (...)" (ibidem, 9). No fundo, resolver ou atenuar os problemas do mercado de trabalho, mais não é que dotar os indivíduos dos meios e formas de os utilizar que sejam conducentes ao objectivo último de inserção social.

No contexto das desigualdades no mercado de trabalho, não nos podemos alhear das novas realidades concorrenciais à escala internacional. A pressão competitiva exercida sobre as empresas, em geral, acelera o processo de segmentação do qual relevam os mercados em expansão e mercados em contracção. Mais do que isso, dentro deste subtipo de mercados (derivados da "situação de mercado"), a separação entre as empresas concorrenciais e as não

concorrenciais é uma realidade imediata, produtora de desigualdades acentuadas nas condições definidas dos participantes do mercado. A esse respeito, e defendendo um certo dualismo de efeitos decorrente dos processos de modernização e integração europeia (para o caso português), Almeida, J.F. et al (1994), referem: "(...) não se pode falar, até agora de separação das vulnerabilidades do tecido económico à intensificação da concorrência internacional (...). As tendências de modernização são assim concomitantes quer de lógicas de desenvolvimento superadoras de parte das anteriores situações de pobreza, quer de novos riscos de segmentação social entre, por um lado, setores estabilizados e protegidos e, por outro, setores precarizados e excluídos nos planos da economia, da protecção institucional e das redes de relações interpessoais (...)".

### **1.3.2 - Economia informal e precariedade do emprego**

Uma questão, crescentemente preocupante, prende-se com as decorrências sociais provenientes do desenvolvimento da chamada economia informal (também designada por economia subterrânea), embora a linearidade da relação entre esta e a exclusão social não seja fácil de estabelecer.

Associada ao desenvolvimento da economia informal está a questão da clandestinidade, que traz efeitos nocivos, quer aos indivíduos (e famílias) nessa situação (por via da impossibilidade de gozar dos mecanismos de protecção social), quer ao Estado (por via, basicamente, da fuga fiscal, que não é impeditiva, contudo, do gozo de alguns direitos públicos por parte dos infractores). A dificuldade de se estabelecer uma relação linear entre o impacto da economia informal e a exclusão social, verifica-se pelo facto deste conjunto de relações económico-sociais de âmbito informal poder tomar formas diversas.

São certamente diferentes os impactos sobre a vulnerabilidade à exclusão social decorrentes do "emprego" exclusivo na economia informal (única fonte de rendimentos), ou, em que a atividade informal é paralela a uma atividade formal do indivíduo e se apresenta como mero acréscimo de rendimento. A este propósito,

Almeida, J.F. et al (1994; 7/8), referindo-se ao caso português, esclarece: "(...)Algumas das modalidades da economia informal consistem em atividades ilícitas e em trabalhos irregulares, de ocasião, por exemplo, na venda ambulante, em pequenos trabalhos artesanais ou na prestação de serviços domésticos. Trata-se, evidentemente, de atividades que não surgiram agora ; antes, prolongam práticas de sobrevivência precária a que têm estado tradicionalmente ligados segmentos pobres da população (...)". Por outro lado, contudo: "(...)Outro aspecto muito importante da economia informal no país tem a ver com o alastramento, sobretudo desde a década de 70, de actividades empresariais e formas de assalariamento não declaradas perante o Fisco e perante a Segurança Social (...)" (ibidem, 8), referindo-se claramente à atividade informal como complemento de rendimento, a outro(s) obtido(s) a partir da inserção mais ou menos vantajosa na economia formal.

A actividade na economia informal, embora tenha aspectos, à priori, positivos, nomeadamente a redução, no curto prazo, do desemprego efectivo e a possibilidade de viabilizar (em ordem aos baixos custos) a actividade económica de alguns sectores (ex: construção civil, indústria têxtil), caracteriza-se, em geral, por um grau de incerteza e precariedade, que torna muito vulneráveis à exclusão social, grande parte dos que nela se encontram envolvidos. A proliferação de contratos a prazo, onde a possibilidade de não renovação é um espectro constante; os baixos níveis salariais auferidos (muitas vezes abaixo do salário mínimo oficial), bem como o atraso (por vezes significativo) na sua obtenção (agravado pela fraca capacidade de reivindicação); uma situação periférica em relação aos esquemas de protecção social, por via da "clandestinidade" da sua actividade, que pode ter como consequência um agravamento da precarização futura; a incerteza quanto aos rendimentos obtidos (sobretudo nos indivíduos que desenvolvem actividade por conta própria); o comprometimento do futuro das gerações subsequentes, pela transmissão de uma "cultura" de vida própria e muito marcante, que leva à desvalorização de valores como a educação (subinvestimento na escolaridade dos filhos) - estão entre os factores característicos da actividade na economia informal, que conduzem os indivíduos/famílias, nela participantes, a situações de permanente vulnerabilidade à exclusão social.

