

| Inter(acção) e intervenção social





As Políticas de Integração Social no contexto da Agenda Social Europeia

Ernesto Candeias Martins*

Resumo

O artigo reflecte sobre as políticas sociais na Europa. O autor abordará os indicadores fundamentais presentes na Agenda Social Europeia (2005-2010), dando ênfase especial às implicações metodológicas do próprio conceito de *'exclusão social'*, à valorização das políticas sociais europeias contra a exclusão social, às novas tendências dessas políticas sociais no combate contra a pobreza e exclusão e, por último, aos desafios de inclusão social propostos naquela Agenda Social.

Abstract

The article analyses the social development in European policies that fight against social exclusion. The author will approach the pointers basic gifts European Social Agenda (2005-2010), with special emphasis the implications methodologic do proper concept of *'social exclusion'*, of valuation there European social politics against the social exclusion, there new trends in the social politics no combat against the poverty and exclusion and, for last, for the challenges of social inclusion considered in the Social Agenda.

Introdução

Nos princípios deste novo milénio a política pública tem dado mais atenção à (co) responsabilidade das pessoas, quer a nível nacional e europeu, quer a nível dos organismos intermediários de cooperação, de voluntariado e dos interesses sociais (humanismo), de modo a encontrar uma integração sinérgica de todos esses organismos, entidades, projectos e iniciativas que representam as comunidades locais. Este movimento cultural, político e económico implica uma política social apoiada nos valores da solidariedade, cooperação, interdependência e uma nova interconexão entre os cenários da vida quotidiana das famílias, com o apoio dos organismos e instituições públicas (Barreto, 1996: 39-45).

A mudança dos conceitos de política social e da gestão dos serviços sociais depende dos resultados das medidas implementadas. O critério de valorização dessas políticas sociais está

* Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico de Castelo Branco.

corroborado com a resposta efectiva às necessidades das famílias, à erradicação da pobreza e à participação activa e responsável dos cidadãos, o que implica uma formação para a cidadania, a partir da escola e da família. A participação relaciona-se com a implicação em organizações efectivas que incidam sobre os problemas sociais reais das famílias e grupos.

As antigas metas de luta contra a pobreza, a redistribuição dos ingressos e das oportunidades de vida, etc. e os novos desafios (humanização dos serviços sociais e sanitários, a defesa dos interesses dos grupos nomeadamente mais frágeis, sobretudo as etnias, as patologias sociais, ...) devem ser enfrentados com novos estilos de política e de intervenção. Ou seja, essas políticas e intervenções sociais devem ter em conta as novas condições da sociedade, cada vez mais complexa, e a ampliação das finalidades que a nova concepção e prática da cidadania evidenciam. Nesta nova perspectiva é relevante implementar programas de política social com uma rede ampla de participantes (estes são cada vez mais exigentes) com critérios de avaliação sobre as intervenções nas condições de vida desses grupos, famílias ou comunidades socialmente desfavorecidas (Esping-Andersen, 1990; Paugam, 1996).

Vivemos tempos passados em que a coesão social alcançada na Europa, até à década de 80, se encontrava em perigo, tendo-se registado uma menor atenção à defesa e representação política das camadas sociais mais desprotegidas. Desta análise retrospectiva lembramos a divisão social entre excluídos e incluídos e a progressiva insensibilidade da população em geral para com as pessoas pobres e excluídas. Os estilos de vida individualistas e conduzidos por uma prosperidade económica conduziram à incompreensão das situações (pessoais) de vulnerabilidade, provocando uma certa culpabilidade nos sujeitos afectados por esses processos de pobreza e de exclusão social. Tudo isto originou uma má imagem da exclusão social, questionada, em paralelo, por medidas de protecção.

Na verdade, nas sociedades pós-industriais surgiram novos riscos sociais, principalmente na esfera da família e respectiva atenção (informal), no mercado de trabalho e nas mudanças do próprio Estado de Bem-estar Social. De facto, estes riscos na perspectiva da cidadania, frente ao risco de envelhecimento (ou doenças) da classe trabalhadora, não são diferentes dos anteriores. Contudo, passaram a afectar as pessoas em fases iniciais da sua vida, com carácter mais transitório e particular (Taylor-Gooby, 2005). É evidente que estes novos riscos vitais afectam em muito a cidadania e impedem a eficácia das acções públicas (políticas sociais) contra os grupos vulneráveis (Esping-Andersen, 2000).

As próprias investigações sobre a pobreza apresentam, numa análise global, duas formas de características: a pobreza reproduzida de geração em geração e a pobreza que repentinamente afecta as pessoas que parecem estar à margem da mesma. Enquanto a primeira característica recai sobre os sujeitos com uma certa fatalidade (destino), transmitindo-se por mentalidade e convicção, em que o sujeito não pode fazer nada em contrário (soluções), a segunda afecta sujeitos que nunca experimentaram a pobreza e provoca situações de desamparo frente às dificuldades materiais e às humilhações inevitáveis. Trata-se, pois, do debate social entre a 'pobreza tradicional' (estrutural) e a 'nova pobreza', características de vários países europeus (Paugam, 2005).

Neste artigo trataremos de abordar os indicadores fundamentais presentes na Agenda Social Europeia (2005-2010), dando um maior ênfase às implicações metodológicas do próprio conceito de '*exclusão social*', à valorização das políticas sociais europeias contra a exclusão social, às novas tendências dessas políticas sociais no combate contra a pobreza e exclusão e, por último, aos desafios de inclusão social propostos naquela Agenda Social.

Consideramos a '*exclusão social*' como um fenómeno que provoca desigualdades, quer ao nível do mercado de trabalho, quer ao nível dos pensionistas (pensão de reforma que não permite a subsistência), com consequências ao nível dos rendimentos, que se tornam insuficientes para cobrir todas as despesas essenciais, ou a não poderem usufruir uma habitação condigna e a um mínimo de condições de saúde (Carmo, 1996: 47). Daí que o termo tenha uma dimensão estrutural que se une ao de pobreza e aos 'sem-abrigo'.

Os factores influentes na '*exclusão social*' dependem do funcionamento da economia e das estruturas sociais existentes. As causas relacionam-se com o modelo de desenvolvimento, com o processo de integração económica do indivíduo, com a ordem cultural dominante e com o sistema de poder político. Por isso, a precariedade económica, as mudanças na estrutura familiar (com debilidade nos vínculos de solidariedade familiar), a falta de alojamento/habitação (fracos recursos, rendas baixas, bairros sociais, etc.) e a sua situação perante a segurança social são alguns dos aspectos estruturais da '*exclusão social*'.

A extensão do termo '*exclusão*' na Europa determina a existência de um elevado nível de consenso teórico sobre a necessidade de utilizar uma concepção que inclua a natureza dinâmica, multidimensional e heterogénea daquele fenómeno. É óbvio que este consenso (teórico) não implica uma elaboração de conceitos operativos, de métodos e de sistemas de indicadores que permi-

tam analisar o espaço da 'exclusão social' [1].

Enfim, parece-nos que o novo cenário das práticas sociais, dos processos de distanciamento e reorganização, a criação de novas liberdades e solidariedades fazem renegociar as conexões mútuas entre o público e privado (Cottini, 1997). É na consolidação de um modelo de desenvolvimento alternativo, de combate à pobreza e à exclusão social, mesmo sabendo que a distribuição da riqueza afecta o crescimento económico, que se devem orientar as políticas sociais, de modo a diminuam as carências de desenvolvimento em algumas regiões europeias e nos sectores da população mais vulneráveis.

Só poderemos compreender melhor o futuro se formos capazes de analisar este cenário com um olhar de reorganização democrática da protecção social nas sociedades complexas, através da interacção dos sujeitos que são os portadores da política social.

1.- As implicações metodológicas do conceito 'exclusão social'

Desde há muito que encontramos algumas questões relevantes nos debates das Ciências Sociais e Humanas, por exemplo:

Poderá uma sociedade apoiada no conflito, na contradição de interesses entre os diferentes grupos sociais desenvolver dinâmicas de integração social para todos os seus membros?

É possível a integração nesta sociedade pós-industrial (ou pós-moderna)?

Será possível uma política social de integração no contexto do crescimento global, em que o controlo parece escapar-se a todos?