Em última análise, as actividades económicas informais caracterizam-se por uma dualidade de efeitos positivos/negativos sobre a vida sócio-económica, porquanto, se, por um lado, contribuem para a diminuição (quanto mais não seja, temporária) de alguns estados de carência, através do recurso de muitos indivíduos a este tipo de mercado precário de emprego (em Portugal, estima-se que, em 1988, cerca de 20% dos trabalhadores por conta d'outrem tinham contratos a prazo), por outro, viabilizam que grande parte da industrialização e do crescimento dos serviços se apoie na redução de custos em mão-de-obra, promovendo um comportamento concorrencial "míope", por parte dos empresários, e por indução e necessidade presente por parte dos próprios trabalhadores.

As consequências a este nível, sobre o modelo de desenvolvimento económico-social, e sobre a modernização com vista à competitividade, são muito negativas, promovendo os comportamentos de acomodação, quer por parte do empresariado (realizador de lucros imediatos e "fáceis"), quer por parte dos trabalhadores, pouco esperançados num futuro melhor.

A gravidade desta situação acentua-se quando a interiorização do dualismo existente na sociedade - indivíduos incluídos no sistema de garantias estatal «<versus>> indivíduos desprotegidos; expectativas de segurança mínima futura <<versus>> incerteza permanente - fomenta a tensão social, caracterizada, no extremo, por comportamentos de auto-exclusão (ex: criminalidade, toxicoddependência, comportamentos desviantes, ...).

### **1.3.3 - As dinâmicas migratórias e as minorias étnicas**

A percepção da influência das dinâmicas migratórias, basicamente caracterizadas pela formação das denominadas "minorias étnicas", em termos do acréscimo da intensidade e extensão dos fenómenos de pobreza e exclusão social constitui uma referência.

Na categoria social "minorias étnicas", o choque cultural profundo em relação ao modo de vida do país destino (embora a presença de outros elementos

anteriormente vindos possa funcionar como "amortecedor" a esse choque ), as dificuldades de expressão linguística e a fraca (inexistente ?) educação básica e, não raras vezes, a clandestinidade, são fatores que, à partida, condenam, em boa parte, a possibilidade de uma integração económico-social sólida.

Enquanto elemento do processo genérico de exclusão social, de certos indivíduos/famílias, o factor pertença a uma "minorias étnica", tem uma forte ligação, no que respeita ao sucesso/insucesso na integração económica, com a caracterização anteriormente referida do funcionamento da economia informal. Em Portugal, as minorias étnicas constituem-se, basicamente, de africanos provenientes das ex-colónias ultramarinas portuguesas, com particular incidência para os cabo-verdianos, bem como de elementos de raça cigana, e alguns grupos menos significativos como os timorenses (Almeida, J.F., et al., 1994)

Grande parte dos elementos das minorias étnicas, com especial excepção dos ciganos, são, basicamente, assalariados de baixo nível de qualificação, e logo, baixo nível de remuneração, o que se torna mais grave com a forte inclusão em contratos clandestinos de trabalho (dada a clandestinidade de uma grande parte dos africanos), que jamais poderão propiciar condições remuneratórias, quer presentes, quer futuras, compatíveis com o padrão mínimo de vida em sociedade. O caso dos ciganos é substancialmente diferente, dada a sua actividade preferencial se circunscrever ao comércio ambulante, num clima de economia informal, onde a volatilidade de rendimentos é a característica dominante. Há também, dentro da categoria social "minorias étnicas", pequenas elites cujo sucesso de integração, sobretudo económica, é uma realidade - o caso dos indianos.

Em termos de coesão da categoria social "minorias étnicas", pode-se apontar o choque de realidades e de ideologia como o denominador comum destas diversas comunidades migrantes. Na verdade, uma característica comum a todas é o choque entre a sua ideologia e cultura e aquilo que se pode denominar de ideologia ou cultura dominante. Apesar de não haver identidade cultural entre as etnias e, daí, não se poderem identificar as minorias étnicas na globalidade, como um grupo (não há interação forte entre elas; fecham-se, antes em comunidades próprias), uma realidade comum é o choque com a cultura dominante, a que alguns

são particularmente mais flexíveis, daí resultando uma melhor integração sócio-económica.

Perante isto, parecem ser as áreas da educação e da habitação os grandes domínios de vulnerabilidade à pobreza, sentidos por estas comunidades. No domínio da educação, é ao nível da segunda geração (dado que a primeira, que é, contudo, jovem, vem essencialmente para trabalhar), que se põem os maiores problemas, mas simultaneamente, as maiores esperanças. Os grandes problemas residem, basicamente, em três fatores: a dificuldade de acompanhar um ritmo de formação escolar, por via de um atraso estrutural, com particular destaque na ausência de domínio da língua portuguesa (isto, para o caso da primeira geração); o choque de culturas no "lar", entre a primeira e a segunda geração, o que leva ao abandono escolar e à rejeição consequente da cultura dominante (este é, por si só, um factor fulcral de exclusão social para as minorias étnicas); a própria marginalização de que continuam a ser alvo (embora pareça menor) as crianças das minorias étnicas ao nível da escola, quer no relacionamento com os colegas, quer com os professores (revelador de alguma impreparação destes para lidarem com situações que lhes exigem maior flexibilidade comportamental e maior acompanhamento pessoal) (Almeida, J. F., et al., 1994).