As respostas argumentativas a estas questões terão que situar os processos de integração em três níveis distintos, segundo a adopção de uma ou de outra perspectiva de análise contraditória, e que determinam o porquê da existência de sectores excluídos e a tipologia de identificação que se utiliza:

<?> [1] A ausência de uma definição partilhada e a falta de indicadores de medição operativa provocou que o termo 'exclusão social' seja um termo pouco útil nas análises comparativas. O próprio Conselho de Europa, em 2001, estabeleceu uma bateria de indicadores de 'exclusão' relacionados com os factores que mencionamos anteriormente, principalmente com os de pobreza e o desemprego, a saúde, a educação, o alojamento/habitação, etc. Daí que seja um desafio para a UE estabelecer indicadores que permitam estudos comparativos no conjunto dos estados membros.

- *Processos estruturais.* Trata-se da forma como se produzem os processos de estruturação e mobilidade social, no contexto das mudanças, o que prefigura os limites de determinados modelos de sociedade em integrar todos os seus membros. A ideia subjacente é que nem todos os modelos de sociedade têm a mesma capacidade de integração, devido, em parte, às transformações económicas, demográficas e tecnológicas recentes, que moldam uma parte dos factores de exclusão social.
- *Processos institucionais, políticos e ideológicos.* Há uma correlação de forças (políticas) entre os distintos actores sociais, expressas através de certas ideologias (racismo, xenofobia, elitismo, etc.) que se traduzem em intervenções institucionais. Neste sentido, teremos que compreender a redistribuição do défice de 'lugares sociais' (as normas e os processos de acesso), a forma como se distribuem as probabilidades de ter êxito ou fracasso num processo de integração entre os vários grupos sociais. O problema assenta no pagamento dos custos sociais das transformações e na resolução dos processos através de decisão colectiva.
- *Processos de resposta, individuais e colectivos.* Perante as dificuldades sociais das pessoas, nem todos os indivíduos, nem todos os grupos respondem da mesma maneira, já que a capacidade, as crenças, os valores e os comportamentos pesam nas vivências de cada pessoa, família ou grupo social. Ou seja, se partimos das mesmas condições sociais, porque é que o resultado final não é o mesmo para todos?

O debate sobre a globalização e os seus impactos são da maior transcendência para compreender as tendências de integração social nos diferentes países ou regiões.

É verdade que o processo de integração social ao longo do século XX esteve impregnado de fortes conflitos e contradições (lógica da democracia, lógica do mercado), o que levou à adopção de estratégias (domínio) no âmbito do Estado de Bem-estar. Neste contexto historiográfico encontramos quatro factores identificadores do modelo de integração social construído: direitos políticos (participação nas tomadas de decisão), direitos económicos e sociais (proteccionismo) e os laços sociais (principalmente na família e na comunidade). O peso da família e as suas formas dominantes no processo de integração tem /teve importância na transformação da relação salarial (emprego mais estável, protegido e regulado) e no desenvolvimento de sistemas de protecção

social especializados que cobriam as necessidades básicas das pessoas (âmbito da cidadania participativa).

Por outro lado, teremos que associar a crise do Estado de Bem-Estar, entendido como um processo generalizado de perda de legitimidade desse modelo de integração social que originou uma intensa crise fiscal e a superação do modelo de relação salarial fordista, que era a base do seu funcionamento económico. Aquela crise põe em evidência as limitações deste modelo de integração social.

Neste cenário com as suas potencialidades integradoras, com os seus limites e conflitos, surgem várias visões sobre a exclusão social, resultantes das novas transformações económicas e sociais e o aparecimento de novos riscos sociais que debilitaram a capacidade protectora do emprego e da estrutura familiar. A maior parte das explicações sobre a existência da exclusão social andam à volta de três tipos de enfoque:

- a.)- Os excluídos são pessoas que não seguem as normas e os estilos, o que obriga a incentivar e disciplinar, ou seja, o problema radica na falta de incentivos e motivações por parte dos excluídos. Esta visão está presente nas teorias de Murray (Mead, 1997; Merton, 1992) que determinam a existência de uma 'infra-classe' ('underclass') caracterizada pelo avanço de uma degradação moral que impede que os seus membros assumam o trabalho regular e legal como forma de vida e a família como instituição de reprodução social [2]. Esta auto-exclusão tem uma relação com a pobreza económica e com a debilidade da família, resultante dos movimentos contracultura e de uma excessiva protecção do Estado de Bem-estar (subsídios e programas de inclusão laboral).
- b.)- A visão anterior enfatiza a voluntariedade da exclusão e dos incentivos negativos da protecção social, estando nas antípodas das teorias que aceitam a existência de uma pobreza com certos comportamentos marginais, justificada pelas mudanças socioeconómicas produzidas pela sociedade pós-industrial.

A difusão das inovações tecnológicas prejudicou a classe trabalhadora com fraca formação, dificultando a sua permanência no mercado de trabalho. Esta tendência originou uma crescente incorporação da mulher no trabalho e uma polarização da ocupação e da renda nas

² O conceito de 'underclass' presente nos EUA se associa à segregação urbanística em guetos de grupos sociais marginalizados (raciais), com tendências a comportamentos delitivos.

famílias com trabalho, frente às famílias excluídas do mercado de trabalho. A mão-de-obra não qualificada dos diferentes sectores de produção vai engrossando os índices de desemprego ou o sector de serviços com remunerações baixas. Aquele processo de polarização associado à lógica do mercado de habitação contribuiu para o isolamento social e territorial (guetos). Consequentemente, incidiu-se na melhoria do capital humano e social através de reformas institucionais, educativas e de protecção social, com o objecto de reforçar a capacidade de inclusão.

- c.)- A exclusão é também analisada como o resultado de uma discriminação activa apoiada nos interesses, no impacto das consequências contra os grupos sociais específicos e nas circunstâncias e estilos de vida pessoais. Neste sentido, quando a exclusão é entendida como pertença a um grupo específico com lógicas, valores e comportamentos diferenciados da sociedade, é fácil que reforce a estigmatização.

Entendemos que estes três enfoques sobre a exclusão social correspondem aos três níveis de análise da exclusão, mencionados anteriormente, que são a exclusão fruto das mudanças socioeconómicas (processos estruturais), a exclusão fruto da voluntariedade (processos de resposta individuais e colectivos) e a exclusão fruto de um processo de discriminação activa (processos institucionais, políticos e ideológicos).

A adopção do termo 'exclusão', que foi substituindo o de 'pobreza', coincide com a tomada de consciência da Comissão Europeia, a partir da década de 80, da necessidade de superar as visões economicistas da 'pobreza' que contemplavam este fenómeno na base dos fracos 'rendimentos'. É bem verdade que é da análise sociológica (escola francesa) que parte o termo exclusão, que o considera como um processo social de perda de integração, de falta de ingressos ou rendimentos e do afastamento do mercado de trabalho, da diminuição da participação social, com a respectiva perda de direitos sociais.

Apesar da complexidade e do carácter dinâmico daquele fenómeno, parece existir um consenso que inclui as dificuldades em três dimensões (económica, política, social/relacional), com várias subdivisões. Pouco a pouco, passou-se de uma concepção estática, que entendia a pobreza como uma situação de fracos ingressos num determinado momento, a uma concepção de 'exclusão' como processo (perspectiva do espaço da exclusão).

Há algumas limitações na visão anteriormente exposta, pois pode-nos levar a entender as políticas de inclusão como acções orientadas para os indivíduos afastados do centro, para que recuperem ou mudem a sua posição social e não os factores de exclusão gerados pelo próprio núcleo social. De todas as formas, a definição de 'exclusão social' implica um processo de afastamento progressivo de uma situação de integração social, onde distinguimos diversos estádios em função da intensidade: precariedade/vulnerabilidade a situações mais graves de exclusão. Trata-se de situações com riscos nos diferentes âmbitos (laboral, económico, formativo, relacional, habitacional, social e sanitário) ou de limitações de acesso de oportunidades aos mecanismos de protecção.

É evidente que podemos reflectir as metodologias de análise social que integram as diferentes características definidoras da natureza da 'exclusão'. Ou seja, podemos considerar a exclusão como:

Fenómeno estrutural. Existem três áreas de risco, que afectam a capacidade de integração na sociedade: as transformações no mercado de trabalho, nas formas de convivência e no actual estado de bem-estar. Daí surgirem como factores de exclusão:

- **A precariedade laboral.** O aumento do emprego precário ou de fraca qualidade que contribuiu para que não se supere o umbral da pobreza. Os efeitos da precariedade e da falta de emprego na exclusão social agravaram a tendência à polarização entre famílias ricas em emprego e famílias pobres em emprego, ou falta dele.
- **Limitações na acção do estado de bem-estar.** Ao longo da segunda metade do século XX a protecção do estado de bem-estar converteu-se num factor de integração que permitiu a ruptura da relação tradicional entre 'desemprego' e 'pobreza'. O problema, em termos de investigação, situa-se na análise da incidência das políticas sociais na redução da pobreza e da exclusão social.
- **Proteccionismo da família.** A família constitui um factor de travão dos riscos do mercado de trabalho e da desprotecção social. É óbvio que o desemprego e a precariedade levam a situações de exclusão, ao provocar um decréscimo nos ingressos familiares, apesar de muitas vezes serem compensados por outros membros da família. Contudo, as transformações sociais no seio da família, a redução do tamanho da família, o envelhecimento da população,

a instabilidade no casamento ou nas uniões de facto e as mudanças nos tipos de lares, associados às mudanças na estrutura demográfica e às formas de convivência, contribuíram para uma perda da capacidade integradora da família tradicional (redes de solidariedade apoiadas no parentesco e nos laços familiares).

- **A imigração.** Intensificaram-se os fluxos migratórios na Europa, o que provocou condições de irregularidade e de vulnerabilidade social aos trabalhadores e famílias imigrantes, o que produz uma dinâmica interna dentro do ‘espaço social da exclusão’ (dificuldades no acesso a uma regularização, ao emprego, à habitação e aos sistemas de protecção social).

Fenómeno multidimensional. Apesar da complexidade e do carácter dinâmico da ‘exclusão’, há um certo consenso sobre a sua natureza multidimensional, incluindo dificuldades relacionadas com a participação económica (emprego, carência nos ingressos, privação de bens e serviços básicos), a participação social (isolamento, conflitos familiares e sociais), a participação no bem-estar público (não ter acesso, ou se o tem, é limitado a uma habitação digna, à saúde e serviços médico-sanitários e à educação) e a participação política. Estas exclusões estão condicionadas por um défice nas capacidades de funcionamento, como por exemplo, a saúde, formação, experiência laboral, habilidades sociais e cognitivas (Silver, 1994: 535-538).

Vejam algumas aproximações deste fenómeno:

- **A medição da pobreza.** A ausência de uma definição operativa de exclusão social fez com que os indicadores de ‘pobreza’ fossem prioritários nos estudos comparados de política social. De facto, a falta de indicadores próprios e até de correlação directa (situações de pobreza e de exclusão social) levaram a um uso indistinto dos termos ‘pobreza’ e ‘exclusão’, quando nos referimos às mesmas situações de dificuldade. Por outro lado, a pobreza económica (externa, persistente, privações) constitui uma possibilidade de o sujeito cair em situação de exclusão, dependendo da intensidade e da duração da mesma.
- **O conceito de privação.** Este conceito permite uma aproximação ao fenómeno exclusão, pois introduz as dimensões do ‘gasto’ e do ‘acesso’ a bens e serviços. É relevante a incorporação de análise das variáveis relacionadas com essas dificuldades de acesso, por exemplo,

à habitação que é uma das variáveis mais referenciadas pelos excluídos.

- **O indicador de famílias/lares sem emprego.** A relação entre o desemprego e a exclusão não é directa, pois há estudos demonstrativos de como o efeito da protecção pelo desemprego e a existência de estratégias familiares de compensação minimizam o impacto de risco de exclusão (Esping-Andersen, 1990, 2000; Paugam, 2005). É verdade que o surgimento do emprego precário (e dos despedimentos) provocou um maior risco de exclusão ao nível dos trabalhadores por conta de outrem. Apesar do efeito dos mecanismos compensatórios, o desemprego continua a ser um factor de risco de pobreza/exclusão ou de vulnerabilidade perante a exclusão (Laparra, 2007).
- **Análise multidimensional da exclusão.** A necessidade de complementar a análise da pobreza e do desemprego implica outras propostas metodológicas que combinem o estudo da exclusão em diversos âmbitos. Paugam (1996) propôs a utilização de indicadores de referência à situação do indivíduo, em relação ao mercado de trabalho e aos seus laços sociais (relações familiares, com os vizinhos e comunidade, contactos de acesso às instituições de protecção social), demonstrando a inter-relação e o reforço dos distintos processos de exclusão. É evidente que as situações de exclusão social se estabelecem pela inter-relação de dificuldades (dimensões básicas), tais como: a política (cidadania democrática), a económica (integração laboral), a social (direitos) e a interpessoal (relações familiares e comunitárias).

Fenómeno heterogéneo. A concepção processual da exclusão permite distinguir diferentes situações frente a outras concepções dicotómicas, como, por exemplo, o ‘underclass’ nos países anglo-saxões. Por isso, a exclusão se apresenta como um fenómeno com diferentes intensidades no tempo, em função do afastamento dos indivíduos em relação ao centro da sociedade. A diferença de espaços dentro da ‘exclusão’ é útil para conhecer as distintas situações de dificuldades (fragilidades, vulnerabilidades) e, ainda, para orientar as políticas de luta contra a pobreza. A identificação dos colectivos vulneráveis afecta os níveis de risco de exclusão e, simultaneamente, alerta para a necessidade de reorientar as políticas sociais.

Evidentemente, uma das vias de melhoria das condições de vida desses colectivos ou pessoas está na necessidade de unificar os sistemas de informação e os mecanismos de atenção à população excluída em situação de pobreza relativa ou absoluta.

Exclusão entendida como processo. Dissemos anteriormente que na Europa se entende a exclusão social como um processo de afastamento de alguns indivíduos em relação ao centro da sociedade. Assim, o factor temporal e a determinação socioespacial são elementos de análise indispensáveis à compreensão dos processos de exclusão. Uma das metodologias (qualitativas) de análise utilizadas são os relatos de vida (histórias de vida, histórias orais, biografias), pois permitem estudar as trajectórias pessoais e familiares caracterizadas pela exclusão e, ainda, identificar os factores (processos ou momentos de crise) ao longo do tempo e a sua dimensão. Este campo de estudo permite conhecer desde a ‘vulnerabilidade até à exclusão’ reflectida nas famílias, em que as gerações de pais com situações vulneráveis (ou mais ou menos estáveis) provocam nos descendentes situações de insucesso escolar, dificuldades no acesso ao mercado de trabalho ou acesso a empregos precários e a queda nas situações de risco de exclusão.

Factor subjectivo da exclusão. O afastamento das concepções individualistas da pobreza e a ênfase dos factores estruturais incidentes na exclusão social não podem pôr de lado a análise da incidência de certos factores individuais relacionados com a subjectividade e a atribuição de sentido (‘queda’ e ‘superação’ no espaço de exclusão). Por isso, a tentativa de compreensão dos processos de exclusão social parece também ter que incorporar os pontos de vista das pessoas afectadas. É o conhecimento das explicações dadas aos processos, que afectam essas pessoas, e a análise perceptiva dos factores incidentes no itinerário de exclusão (situações, contextos) que podem servir de orientação aos processos de intervenção.

A indicação destes aspectos metodológicos de análise à exclusão social pode permitir-nos avançar para um sistema de indicadores identificadores das pessoas excluídas e facilitar a quantificação das dimensões dos processos de exclusão. Ou seja, devem-se realizar estudos de análise mais aprofundados sobre os factores que incidem nos processos de exclusão social.

2.- Valorização das novas tendências das políticas contra a exclusão social

O termo 'políticas de luta contra a exclusão social' ou 'políticas para a inclusão social' foi estabelecido pela União Europeia (EU) - reunião do Conselho de Europa em 2000, ao incorporar uma maior coesão social e ao converter-se como elemento estratégico com o objectivo de converter a UE numa economia apoiada no conhecimento mais competitivo do mundo até ao ano 2010, capaz de promover um crescimento económico sustentável. Aquele Conselho de Europa considerava inaceitável o número de pessoas europeias a viverem abaixo do limiar da pobreza e excluídas socialmente, propondo medidas com impacto decisivo na erradicação desta (objectivos adequados). Foi assim que nasceu a Estratégia Europeia para a Inclusão Social.