Estas evidências não se manifestam uniformemente em relação a todas as minorias étnicas, mas o estudo casuístico e as conclusões possíveis de retirar são de difícil generalização. Aliás, no próprio mercado de trabalho, a questão da etnia não se reveste de uma tendência de conflitualidade genérica, mas antes, de manifestações dispersas de discriminação e de alguns preconceitos. É óbvio que esta flagrante desvantagem, no domínio educativo, será uma condição evidente para a exclusão social.

Quanto à espacialidade, este fenómeno das minorias étnicas centra-se em torno das grandes zonas urbanas (com especial incidência, no caso português, para a área metropolitana de Lisboa e para o distrito de Setúbal, este último com graves problemas sociais associados ao declínio económico que caracteriza, actualmente, a região, que, em tempos, foi um pólo industrial muito forte).

Como é evidente, esta concentração habitacional dá origem aos alojamentos precários, aos famosos "bairros de lata", onde a "residência" de clandestinos constitui a maioria.

Os indivíduos pertencentes a minorias étnicas, que tenham a sua situação regularizada, podem, eventualmente, ter acesso à instalação em bairros de habitação social, com condições mais dignas (se bem que precárias). Existe uma grande solidariedade intra-minoria étnica, que é fruto de um sentimento de reacção comum perante um contexto novo, e da necessidade premente de sentir que existe alguém que partilha dos nossos problemas e esperanças e, também assim, da mesma cultura/ideologia de origem. Daí que se expresse o modo de vida dos subgrupos das minorias étnicas (cabo-verdianos, angolanos, ciganos, etc...) como um "convívio" permanente (a chamada "convivialidade") que resulta num forte contraste com o meio envolvente (crescentemente individualista), através da reprodução do espaço origem no espaço destino, produzindo algumas contraculturas, ou partilhando experiências que ajudam a superar os "espinhos" do caminho, na nova realidade civilizacional, sem nunca perder o "rasto" ao saudosismo de um passado de forte valor afectivo.

O problema do crescimento das minorias étnicas, em Portugal (bem como noutros países da Europa) é uma realidade que urge debater, perante a visibilidade de insuficiência de meios/preparação para proporcionar a estas famílias, uma inserção económico-social mais digna. À medida que assistimos ao crescimento excepcional de algumas destas etnias, deve ser maior a preocupação, no sentido de agir, sob pena de fenómenos aparentemente pontuais, se tornarem dominantes.

Toda a caracterização que se efectue relativa às dificuldades de inserção sócio-económica das minorias étnicas, deve assentar numa perspectiva dinâmica, de forma a que as relações entre os processos migratórios e a exclusão social (enquanto situação) sejam conhecidas nas suas especificidades e generalidades, dada a falta de uniformidade das mesmas.

### **1.3.4 - As formas de estruturação da rede de relações sociais**

Um aspecto de fundamental importância no aumento da vulnerabilidade à pobreza de grande parte dos indivíduos prende-se com as alterações genéricas que, tendencialmente, se têm verificado na forma de estruturação da rede de relações sociais. Basicamente, os valores de referência da sociedade foram-se alterando, surgindo os comportamentos individualistas e economicamente orientados como modelo a seguir.

Revelando, por um lado, uma forte ambição e sentido de afirmação na sociedade moderna, o não alcance dos objectivos de integração económica traduz-se, contudo, numa maior vulnerabilidade à pobreza e exclusão social, pois a rede de segurança, tradicionalmente constituída pela família, é hoje, genericamente, um valor de muito menor referência e auxílio na integração plena dos membros de dada sociedade. Recuando à análise sociológica de Durkheim, no quadro das sociedades tradicionais a coesão social é intrínseca à própria estrutura social, os agrupamentos são homogéneos e de pequena dimensão, os indivíduos assemelham-se nas suas funções e comportamentos e partilham as mesmas normas e valores, domina o sentido da consciência colectiva. Desta forma, é favorecida a integração social por via de elementos como a consanguinidade e pela simplicidade na interpretação e aceitação das próprias relações laborais, contribuindo para o estabelecimento de uma solidariedade de tipo mecânico.