A UE adoptou, no âmbito das políticas de emprego, o 'Método Aberto de Coordenação' com resultados muito positivos. Esta metodologia de trabalho, liderada pela Comissão Europeia, pretendia lutar contra a exclusão social nos países membros através de programas de acção para a inclusão social, dando resposta a objectivos comuns a todos os Estados e com um mecanismo de acompanhamento que promovesse a aprendizagem mútua.

Neste novo milénio as políticas sociais tendem a distanciar-se do estado de bem-estar, mas fortalecem as relações aos actores que produzem o bem-estar, apesar de se efectuarem em formas diferenciadas (Faleiros, 1999: 158-164).

Efectivamente, o século passado foi profícuo em transformações nas sociedades europeias, acompanhando a evolução ou revoluções científicas na era da globalização (Giddens, 2007). Essas mudanças políticas, económicas, sociais e culturais produziram a consolidação de modelos democráticos de convivência, maiores concentrações urbanas, diminuição da população activa (agrária), incremento do sector industrial e de serviços, aumento do trabalho extra-doméstico da mulher, aumento das taxas de escolarização, aumento do envelhecimento populacional, a secularização, a difusão do bem-estar económico, mudanças nas estruturas de trabalho (novos modelos de contratação flexível e temporal), incremento do consumo, medidas para reduzir o desemprego, etc. Tudo isto fez passar as sociedades industriais a uma dinâmica de sociedade pós-industrial, em que o capital ou fonte de riqueza passou a ser o 'conhecimento'.

É um facto que o fenómeno histórico mais acentuado foi economicamente o 'bem-estar', o desenvolvimento de uma forma de Estado (com diversas configurações) articulado com a vida social. Neste sentido, Fumiss e Tilton (1977) indicam três tipos de Estados, com as respectivas políticas sociais:

- O estado positivista (o exemplo mais evidente é o E.U.A.) em que privilegiam os seguros sociais, o individualismo e protecção dos interesses corporativos, mas excluem os desempregados e os trabalhadores sem trabalho fixo. A segurança social é o meio de controlo.
- O estado de segurança social (o exemplo mais evidente é a Inglaterra) que adopta uma política de pleno emprego, garantindo aos cidadãos (incluindo os não assegurados) um tipo mínimo de ajudas como um direito social (aspiração e igualdade material).
- O estado de bem-estar social (o exemplo mais evidente é a Suécia) que assenta em princípios de igualdade, cooperação e solidariedade, de tal modo que substitui programas de segurança social e de ajudas sociais, através de serviços sociais públicos iguais para todos (redução das diferenças).

Por conseguinte, os contributos que tenderam à implementação do Estado de Bem-Estar foram: a implementação de um sistema universal de segurança e protecção social, acompanhado de garantias de recursos para as pessoas com dificuldades de inserção ou de manutenção no processo produtivo (conjunto de princípios e equipamentos colectivos para o sector da saúde e da educação obrigatória); uma estabilidade proveniente do papel de intervenção do estado na dissolução de conflitos sociais (relações e concertações laborais entre as entidades patronais e assalariados) e na crescente complexidade da estrutura social em que as classes médias serviam de colchão entre os extremos das desigualdades económicas.

Passou a haver uma diluição dos conflitos sociais, constituindo-se o Estado como o árbitro dos interesses e com capacidade integradora dos protestos sociais. Na verdade, o Estado legitimou-se a si mesmo e legitimou o sistema, passando de um instrumento orientador do controlo a um produtor de serviços orientados para o bem-estar dos cidadãos (harmonia social).

Na transição do século XX para o actual século, as sociedades pós-industriais avançaram e aprofundaram os problemas relativos ao bem-estar (a segurança e protecção social, os serviços sociais e sanitários, luta contra as novas formas de pobreza, políticas de inclusão social, etc.).

Estamos numa nov(a)idade histórica, em que é necessário reflectir sobre o sentido da protecção social e como realizá-la nos cenários actuais que, na nossa perspectiva argumentativa, apresenta as seguintes características:

- Crescente desestruturação ou degradação do tecido social: os indivíduos estão cada vez mais integrados em contextos mais complexos. A grande questão é a de saber dar respostas a essa complexidade, às novas modalidades de pobreza e de marginalização (tipologia dos excluídos), aos desequilíbrios demográficos, etc.
- Mudanças derivadas do desenvolvimento económico (economia global) e as respectivas implicações nos estratos/classes sociais. As classes mais fragilizadas economicamente oscilam entre situações de exclusão e limiares de pobreza (relativa).
- Novas patologias da (pós) modernidade ou da contemporaneidade que originam situações de mal-estar psíquico, físico, toxicomanias, epidemias (sida), doenças sociais, etc.
- Individualismo, sector privado (social, seguros) e novas imigrações.
- Saturação do modelo de Estado Social apoiado no compromisso neo-corporativo (sistema de segurança social centralizado e com bases fiscais). Emergem novos problemas relacionados com o mercado de trabalho e a produção (pouco aproveitamento dos reformados), situações de risco (social e de investimento) derivadas da desestruturação (familiar e das empresas), pobreza nas famílias monoparentais, violência doméstica, etc.
- Crise no Estado-Nação com uma tendência ao regionalismo (local, comunitário), associado a uma crescente internacionalização dos problemas sociais derivados da globalização, da deterioração ambiental, dos problemas de segurança dos cidadãos, das crises económicas, etc.
- Surgimento da humanização dos âmbitos de vida e das organizações de trabalho e de serviços, com a exigência de novos direitos sociais unidos aos estilos de vida quotidiana (assistência às pessoas).

Neste novo cenário a inclusão (coesão social) é a palavra-chave das políticas sociais europeias, depois da Declaração de Lisboa: articular os instrumentos necessários à sua concretização (Bean, 1998). É óbvio que a Europa apresenta uma série de notas específicas, por exemplo, a diferente política institucional de bem-estar, a estrutura do gasto social, as diferenças entre as pesso-

as, etc. Ou seja, há dificuldades nos sistemas de bem-estar na velha Europa em produzir processos de diferenciação e articulação relacional no campo das políticas sociais e de serviços, de modo a (Colozzi, 1998; Cottini, 1997; Walker, 1998):

- Equilibrar a individualização das intervenções com o surgimento de novas solidariedades (sujeitos implicados nas ajudas sociais, como uma forma de direito).
- Manter conexões entre todas as necessidades da vida quotidiana na perspectiva de uma vida digna (adequada, boa), facto que requer mobilização de recursos e de assistência.
- Referente operativo da família como sujeito social, em que as necessidades são mais qualitativas (respostas das políticas sociais).
- Coordenar as diversas intervenções de bem-estar e assistência, combinando os vários factores associados às carências e desigualdades sociais.

Da análise das tendências do Estado de Bem-estar social nas sociedades complexas da Europa destacamos não um dismantelar, mas um reestruturar dos seus fins e instrumentos. Este parece ser o objectivo actual das políticas sociais, de modo a responder à missão que o Estado tem na concretização desses fins, alterando os meios e as modalidades de implementação (Giddens, 2007).

É normal que os países e as pessoas aspirem a um bem-estar, a uma melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos. Contudo, encontramos nas sociedades pós-industriais europeias grupos sociais com necessidades fundamentais e outros grupos parcialmente contemplados com algumas concretizações dessas necessidades. Sabemos que pouco a pouco estão a surgir novas patologias sociais e essas sociedades convertem-se em mais problemáticas, apesar dos seus instrumentos de autocontrolo.

3.- Desafios e políticas de inclusão social na Agenda Social Europeia

Tem sido habitual, nos últimos tempos, haver tensões entre os aspectos sociais e económicos na política europeia. Na década de 90 o discurso predominante de inclusão social cingia-se a que a exclusão se analisava fundamentalmente como forma de não participação (exclusão) no mercado de trabalho, o que implicava uma preocupação distributiva sobre a protecção e o bem-estar social (Levitas, 1998).

Após a Cimeira de Lisboa passou a haver uma preocupação especial pelos aspectos sociais da inclusão social, propondo-se o 'Método Aberto de Coordenação' a todos os estados membros, de modo a promover programas nacionais (bianuais) para a inclusão, especialmente, na erradicação da pobreza. Em 2001 houve uma primeira avaliação dos indicadores, destacando-se o 'emprego' como objectivo principal para enfrentar a exclusão. Em 2005 fez-se uma revisão dos princípios e os programas de inclusão, resultando daí uma secção preocupada com os problemas da pobreza e desigualdade. Neste período, detectamos uma reafirmação das prioridades económicas sobre as sociais, em que a inclusão social deve ser entendida de forma mais ampla, de modo a proporcionar melhoria na qualidade de vida e a coesão na Europa. A exclusão e a inclusão social fazem parte da agenda social progressiva num contexto mais amplo, separado do discurso dominante do crescimento económico.

3.1.- Os Discursos sobre a exclusão social na União Europeia

Cada estado membro da U.E. interpreta o discurso europeu de acordo com as suas tradições e expectativas nacionais. Apesar das divergências, Silver (1994) identifica três aproximações unidas aos diferentes modelos de bem-estar social dos estados membros. De facto, os diferentes discursos coexistem em documentos individuais (normativos), devido à dificuldade de definição do termo 'exclusão social', o que permite alternância nesses discursos. Analisemos cada uma dessas aproximações discursivas (modelos):

- O primeiro discurso é a utilização do termo 'exclusão social' no contexto político-social inglês com sentido redistributivo (*recursos*). A pobreza seria a causa principal de exclusão, o que implica que a sua redução incrementa os níveis de prestações sociais. Dá-se ênfase à cidadania social, cultural e política e, ainda, ao emprego, especialmente à importância do emprego não remunerado na sociedade (Lister, 2004).
- O segundo discurso dá importância ao emprego remunerado como forma de inclusão e integração social, com especial atenção aos processos de exclusão no mercado de trabalho. Destacam-se as desvantagens do mercado e a discriminação em determinados colectivos (mulheres, jovens, imigrantes, etc.). Contudo, é problemático considerar o mercado de trabalho como um factor intrínseco de inclusão, pois o emprego remunerado (incluindo com

horas extras) limita a participação das pessoas na vida familiar e na vida social. Deste modo, ignora-se as desigualdades entre os trabalhadores assalariados e os níveis de 'pobreza com trabalho', e não se outorga uma atenção adequada à importância social e económica do emprego não remunerado (falta de legitimidade).

- O discurso moral marginal está centrado no comportamento da pobreza em vez de centralizar-se na estrutura da sociedade, o que implica que as prestações sociais promovem a dependência, de tal modo que a exclusão social se constitui como um elemento cultural diferenciador na sociedade (*moralização*). Esta perspectiva não tem um papel determinante nas investigações científicas na EU, mas tem o seu significado dentro das políticas sociais (Levitas, 1998; 2001: 452-458).

Todos estes modelos se desenvolveram nos finais da década de 90 na política europeia, convertendo-se actualmente em modelos analíticos que permitem explorar as mudanças produzidas nos últimos anos nas políticas de inclusão social.

Efectivamente na Cimeira de Lisboa (2000) promoveu-se a inclusão e a coesão social como objectivos estratégicos da EU: os estados membros deviam adoptar iniciativas na luta contra a pobreza e exclusão social, como um dos elementos básicos da modernização do modelo social europeu. Promoveu-se, simultaneamente a essas iniciativas, a coesão social como elemento essencial nesse plano estratégico europeu, no marco de uma economia mais competitiva e dinâmica. De facto, a estratégia de reduzir a pobreza constituiu um factor colaborante com o crescimento económico: sociedade com maior coesão e uma menor exclusão é uma forma de melhorar a economia.

Neste plano dos discursos, se há prioridade ao emprego através de medidas relacionadas com a oferta pode-se não conseguir alterações na estrutura económica nem na procura de emprego. O discurso que preconiza em que o emprego é a melhor garantia contra a exclusão social só é adequado se promovermos a 'empregabilidade' com políticas que desenvolvam as competências e as habilidades de aprender (aprender ao longo da vida). De facto, a protecção social é importante neste contexto, desde que se criem sistemas modernos de protecção que fomentem o acesso ao emprego.

Destacamos, ainda, naquela Cimeira as pensões e o sistema sanitário como estratégias contra a exclusão, dando-se relevo à habitação, à saúde, à educação, à informação e comunicação,

à mobilidade, à segurança e justiça, à cultura e recreação. Determinou-se que os programas nacionais dos estados membros se apoiariam em quatro pilares.

- 1.)- Facilitar a participação no emprego e o acesso a todos os recursos, direitos, bens e serviços. Esta cláusula insiste no emprego e nos recursos. Todas as estratégias propostas apresentam medidas orientadas à formação e desenvolvimento de competências/habilidades e, ainda, à conciliação do 'emprego' com a 'família'. Por outro lado, propõe-se a necessidade de dispor de mais recursos económicos para que as pessoas possam viver de 'forma digna', apesar de se reconhecer dificuldades na promoção de emprego (assalariado). De facto, ser desempregado é uma situação temporária sujeita a medidas de protecção social.
- 2.)- Prevenir os riscos de exclusão social. Os estados membros obrigam-se a desenvolver políticas de prevenção das crises que implicam exclusão, por exemplo, o abandono escolar e não ter casa para viver. Privilegia-se a solidariedade familiar.
- 3.)- Ajudas aos colectivos mais vulneráveis com medidas/recursos.
- 4.)- Mobilização das organizações/entidades implicadas na luta contra a exclusão. Promove-se o compromisso de que as pessoas afectadas pela exclusão participem no desenvolvimento de políticas, ao nível do sector público e organizações sociais (incluindo as organizações não governamentais), de modo a fomentar a responsabilidade social das empresas.

Em 2002 deu-se uma revisão dos objectivos (indicadores por áreas), insistindo-se na necessidade de os estados membros reduzirem significativamente o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social antes de 2010. Enfatizou-se a importância do 'género' nos programas e na implementação e, ainda, os problemas associados à imigração. Mais tarde, no Relatório de 2003, os indicadores foram revistos, separando as pessoas que se encontravam em lares sem emprego, dos menores e das pessoas em idade de trabalhar e, ainda, acrescentou a incidência da 'pobreza com trabalho'. O termo 'risco' passou a ser utilizado na medição do 'risco da pobreza', em vez dos 'ingressos baixos'. Isto implicou saber que os lares não são necessariamente pobres, mas sim em risco de sê-lo (estatisticamente separou-se as variáveis idade e género) (Atkinson, Cantillon, Marlier & Nolan, 2002). Este último relatório identificava oito áreas, com os respectivos indicadores, especificamente na área de desigualdade educativa, no acesso aos serviços públicos/privados e na participação social.

Após a ampliação da UE, em 2004, o 'Método Aberto de Coordenação' (MAC) passou a ser elaborado para não romper o 'princípio de subsidiariedade' (Cottini, 1997). O papel dos protocolos estabelecidos para os programas/planos têm um carácter de recomendação. O Conselho de Europa não impõe políticas nem objectivos, mas o seguimento e transferência de boas práticas (Alemán y Garci, 2005).

O Relatório Conjunto sobre Protecção e Exclusão Social, em 2005, indicava o número significativo de afectados pela pobreza e pela exclusão social na Europa (69 milhões de pessoas encontravam-se em risco de pobreza). Ambas derivavam da incapacidade desses sujeitos afectados em participarem na vida social, devido ao acesso inadequado ao emprego, à educação, à formação, à compra de casa, ao transporte e à saúde. A Agenda Social para 2005-2010 foi relançada, apesar do pouco impacto mediático, constituindo um pilar essencial da nova estratégia de crescimento e emprego. As duas prioridades da Agenda são o emprego e a luta contra a pobreza e a promoção da igualdade de oportunidades. A modernização do mercado de trabalho e dos sistemas de protecção social só é conseguida se os cidadãos aproveitarem as oportunidades criadas pela competência internacional, pelos avanços tecnológicos e mudanças nos comportamentos da população, enquanto se protege os mais vulneráveis (Barry, 2002: 15-18; Esping-Andersen, 2000; Gallie & Paugam, 2000).