O florescimento das sociedades modernas, fundado em valores de maior densidade material, onde o sucesso de uns deriva, cada vez mais, do insucesso de outros, arrasta um conjunto de estados de anomia, que se configuram em mecanismos de exclusão. Perante este cenário, as possibilidades de a sociedade ser solidária, de forma natural, diminuem substancialmente, e os comportamentos de irreverência e autodeterminação, tão característicos dos nossos dias (em resposta aos estímulos que a sociedade oferece), atingem as mais pequenas células sociais, como a família, verificando-se uma crescente configuração do tipo de famílias monoparentais, conduzindo a situações de maior instabilidade e vulnerabilidade à exclusão, sobretudo das igiea: É) gerações.

Independentemente de se discutir quais os valores que, nas sociedades tradicionais, contribuem com maior peso para a integração social (valores materiais, como o emprego, ou valores sentimentais, como a família), urge que constatamos que, nas sociedades modernas, se acumulam os riscos de exclusão, quer de âmbito material (ex: crise e segmentação no mercado de trabalho), quer de âmbito moral (ex: comportamentos individualistas, xenofobia), contribuindo para que o número de “supranumerários” (Castel, 1995) seja mais significativo.

Um interessante estudo, prosseguido por Kaa (1987), respeitante à realidade Holandesa (1965-1986), ilustra este conjunto de alterações comportamentais, pró-individualistas e tolerantes, numa sociedade desenvolvida.

No fundo, enquanto a “1ª transição demográfica” coincide com o período de arranque e maturação da Revolução Industrial, onde a profunda alteração do modo de produção, eminentemente familiar, para outro baseado no trabalho assalariado faz diminuir drasticamente a importância do trabalho infantil (e logo, baixa a utilidade marginal por um membro adicional na família), o conceito de Fertilidade Total, aqui utilizado, refere-se ao número médio de nascimentos por mulher, ao longo da vida conduzindo a uma quebra na natalidade (verifica-se uma maior preocupação com o planeamento familiar por razões basicamente económicas, de base produtiva), as razões para a “2ª transição demográfica” prendem-se, genericamente, com factores de índole sociológico-comportamental, que, continuam, contudo, na sua essência, a ter uma lógica económica como sustentação (no fundo, a ideia de que um filho é um “custo”).

Em última análise, a descaracterização da família tradicional, enquanto realidade social, induz situações de crescente vulnerabilidade à exclusão social, basicamente, por duas vias a família enquanto elemento aglutinador de vontades, esperanças e partilha, ao ver-se enfraquecida, deixa de ser a “rede de segurança”, mais ou menos eficiente, para muitos indivíduos e, por essa via, produz vulnerabilidade acrescida à exclusão social; os indivíduos que incorrem neste tipo de risco social vão sobrecarregar, através da necessidade de resposta às suas situações de carência, os sistemas institucionais de protecção social, colocando-os sobre uma pressão orçamental desequilibrante, agravada pelo facto de a alteração de comportamentos societários ser, não raras vezes, uma causa “invisível” de

exclusão social (daí o facto de tomar medidas de política, no sentido de obter resultados ao nível de alterações comportamentais exigir perspicácia e tempo).

Ainda no âmbito das formas de integração social da família, verifica-se que é ao nível das classes mais desfavorecidas que esta solidariedade de tipo primário se exerce com maior profundidade. Contudo, somos levados a questionar o tipo de protecção que a integração familiar, a este nível, pode proporcionar. Na verdade, verifica-se que o tipo de enquadramento que os indivíduos dos grupos/famílias excluídas obtêm, normalmente acentua o desvio em relação aos padrões de vida mais estimulados pela sociedade como um todo.

No domínio da importância da rede de relações sociais, como amortecedor ou acentuador da vulnerabilidade à exclusão social, é muito relevante a situação dos idosos. O primeiro factor de vulnerabilidade à pobreza (modo de vida de restrição), e que confere uma certa coesão à categoria "idosos pensionistas" (havendo, contudo, diversos "outliers"), são os baixos níveis de rendimento proporcionados pela fonte "pensões". É bem evidente que a ausência ou não de rendimentos alternativos pode funcionar, respectivamente, como acentuador ou atenuador da situação de pobreza. Na verdade, acabam por ser os laços familiares intergerações que podem funcionar (ou não) como «rede de segurança» que a sociedade, como um todo, não consegue ser. Contudo, num contexto de constatação de vulnerabilidade à exclusão, por parte dos mais jovens (problemas no mercado de trabalho, relações familiares atípicas, ...) põe-se em causa o sucesso da solidariedade intergerações como mecanismo de segurança em relação aos mais idosos.

Mais grave é, contudo, a situação de algumas famílias ou apêndices, basicamente formados por idosos, que vivem isolados territorialmente, num quase completo alheamento do que é a vida social, podendo-se falar de uma certa destituição social (nem sempre, contudo, em grau económico), onde os mecanismos de solidariedade social e/ou institucional não chegam, ou seja, onde a distância física e vivencial esmorece qualquer perspectiva de modificação.