A partir de 2006, as revisões e os relatórios do Comité de Protecção Social orientaram os seus indicadores para o emprego e para os ingressos, além das dificuldades para estabelecer medidas sólidas e apropriadas para as outras variáveis relacionadas com a exclusão social.

3.2.- A nov(a) idade da Agenda Europeia (2005-2010)

Os objectivos globais de protecção e inclusão social na Agenda Social Europeia não incluíam explicitamente a redução da pobreza. Deu-se, sobretudo, ênfase à coesão social em três aspectos concretos:

- A coesão social, a igualdade entre os homens/mulheres e a igualdade de oportunidades para todos realizava-se através de sistemas de protecção social e políticas de inclusão acessíveis, adequadas, financeiramente sustentadas e eficientes.
- Interacções efectivas entre os objectivos estabelecidos na Cimeira de Lisboa de um maior

crescimento económico, de mais emprego e de uma maior coesão social, com uma estratégia de 'desenvolvimento sustentável' na EU.

- Boas práticas governativas, transparência e participação de todos os actores implicados na elaboração, implementação e seguimento das políticas sociais.

Contudo, quando analisamos os objectivos específicos para a secção de 'inclusão social' verificamos que a erradicação da pobreza e da exclusão social, surge como uma meta a atingir, de modo a conseguir:

- O acesso por parte de todos aos recursos, direitos e serviços necessários à participação na sociedade, enfrentando a exclusão como uma luta contra todas as formas de discriminação;
- A inclusão social activa para todos, promovendo a participação no mercado de trabalho e lutando contra a pobreza e a exclusão social;
- Maior coordenação nas políticas de inclusão social, com envolvimento de todos os actores relevantes, incluindo as pessoas que vivem em pobreza, de modo a serem efectivas e eficientes, articuladas com as políticas públicas correspondentes (económica, orçamento, educativa, programa de fundos estruturais, etc.).

É óbvio que se menciona a necessidade de estabelecer objectivos para reduzir a pobreza nas suas multi-dimensões (após a Cimeira de Barcelona) até 2010, promovendo uma série de medidas no âmbito do emprego, dos ingressos adequados, no acesso a ter casa, saúde e educação. Por outro lado, o objectivo do 'emprego' continua a ser prioritário na luta contra a pobreza e como guia para a inclusão social, através do acesso dos cidadãos aos recursos, direitos e serviços necessários à participação na sociedade. Contudo, o compromisso de redução da pobreza é inequívoco, tal como a aceitação da conexão entre pobreza e a não participação. A Agenda Social declara o ano de 2010 como o Ano Europeu de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, o que permite depreender que o combate à pobreza e à exclusão social não está no centro das políticas actuais de cada país.

Ao integrar a inclusão social no documento sobre as estratégias das pensões e dos cuidados de saúde de larga duração, expressa a atenção europeia de protecção social às pessoas idosas. Essa estratégia pensionista de 'sustentabilidade' assenta na preocupação sobre o aumento da taxa de dependência em toda a Europa.

É notório ainda, naquele documento, a não inclusão do aumento da produtividade do emprego nem o emprego não remunerado que podem realizar os aposentados, nas suas distintas formas. Tudo isto, com a transversalidade da pobreza infantil e a igualdade de oportunidades em vez das igualdades substantivas, produz um efeito global de fazer prevalecer todas as necessidades em relação às desigualdades e à pobreza existente na população. O ordenamento dos objectivos subordina os objectivos de inclusão aos objectivos gerais de coesão social e crescimento económico.

Provavelmente, o processo de inclusão social não está completamente implementado nas estruturas de tomada de decisão dos estados membros. O êxito desse processo está no compromisso político e na liderança administrativa a nível europeu, nacional e local (regional). Exige-se uma apropriação generalizada desse processo de inclusão social, de modo a ter-se apoio social para a redução da pobreza e da exclusão social na UE.

A relação entre os vários aspectos de política europeia é problemática, reforçando-se mutuamente que o crescimento fomenta a coesão e a inclusão e que a protecção social fomentará o crescimento. O mecanismo fundamental é o emprego. A Inglaterra, por exemplo, sugere que as taxas de elevado crescimento económico e de emprego não supõem a redução da pobreza e da exclusão social. O nosso país combina uma elevada taxa de emprego com as altas taxas de pobreza. Esta presunção de que o crescimento económico e a justiça distributiva são complementares implica que as tensões e as contradições não são postas em questão e que o imperativo económico é que é dominante.

3.3.- A Tríade: Coesão, Exclusão e Igualdade

A ênfase na coesão social, em vez da justiça social, como forma de combate à erradicação da pobreza é problemática. Na verdade, a coesão social trata essencialmente sobre a ordem social. O perfil de cada estado membro varia conforme a proporção do PIB aplicado à protecção social, relativamente às taxas de emprego e à população em risco de pobreza. Sabemos que a distribuição dos recursos à população se efectua através da relação salarial.

A protecção social preserva a compulsão ao trabalho (atenção às pessoas desempregadas em idade de trabalhar). Cada vez mais os estudos consideram a relação entre a pobreza merecida e a não merecida, na base da idade legal da pessoa para trabalhar (definição da idade e da ca-

pacidade para o trabalho). É evidente que muitos estados membros da UE ampliaram a idade de aposentação e/ou adoptaram medidas activas de emprego.

Efectivamente, os Relatórios da UE indicam o apoio por parte dos estados membros à ‘inclusão activa’, o que implica inclusão através das actividades do mercado de trabalho. Essa ‘inclusão activa’ tem uma referência ampla à participação activa na sociedade. Um bom exemplo é o das políticas de assistência social, ao reintroduzir as pessoas excluídas no mercado de trabalho, apesar das dificuldades de acesso (risco de situação de pobreza ou de exclusão). O desafio assenta em políticas de protecção social efectivas que contribuam para a mobilização das pessoas com capacidade para o trabalho e que, paralelamente, facilitem o acesso a uma casa digna.

A maior parte das políticas de emprego adoptadas ou manipulam o sistema de prestações sociais ou estabelecem medidas definidoras das situações problemáticas, as quais não indicam que as pessoas participem no mercado laboral e, implicitamente, transpõem o problema para os trabalhadores, em vez da oferta de emprego. De facto, a solicitação de um ‘emprego de qualidade’, como refere a Agenda Social, relaciona-se com as condições de trabalho e não com a natureza/tipo de trabalho, nem com os benefícios empresariais. Se a pobreza é estrutural então a mesma estrutura tem que ser analisada e questionada.

Por conseguinte, a linguagem ou o discurso da ‘exclusão/inclusão’ pode ser visto como intrinsecamente problemático, sugerindo uma dicotomia no modelo de sociedade onde existem cidadãos ‘incluídos’ e ‘excluídos’. É uma forma de desviar a atenção sobre as desigualdades. Ignora-se a distinção entre aqueles cidadãos que têm que trabalhar para viver, daqueles que não precisam, pois directa ou indirectamente são proprietários dos meios de produção. A existência de uma categoria significativa de pessoas que podem isolar-se da vida comum, que podem escolher a sua própria exclusão, tem consequências para a equidade e para a coesão social.

Sendo a pobreza e a exclusão social problemas reais, não podem ser tratados de maneira independente da polarização de ricos e pobres. Ao nível europeu, a questão da desigualdade e da justiça distributiva devem ter uma posição de destaque, apesar da igualdade substantiva ser uma parte do debate actual. De facto, quando a documentação europeia fala de igualdade, não o fazem em termos de legislação de ‘igualdades’, ou seja, proibindo a discriminação na base do género, idade, etnia, religião, orientação sexual e deficiências. A legislação refere-se à igualdade de oportunidades e não à ‘igualdade’ (direito).

O risco que existe é que a igualdade de oportunidades na justiça social fica obscurecida, mas também legitima a desigualdade. Do mesmo modo que o discurso de pobreza e inclusão social se dissocia das questões distributivas, também as desigualdades se reforçam em vez de se questionarem.

A ênfase posta na coesão e integração social, em lugar da justiça social, tem implicações na forma de compreensão da exclusão social. O problema estrutural, como parte da política social, tem o seu mérito, apesar da preocupação do processo de Lisboa incidir nas consequências da economia e da sociedade em geral. Acreditamos que a questão fundamental se coloca ao nível da qualidade de vida e da participação social dos indivíduos, em terem ou não emprego remunerado.