Estas alterações sócio-comportamentais, que de forma mais ou menos acentuada modelam novas formas de relações sociais, e logo, novas realidades

sociais, estão na base do insucesso (mais ou menos absoluto) dos sistemas institucionais de protecção social no combate à erradicação da exclusão social. A dificuldade de antecipação e compreensão dos movimentos dentro da sociedade, que se consubstanciam na instauração (mais ou menos profunda) de novos valores de referência, contribui para um certo desajuste entre os meios de combate à exclusão social e as formas causais que lhe estão associadas em dado momento.

### **1.3.5 - As Políticas de Protecção Social no contexto da Transição Demográfica e da crise do Estado Providência**

Perante o novo contexto, caracterizado por riscos sociais acrescidos, é fundamental que se questione sobre a capacidade das políticas de protecção social em dar resposta aos mesmos. Para um melhor enquadramento, torna-se útil efectuar um breve percurso histórico que pretende ilustrar a alteração de filosofia que está na base da protecção social.

A protecção social foi das primeiras áreas onde o Estado começou a intervir activamente, o que sucede em finais do século XIX, numa altura em que a doutrina económica vigente - liberalismo económico - preconizava o primado do mercado, sendo o papel do Estado restrito (Estado mínimo), devendo, apenas, intervir em áreas cruciais, como a Defesa, a Saúde e a Educação,

Na verdade, o Estado só começa, efectivamente, a intervir no âmbito da protecção social, quando a doutrina do liberalismo económico começa a perder terreno, o que acontece na época anteriormente citada. Evidentemente, este marco histórico da protecção social (finais do Séc. XIX), é-o, enquanto origem da intervenção pública ativa e deliberada na protecção social.

Em última análise, dentro da trilogia economia social - economia privada

- economia pública (triângulo da política social)\* , em que cada um dos vértices é

representativo de sectores institucionais com características distintas, a economia

pública aparece, precisamente, como constituindo o vértice mais recente.

Situam-se ao nível da "saúde" financeira do Estado-Providência, que é uma consequência directa (se bem que não só) da crise económica geral, em conjunto com uma evolução demográfica pouco animadora, quanto ao alívio, por parte do Estado, das suas obrigações sociais.

A conjugação destes dois factores (crise económica-financeira e transição demográfica), conduz-nos a fortes indícios de vulnerabilidade. Já, relativamente à economia social, embora saibamos que, atualmente, a mesma está relacionada com os fracassos do governo, a sua existência - a ser identificada como a expressão dos mecanismos mais primários de solidariedade - será mesmo anterior à economia privada. Ou seja, se a segurança social (em sentido lato, como forma genérica de protecção social) pode ser identificada como uma preocupação com a macro solidariedade e o interesse colectivo, característica da economia pública, já as origens da protecção social se vão encontrar, mais atrás na História, remontando ao surgimento da iniciativa privada, estando a protecção social contra riscos como a doença, acidentes de trabalho, desemprego ou velhice, fundada, durante muito tempo, nas estruturas familiares (uma espécie de protecção informal, ainda hoje subsistente, embora menos dominante) e na própria solidariedade religiosa.

No fundo, temos uma primeira forma de protecção social, baseada numa solidariedade de tipo informal e familiar. Com o desenvolvimento da iniciativa privada, fomentada por uma defesa do liberalismo económico, enquanto doutrina, e do Mercado, enquanto sistema institucional prioritário, cada indivíduo/família (o liberalismo económico coloca, contudo, maior ênfase no indivíduo) deveria assumir as suas responsabilidades, no fundo, avaliar os seus próprios riscos sociais e poupar para lhes fazer face.

Em última análise, o grau de eficácia na cobertura destes riscos dependerá, portanto, das características deste "mercado" de protecção social, em

que se encontram aqueles que procuram proteção com os que a oferecem (essencialmente, companhias de seguros privadas e sociedades mutualistas de seguros).

A existência de problemas de informação assimétrica (entre agentes da procura e da oferta), bem como a prevalência de uma atitude de aversão ao risco (benefício do presente em relação ao futuro) por parte dos agentes que procuram (ou não?) proteção social<sup>3</sup>, leva a que o mercado fracasse dando origem a um outro problema: a existência de elevados níveis de exclusão social de indivíduos que, porque não assumiram em devido tempo e, por iniciativa própria, a responsabilidade da sua proteção face aos riscos sociais já mencionados, deparam-se, em determinada altura, com situações de não proteção cujas hipóteses de resolução, "à posteriori", serão diminutas. É o fracasso destas duas formas de intervenção na proteção social (proteção social privada- auto iniciativa; proteção social informal/familiar-solidariedade primária), que cria um espaço de intervenção por parte do Estado, chamando este, a si, a responsabilidade, numa época em que o crescimento económico possibilita alguma margem para a existência de maiores preocupações de ordem social.