O 'Estudo do Milénio sobre a Pobreza e a Exclusão Social', realizado em 1999, revelou que a pobreza afecta praticamente todas as formas de participação, apesar de ter um impacto menor sobre as redes sociais. Contudo, o emprego remunerado vai limitando a participação social, pois o trabalho não pode ser considerado exclusivamente como 'includor', no sentido social.

Recentemente outros dados da UE mostram a escassez na participação social bem como uma análise muito limitada aos grupos de 'risco de pobreza' e/ou grupos de 'risco de discriminação'. Sabemos que há grupos excluídos que, por não viverem em lares, não são objecto de análise.

Ideias (IN) Conclusivas

Intentámos valorizar, no contexto das políticas sociais contra a exclusão, as medidas na erradicação da pobreza, destacando:

- A falta de centralidade na luta contra a pobreza: o enfoque centraliza-se nas questões estruturais (estruturas e causas estruturais da pobreza) nos planos nacionais de cada estado membro;
- A política macroeconómica e a relação com a pobreza que diminuíram a qualidade de vida, pois os salários se mantêm, enquanto aumenta o custo de vida dos cidadãos (revisão das políticas económicas);
- A mudança de discursos e a mudança de enfoque desde a 'exclusão social e inclusão social à inclusão activa (objectivo dos programas de erradicação da pobreza), com a identificação dos grupos vulneráveis, o que implica uma transversalidade das políticas;

- O risco de dar prioridade às medidas e aos recursos restritivos, sem haver um resultado final integrado e compreensivo das políticas nacionais anti-pobreza ou de exclusão social (combate contra a discriminação e a melhoria da imagem social);
- A capacidade do mercado de trabalho para absorver todos os cidadãos que desejam trabalhar (acesso a um emprego), não havendo uma coerência entre a integração e o tecido laboral (medidas de formação e emprego para reduzir os índices de desemprego);
- A permanência dos jovens escolares no sistema educativo sem a aquisição de uma melhoria de competências adequadas à inserção social (abandono escolar, insucesso escolar);
- A protecção social e ingressos adequados para uma vida digna (direito), o acesso à saúde e a uma casa e uma maior sensibilização do público e dos meios de comunicação social na compreensão da pobreza e no seu combate. Destacamos o papel de muitas organizações sociais, religiosas e das ONG nesse combate contra a pobreza e exclusão social.

É óbvio que os relatórios (nacionais) valorativos das políticas públicas contra a exclusão social nos países membros (2006-07) apontam para estratégias de protecção social e de inclusão social. Podemos destacar algumas argumentações expressas nessa visão europeia:

- São poucos os países membros que conseguiram reduzir as desigualdades e a pobreza.
- A escassa atenção dada ao desajuste estrutural entre as exigências de qualificação (competências) do mercado de trabalho e a oferta de trabalho às pessoas com pouca qualificação ou formação (resultantes do impacto das deslocações ou fecho das empresas).
- A pobreza infantil é um aspecto trans-geracional na conceptualização da pobreza (indicador da luta contra a pobreza e exclusão). É necessário proteger a situação do menor, independentemente da situação laboral dos pais (a anomia e condutas anti-sociais).
- A problemática do abandono e insucesso escolar nos jovens e os respectivos impactos na inserção social.
- Há um vazio político entre o objectivo da integração dos imigrantes no mercado de trabalho e a luta contra a pobreza desses colectivos, bem como a promoção da sua integração social.
- As pensões requerem uma sustentabilidade financeira do sistema e reformas na idade de aposentação.

- Maior atenção às pessoas sem lar (sem abrigo) com programas de bairros sociais.
- A coesão social é expressa como um objectivo com algumas reservas.
- A ausência de medidas de apoio à economia social e o questionamento sobre as garantias dos ingressos mínimos e as práticas de boa 'protecção social' (prevenção).

Um outro aspecto importante é relativo às questões de qualidade de vida e à natureza da sociedade, a forma como se entende a inclusão e a exclusão social, e as suas repercussões na problemática do meio ambiente. De facto, o segundo princípio da Agenda de protecção e inclusão social menciona a 'Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável'. As discussões sobre as estratégias de pensões têm uma referência importante no pacto de solidariedade inter-gerações.

Na UE, o desenvolvimento sustentável, tal como a inclusão social, é tratado com a pretensão de que são necessários ajustes para que seja compatível com o enfoque convencional do crescimento económico. O Relatório Stern (2006) sugeria que os problemas do meio ambiente, apesar de limitados em termos económicos, supunham um custo de 20% do PIB. Posteriormente, o Relatório do 'Comité Inter-Governamental' sobre as mudanças climáticas é também enfático, ao argumentar que os imperativos ecológicos questionam as ideias convencionais do crescimento, o que implica uma perspectiva diferente de abordagem (holística) sobre o futuro de Europa, das suas formas de vida e do que isso significa na participação e na inclusão social [3].

É verdade que os indicadores alternativos são necessários a nível global. O PIB é a base de cálculo das taxas de crescimento e, por isso, avalia os resultados europeus relacionados com a parte económica do processo de Lisboa. O indicador de crescimento do PIB tem sido muito criticado pelo fracasso de uma avaliação apropriada do emprego da mulher em determinadas zonas dos estados membros, pois metade da actividade económica realiza-se fora do mercado (Levitas, 2001). O aumento do PIB é uma consequência do efeito da inclusão no mercado de trabalho de certas actividades que estão fora dele. Por outro lado, o PIB inclui custos em relação à preservação do meio ambiente e dos danos de poluição ou desastres ecológicos (por exemplo, os derrames de petróleo).

³ Os estudos apoiados na 'Matriz sobre Exclusão Social de Bristol', que abordou os grupos de exclusão, recomendaram um modelo de dez dimensões de exclusão social, com predominância em indicadores de qualidade de vida e bem-estar. Ou seja, aquele estudo analisou a possibilidade de analisar a possibilidade de estabelecer indicadores alternativos, principalmente a nível individual.

Tem havido algumas tentativas de medidas alternativas, como o ‘Índice de Bem-estar Económico Sustentável’ que analisa os custos sociais e ambientais e o valor do trabalho doméstico, ou o Indicador de Progresso Interno’ que inclui os custos relacionados com as rupturas familiares, com o crime e a segurança. Ambos os indicadores de ‘bem-estar económico’ (o custo social incorpora-se ao custo económico) contabilizam a desigualdade como prejuízo ou custo social, ao reduzir o conceito de vida satisfatória, que esta seja específica a alguns estados membros.

A questão crucial da inclusão social continua a ser:

Que tipo de sujeitos são incluídos, em que sociedade e em que termos se processa essa inclusão?

Para que a ideia de inclusão social seja transformadora no contexto da Agenda Social Europeia é necessário inverter a ordem de prioridades. O crescimento deve ser avaliado em termos de impacto social e económico e medido de forma distinta, como sugerem os indicadores alternativos. Tudo isto permitiria uma análise mais real e um debate político mais amplo que incluía a justiça distributiva, a qualidade de vida, bem-estar e a inclusão social. É neste contexto que consideramos que a inclusão social é muito mais que um compromisso do mercado de trabalho e de recursos mínimos (conceito indefinido de participação). Requer uma análise do que significa ter uma ‘vida digna’, em termos de bem-estar pessoal e de relações sociais (Walmsley et al., 1997).

O Relatório Europeu sobre a ‘Protecção Social e Inclusão Social’, de 2007, considera os seguintes aspectos indicativos de política social: necessidade de reduzir a pobreza infantil e juvenil e o insucesso escolar; o acesso a uma educação de qualidade para todos (presente na Declaração de Salamanca, de 1994) e protecção especial para os imigrantes e minorias étnicas; a inserção no mercado do trabalho dos colectivos mais desfavorecidos, no princípio de um equilíbrio entre ajudas (ingressos mínimos) e serviços à inserção para o emprego; a garantia do acesso de todos os cidadãos à assistência sanitária e aos cuidados médicos, de modo a reduzir as desigualdades e a uma sustentabilidade financeira; da implementação dos cuidados de longa duração e a coordenação entre o sistema sanitário e os serviços sociais (apoios e introdução de sistemas informatizados); garantia da adequação, sustentabilidade e modernização dos sistemas de pensões no contexto do envelhecimento da população (apoios à redução da dívida da segurança social, aumento de emprego e reforma dos sistemas de protecção social); primazia à qualidade da participação institucional e social na elaboração das políticas sociais ao nível europeu e dos estados membros (incluindo ao nível municipal).

De acordo com o exposto atrás, destacamos três questões globais relacionadas com as políticas de protecção e inclusão social: maior coesão social (convergência para a inclusão social activa na UE); a interacção entre o crescimento económico e a criação de emprego; e a aposta por uma melhoria da qualidade de participação social e da coordenação dos níveis europeu, nacional e regional em matéria de política social (avaliação das políticas e do desenvolvimento de indicadores sociais em termos de visibilidade e de eficácia dos resultados). Neste sentido, os desafios dessas políticas sociais, no âmbito do 'Método Aberto de Coordenação' à protecção social, incidem na luta contra a pobreza e à exclusão social, acesso e melhoria dos sistemas de saúde e dos cuidados de longa duração e da reforma do sistema público de pensões (sustentabilidade financeira das pensões para garantir o processo de envelhecimento).

Em definitivo, a UE tem hoje em dia bases legais (normativas, directivas, estratégias e programas) que intentam avançar para a coesão social, no marco do modelo social europeu, com objectivos comuns, de modo a adoptar diferentes formas em função das realidades e tradições de cada país membro. A estratégia de Lisboa (2000) estabeleceu objectivos até 2010, através dos respectivos planos nacionais, baseados em três pilares fundamentais: crescimento económico, melhoria do emprego e impulso da coesão social (neste pilar situa-se a erradicação da pobreza). Podemos discutir a incongruência entre esses objectivos e a falta de mecanismos e meios para os alcançar, sabendo que os fundos estruturais comunitários (instrumentos financeiros) destinam-se a essa execução.

Na programação para o período 2007-2013 o pacote financeiro é mais simplista e estará composto por três fundos estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu e Fundo de Coesão) e por dois instrumentos financeiros (cooperação transfronteiriça e fundo europeu para o desenvolvimento rural). A dimensão subjacente a essa regulamentação é uma dimensão mais social, com destaque para a inclusão social, para o empreendedorismo empresarial, adaptação dos trabalhadores, empresas e empresários, empregabilidade e igualdade de género, melhoria do capital humano, cooperação transnacional e inter-regional e assistência técnica. Neste contexto, dá-se importância ao papel das entidades do 'terceiro sector' e à regulamentação na gestão dos programas e projectos sociais. Contudo, estamos um pouco cépticos relativamente à concretização dos objectivos do processo de Lisboa, designadamente na adaptação às transformações necessárias para cada país.

Referências Bibliográficas

- ALEMÁN, C. y GARCI, M. (2005). **Serviços Sociais sectoriais**. Madrid: Ramón Areces.
- ATKINSON, A.B.; CANTILLON, B.; MARLIER, E. and NOLAN, B. (2002). **Social Indicators: The EU and Social Inclusion**. Oxford: Oxford University Press.
- BARRETO, A. (1996). Três Décadas de Mudança Social. *In* BARRETO, A. (org.). **Situação Social em Portugal**, 35-60. Lisboa: ICS.
- BARRY, B. (2002). Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income. *In* Hills, J., Julian Le Grand and David Piachaud (eds.), **Understanding Social Exclusion**, 13-29. Oxford: Oxford University Press.
- BEAN, Ph. (1998). *In* **Defence of Welfare**. London/N.York: Tavistock Publ.
- CARMO, H. (coord.) (1996). **Exclusão Social. Rotas de Intervenção**. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa / ISCSP.
- COLOZZI, I. (1998). **La riforma dello Stato Sociale. Un confronto europeo**. Milan: Angeli.
- COTTINI, G.P. (1997). **Il principio di sussidiarietà : fondamenti e implicazioni di policy**. Milan: Publ. Universitat Católica de Milan.
- DONATI, P. (2001). **Sociologia delle politiche familiari**. Roma : Carocci.
- ESPING-ANDERSEN, C. (1990). **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press-Basil Blackwell.
- ESPING-ANDERSEN, C. (2000). **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel.
- FALEIROS, Vicente de Paula (1999). Desafios para o serviço social na era da globalização. **Serviço Social & Sociedade**. S. Paulo: Ed. Cortez. XX (61), 152-186.
- FUMISS, N. & TILTON, T. (1977). **The Case for the Welfare State. From Social Security to Social Equality**. London: MacMillan.
- GALLIE, D. & PAUGAM, S. (2000). **Welfare regimes and the experience of Unemployment in Europe**. Oxford: Oxford University Press.
- GIDDENS, A. (2007). **Europe in the Global Age**. Cambridge: Polity Press.
- HAMMER, T. (ed.) (2003). **Youth unemployment and social exclusion in Europe. A comparative study**. Bristol: Policy Press.
- HERRERA-GOMÉZ, M. (1998). Los sistemas de protección social en Europa. *In* **Revista Internacional de Sociologia**, n.º 18.
- KARSZ, S. (2004). **La exclusión: bordeando sus fronteras**. Barcelona: Gedisa.

- LAPARRA, M. (2007). **La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral**. Madrid: Editorial Fundación FOESSA.
- LEE, Ph. & RABAN, C. (1998). **Welfare & Theory and Social Policy**. London: Sage.
- LEVITAS, R. (1998). **The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour**. Basingstoke: MacMillan.
- LEVITAS, R. (2001). Against 'Work': A utopian incursion into social policy'. **Critical Social Policy**, 21 (4), pp. 449-465.
- LISTER, R. (2004). **Poverty**. Cambridge: Polity Press.
- MEAD, L. (1997). **From Welfare to Work**. London: Institut for Economic Affairs.
- MERTON, R. K. (1992). **Teoría y estrutura sociales**. México: FCE.
- OCHANDO, C.C. (1999). **El Estado de Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas**. Barcelona: Ariel.
- PAUGAM, S. (1996). **L'Exclusion, L'Etat des savoirs**. Paris : La Découverte
- PAUGAM, S. (2005). **Les formes élémentaires de la pauvreté**. Paris : PUF.
- ROUSTANG, G. (1999). **Le travail antrement. Travail et mode de vie**. Paris: Dunod.
- SILVER, H. (1994). 'Social exclusion and social solidarity: Three paradigms'. **International Labour Review**, Vol. 133, n.º 5-6, 531-578.
- SMEEDING, T.; MOYNIHAN, D.P. & RAINWATER, L. (2004). **The Future of the Family**. New York: Russell sage Foundation.
- TAYLOR-GOOBY, P. (ed.) (2005). **New risks, new welfare**. Oxford/N.York: Oxford University Press.
- WALMSLEY, J. *et al.* (1997). **Health, Welfare & Practice reflecting on roles & Relationships**. London: Sage Publications.
- WALKER, A. (1998). **Social Planing. A Strategy for Socialist Welfare**. Oxford: Basil Blackwell.
- WHELAN, C.T.; LAYTE, R. & MAÎTRE, B. (2003). 'Persistent Income Poverty and Deprivation in the European Union : An analysis of the First Three Waves of the European Community Household Panel'. **Journal of Social Policy**, Vol. 32, 1, 1-18.

WebBibliografia

- Fight against poverty and social exclusion: Common Objectives for the second round of national Action Plans – EC (Consoul de Europe) (2002):
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/objectives_en.htm

As Políticas de Integração Social no contexto da Agenda Social Europeia

-Communication from the Commission on the Social Agenda and Social Agenda press release EC (2005):

http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm

-Guidelines for Preparing National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion – EC (2006):

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/guidelines_en.pdf

-Social Agenda 2005-2010 – EC (2007):

http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm

-Joint Report on Social Protection and Social Inclusion- EC (2007):

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/jrep_en.htm

-Polarisation on Work Across Households – Working Paper

www.essex.ac.uk/ilr/eeeg/workshop4

-Comissão Europeia: <http://ec.europa.eu/index>

-European Anti Poverty Network: <http://eapn.org/code/en/hp.asp>

-Estratégia de Inclusão Social: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10622.htm>

-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: www.undp.org