Foi na Alemanha do século XIX (por altura de 1883) que foi instituído, por Bismarck, o seguro social obrigatório, cujas características básicas estabeleciam um vínculo entre proteção social e rendimentos profissionais (em termos de cobertura pessoal eram os trabalhadores por conta d'outrem o alvo de política), dando origem à denominada lógica comutativa de intervenção do Estado na política social, através da proteção social pública. Esta concepção conheceu alguma evolução até aos anos 40 do século XX, nomeadamente pela extensão dos campos de cobertura pessoal e material, sendo a perspectiva de abordagem da proteção social pública prevalecte nos mais antigos Sistemas de Segurança Social da Europa (Alemanha, França, Bélgica, Itália e Espanha).

É, contudo, no Reino Unido, em 1942, com a publicação do relatório "Social Insurance and Allied Services", por Beveridge, que se parte para um aperfeiçoamento da intervenção pública na política social, através do levantamento das principais lacunas e insuficiências do sistema, propondo-se uma reforma social. Na verdade, apesar de, no início do século XX (1911) se ter instituído, no Reino

Unido, através do "National Insurance Act", o sistema de seguro social obrigatório (um pouco à imagem da lógica comutativa de Bismarck), considerou-se fundamental que o Reino Unido tivesse um sistema de protecção social mais extenso na sua cobertura (quer material, quer pessoal), que evitasse a proliferação de situações de pobreza (nomeadamente dos indivíduos que, não trabalhando, tinham uma protecção social enfraquecida - embora os idosos tivessem uma pensão social não contributiva, sob condição de recursos, desde 1908, e o "National Insurance Act" garantisse a cobertura do risco de desemprego, apesar de proporcionar prestações de baixo valor ). O novo sistema - Beveridgiano norteava-se por quatro princípios fundamentais : Universalidade, Generalidade, Uniformidade e Unicidade, que preconizavam uma organização mais abarcante do sistema público de protecção social. No que concerne ao financiamento deste novo sistema, surge a inovação respeitante à imposição de um duplo método de financiamento, diferenciado em função do tipo de cobertura material. Assim, propõe-se a manutenção do recurso às contribuições sociais para as prestações de substituição de salários, enquanto se sugere o recurso à tributação geral (impostos) para as prestações familiares, bem como as respeitantes ao Serviço Nacional de Saúde. O Reino Unido foi, assim, o pioneiro na padronização e implementação de um sistema orientado para a garantia de uma protecção mínima para todos os cidadãos, dando origem à denominada concepção distributiva da intervenção pública na política social, através das políticas de protecção social.

As expectativas criadas para com os indivíduos/famílias beneficiários directos ou potenciais dessas políticas, tornou imprescindível a convergência das duas concepções (comutativa e distributiva) relativas à intervenção do Estado na política social, dado o carácter de complementaridade de que se revestem. Começa-se, assim, a assistir a uma tendência para que os países que já haviam já adoptado algum dos modelos, introduzissem elementos do outro, procurando combinar a filosofia Beveridgiana com a lógica Bismarckiana.

Esta generalização da protecção social pública constitui, de resto, um importante contributo para a afirmação do então nascente Estado-Providência. As próprias condições geradas na economia europeia, no pós 2ª Guerra Mundial, caracterizadas, genericamente, por duas faces elevado ritmo de crescimento

económico (mesmo acelerado pelo Plano Marshall), contrastante com situações de clara carência e exclusão social eram propícias à intervenção pública na protecção social (o elevado crescimento económico garantia os meios e a carência e exclusão social de muitos indivíduos/famílias geram os "alvos" de política). Genericamente, podemos, pois, afirmar que os anos de ouro da economia mundial (pós 2ª Guerra Mundial, até ao início dos anos 70) levaram ao sucesso da instauração dos Estados de Bem-Estar, que, na grande maioria, tentavam elevar os níveis gerais de bem-estar das populações, centrando a sua acção na figura institucional do Estado - Estado Providência -, assistindo-se a uma espécie de contratualização entre este e a sociedade civil no sentido de se assegurar o futuro de todos, e, no presente, se minimizarem as desigualdades sociais geradas pelo capitalismo, que, no extremo, podem originar pobreza e destituição social para certos indivíduos.

No fundo, o princípio de "Estado do Bem-Estar" implícito no moderno Estado-Providência terá precisamente como base aquele compromisso social tácito entre o Estado e a Sociedade Civil, em que esta se dispõe a contribuir com uma parcela dos seus rendimentos para que o Estado possa fazer uma redistribuição, tendo como objectivo o "bem comum", providenciando, nomeadamente, à sociedade como um todo, uma série de serviços que, de outra forma, não seriam fornecidos pelo Mercado (aqui se incluindo, portanto, as formas de protecção social em que o mercado fracassa).

Estabelece-se, assim, uma espécie de relação de agência entre a sociedade e o Estado, com aquela - porque detém menor quantidade e qualidade de informação - a delegar neste o poder de decisão sobre o que, e como, produzir. O problema é que esta relação de agência está longe de ser perfeita, uma vez que o Estado, porque detém melhor informação, tende a incorrer em comportamento de risco moral, introduzindo uma parcela das suas próprias preferências na função de preferência social que lhe foi "passada" pela sociedade como um todo.

Porque estas preferências estatais dificilmente coincidirão com a preferência social que seria suposto ver-se defendida por parte da instituição "Estado", haverá indivíduos a procurar minimizar, ou mesmo eximir-se, da sua obrigação em contribuir para as receitas fiscais, porque consideram, ou que o Estado não está a defender devidamente os seus interesses, ou então,

simplesmente porque assumem um comportamento do tipo "free-riderem que procuram usufruir dos mesmos benefícios (sociais) de todos, sem suportarem a sua parte do ônus fiscal.

Ainda nesta linha de raciocínio, se considerarmos que a fuga fiscal é um processo "de cima para baixo", pois, é do conhecimento geral que são os indivíduos de maiores rendimentos que mais rapidamente se apercebem da situação acima, ou, muito simplesmente, que melhores condições têm para pagar menos impostos (designadamente, devido a um bom conhecimento do sistema fiscal), haverá uma forte tendência para estarmos em presença de um fenómeno de selecção adversa, uma vez que serão tendencialmente os piores (mais baixos) rendimentos a ser tributados, sendo reduzida a tributação efectiva dos melhores (mais altos rendimentos).

Se repararmos, a contratualização entre Estado e Sociedade Civil parece dar origem a uma relação de agência dupla, em que ambos os intervenientes praticam "risco moral" e "selecção adversa".

Na prática, se um governo eleito pela sociedade como um todo, insere na função objecto social, argumentos própria função objectivo (risco moral do governo), a sociedade como um todo, ao não ver satisfeitas as suas preferências, tem o direito de pensar e concluir que, provavelmente (porque nada nem ninguém garantia que outro governo eleito não praticaria risco moral), executou "selecção adversa".

Na resposta da sociedade civil, o processo de fuga fiscal (risco moral por parte da sociedade civil), ao ser bem sucedido, origina uma "selecção adversa" por parte do governo (são os mais baixos rendimentos que, em termos relativos, mais são tributados).

Há, contudo, uma conclusão que é importante retirar: nas duas faces da relação de agência, são sempre os indivíduos/famílias na mais fraca posição social que saem mais defraudados.

No primeiro vértice da relação, são os primeiros a "sentir" que executaram selecção adversa (normalmente, os desvios do governo em ordem à satisfação dos argumentos da sua função objectivo, são coincidentes com os de certos "lobbies"

com uma posição marcada na sociedade), ao não verem satisfeitas as suas preferências quanto à melhoria da sua situação económica.

No segundo vértice da relação de agência, a prática de risco moral da sociedade civil (comportamento de free-rider implícito, nomeadamente, à fuga fiscal) conduz a quebras vertiginosas nas receitas públicas (veja-se, no caso português, o défice da Segurança Social), que se impõem como restrição à prática efectiva das políticas sociais. Portanto, um primeiro foco de alerta, que aponta para a não obtenção de objectivos sociais, parece centrar-se na forma como se processa o diálogo Estado/Sociedade civil.

A juntar a este factor, porventura mais imperceptível nas nossas relações diárias, as profundas transformações que vêm acontecendo nas últimas décadas, nas economias europeias, dificultam a efetivação dos compromissos assumidos pelo Estado, no domínio da Protecção Social.

Basicamente, estas dificuldades dade na actuação do Estado-Providência:

- Crescimento do produto a níveis baixos. Mesmo na década de oitenta, os níveis de crescimento, em Portugal, foram à volta de 2.8% contra 6% e 5% nas décadas que a precederam. Este aspecto gera, por si só, um "encolhimento" progressivo do encaixe orçamental do Estado-Providência.

-A percepção do desemprego como fator estrutural de destituição social, e não, meramente, conjuntural. Este aspecto da crise económica-financeira das sociedades produz efeitos nefastos sobre a viabilidade de actuação do Estado-Providência, basicamente, por duas vias: a da "receita"- dada a estreita ligação entre rendimentos do trabalho e sustentação do

Estado-Providência; a da "despesa" pois o desemprego, crescente e persistente, coloca uma pressão elevada sobre os orçamentos da Segurança Social. Esta persistência e agravamento do factor desemprego, afasta a ideia do Estado enquanto assistente residual que garantia a protecção aos poucos que não podiam trabalhar. Este aspecto, aliado à alteração dos "papéis" dos membros da família que, ao inverter a ordem das responsabilidades familiares em detrimento das

responsabilidades profissionais, afasta a solidez da família tradicional, coloca sobre o “Estado Providência” uma responsabilidade acrescida.

-Uma evolução demográfica que altera completamente a pirâmide etária, com graves reflexos no aumento das despesas e menores receitas. Efectivamente, a alteração do equilíbrio entre gerações tem por base a queda da fecundidade na Europa, a qual surge conjugada com uma forte baixa na mortalidade, e com um grande aumento na esperança de vida à nascença. Ora, esta tendência demográfica tem originado subidas importantes nas taxas de dependência, que refletem, como se sabe, o peso da população em idade de reforma, na população em idade activa

#### Quadro IV

Taxa de dependência((população em idade de reforma / população em idade activa).100)

Países	1980	2050	variação
Espanha	17.2	38.6	+21.4
Holanda	17.4	37.6	+20.2
Alemanha	23.4	41.6	+18.2
Portugal	16.1	33.4	+17.3
Itália	20.8	37.9	+17.1
Dinamarca	22.3	39.1	+16.8
França	21.9	37.6	+15.7
Grécia	20.5	34.2	+13.2
Luxemburgo	20.0	33.2	+13.2
Irlanda	18.2	30.8	+12.6
Bélgica	21.9	34.0	+12.1

Fonte : KESSLER, D. (1993)

Esta evolução crescente das taxas de dependência, para além de alterar significativamente a “paisagem” demográfica, implica uma igualmente crescente necessidade de recursos para que os sistemas de Segurança Social possam dar resposta a esse maior peso de indivíduos “dependentes” de prestações ou apoio social. Para além deste aumento do número de indivíduos dependentes, verifica-se, simultaneamente, um aumento do número de anos em que os mesmos se encontram nessa situação de dependência, o que sendo uma decorrência do aumento da esperança de vida conduz a um acréscimo, que tende a ser estrutural, da necessidade de recursos para aquele sistema.

-O acréscimo da "responsabilização" do Estado na resolução dos problemas sociais, herdado da lógica distributiva de Beveridge, leva a que a sociedade, como um todo, entenda o Estado como o "guardião" contra os riscos sociais. Cria-se, assim, um desequilíbrio entre a sociedade de direitos (tal como é preconizada) e a sociedade de deveres (bem mais ofuscada).

Nesta perspectiva, a dimensão universalista e igualitária das prestações do Estado Providência, traduzida pela idéia do "tudo para todos", revela-se uma impossibilidade objectiva, levando, quando praticada, a um sacrifício do futuro em prole do presente (miopia do Estado Providência? Ciclo eleitoral?).

Perante este cenário de fundamentação das dificuldades de intervenção do Estado Providência, no sentido da melhoria do Bem-estar Social em geral (ligação entre eficiência e equidade), há que lutar por aquilo que Pinto (1994) reclama de «reforma do Estado Providência para salvar o Estado Social».

Parece-nos que, perante um contexto de mais forte incisão dos riscos sociais, conducente a maiores extremismos nas condições de vida em sociedade e, logo, maior desigualdade, reflectindo-se pela negativa, por um crescimento em extensão e profundidade dos socialmente excluídos, tal objectivo reformador, terá que passar, por dois aspectos:

-Uma clara definição da função de Bem-estar Social e, mais especificamente, do papel do Estado no alcance da maximização da mesma

(porventura, a tendência terá que ser mais Rawlsiana - pensar a situação dos excluídos);

-A protecção em relação aos riscos sociais presentes e futuros de certa camada social (a mais favorecida), terá que ser equacionada numa perspectiva de relação entre protecção social pública e privada (Schulte, 1991).

## WEBGRAFIA:

[https://pt.wikipedia.org/wiki/Exclus%C3%A3o\\_social](https://pt.wikipedia.org/wiki/Exclus%C3%A3o_social)

[https://participacao.eapn.pt/wp-content/uploads/2014/07/A-Pobreza-e-a-Exclus%C3%A3o-Social\\_-Um-olhar-na-Primeira-Pessoa\\_Completo-Final.pdf](https://participacao.eapn.pt/wp-content/uploads/2014/07/A-Pobreza-e-a-Exclus%C3%A3o-Social_-Um-olhar-na-Primeira-Pessoa_Completo-Final.pdf)

[http://cics.uminho.pt/wp-content/uploads/2011/07/Manuel-Carlos-Silva-Desigualdade\\_s.pdf](http://cics.uminho.pt/wp-content/uploads/2011/07/Manuel-Carlos-Silva-Desigualdade_s.pdf)

[https://www.seg-social.pt/documents/10152/63350/revista\\_pretextos\\_29/6e61eacb-bb23-4528-86db-f4bfd56d6743/6e61eacb-bb23-4528-86db-f4bfd56d6743](https://www.seg-social.pt/documents/10152/63350/revista_pretextos_29/6e61eacb-bb23-4528-86db-f4bfd56d6743/6e61eacb-bb23-4528-86db-f4bfd56d6743)