



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA Portugal, território de territórios

Sessão Semi-plenária: Espaços de exclusão e espaços de cidadania: rumos de políticas públicas e científicas

INOVAÇÃO CONCEPTUAL E INOVAÇÃO NAS POLÍTICAS: CHEGAR AOS TERRITÓRIOS ONDE ESTÃO AS PESSOAS

CAPUCHA, Luís

PhD, Desafios da Pobreza, Instituto Universitário de Lisboa / ISCTE-IUL, luís.capucha@iscte.pt

Resumo

O território é uma variável determinante quer para a compreensão dos fenómenos da exclusão social e da pobreza (na medida em que é resultado e fator delas), quer para a implementação de políticas eficazes e eficientes de combate a esses fenómenos.

A consideração do território permite olhar de perto as pessoas e os seus modos de vida. Essa perspetiva permite obter avanços no conhecimento sobre a exclusão social, nomeadamente sobre a sua multidimensionalidade e a diversidade de modos como a situação é vivida. E esses avanços, por sua vez, permitem a afinação das políticas sociais específicas de luta contra a exclusão e a pobreza, na medida em que apelam à sua adaptabilidade à diversidade de situações em que atuam, à proximidade em relação às pessoas e ao funcionamento das instituições numa lógica de parceria.

Sendo essenciais, como mostra o conceito de modos de vida ao chamar a atenção para os estilos de vida dos agentes, mas também para as condições de vida que os condicionam e que são estruturalmente configuradas, as políticas específicas não dispensam políticas sociais estruturais e universais de qualidade. A qualidade destas políticas permite avanços significativos no combate pela justiça e pelos direitos sociais, ao passo que o seu recuo, como mostraram as políticas de austeridade, fazem crescer as desigualdades sociais, a pobreza e a exclusão social. No atual contexto existe a necessidade absoluta de superar o período de dualização do Estado Social que se seguiu à crise, no sentido de se avançar segundo o conceito de Políticas Sociais como Investimento.

Abstract

The territory is a key variable to the understanding of social exclusion and poverty phenomena (in that it is the result and factor them) and for the implementation of effective and efficient policies to combat these phenomena. Consideration of the territory allows closer look at the people and their ways of life. This perspective allows for advances in the understanding of social exclusion, in particular on its multidimensionality and the diversity of ways in which the situation is experienced. And these advances, in turn, allow the tuning of specific social policies to combat exclusion and poverty, as they call for their adaptability to different situations in which they operate, the proximity to the people and the functioning of institutions in a partnership perspective.

Being essential, as the concept of ways of life shows, to draw attention to the agents lifestyles, but also to the living conditions that affect them and that are structural in nature, the specific policies do not exempt structural and universal social policies quality. The quality of these policies enables significant advances in the fight for justice and social rights, while its decline, as shown by the austerity policies, make growing social inequalities, poverty and social exclusion. In the present context there is the absolute need to overcome the period of “dualization” of the welfare state that followed the crisis, in order to proceed in the concept of Social Policy and Investment.

Palavras-chave: Modos de Vida, Exclusão Social, Pobreza, Políticas Sociais

Keywords: Ways of Life, Social Exclusion, Poverty, Social Policies

Na primeira obra sobre a pobreza e a exclusão social publicada em Portugal (“Exclusão Social, fatores e tipos de pobreza em Portugal”, da autoria de João Ferreira de Almeida, Luís Capucha, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, Elisabeth Reis e Isabel Nicolau), uma das dimensões da análise dos modos de vida das pessoas, famílias e grupos em situação de exclusão social no nosso país é a dimensão territorial, à qual de resto foi dado muito relevo.

Os territórios da exclusão – entendida como uma condições de negação do acesso a direitos básicos aos recursos de diferentes tipos e a condições de vida dignas – foram categorizados quanto à sua visibilidade e ao contraste com os territórios vizinhos. Assim, por exemplo, os bairros degradados em meios urbanos apresentam uma situação de grande visibilidade e contraste com o meio. Estes bairros tendem também a apresentar problemas agudos devidos à concentração de situações de pobreza. Já nas zonas rurais periféricas e deprimidas, a exclusão social é igualmente muito visível mas contínua em relação ao meio, globalmente pobre.

Quando as famílias pobres e em situação de exclusão se encontram dispersas no território, por exemplo em bairros históricos e nas periferias das cidades ou em áreas rurais mais afluentes, o contraste com o meio envolvente é tendencialmente grande, mas a situação de exclusão tende a ser mascarada, ou até invisível, se por acaso as pessoas e as famílias adotam estilos de vida marcados por orientações culturais comuns – como acontece com os assalariados pobres ou os pensionistas de baixas pensões em áreas envelhecidas, podendo porém ter grande visibilidade se essas orientações divergem de padrões comuns, como acontece quando a exclusão resulta de problemas como a toxicod dependência ou outros comportamentos problemáticos, ou quando as famílias se vêm subitamente confrontadas com percursos de mobilidade social descendente muito rápidos e penalizadores, como acontece em situações de desemprego sem proteção ou de desemprego de longa duração.

Também nessa primeira obra se chamava a atenção para a necessidade de evoluir das teorias unidimensionais sobre a pobreza, que consideravam apenas a distribuição dos rendimentos, no sentido de considerar outras variáveis de grande relevo para a vida das pessoas, como o acesso ao trabalho, à aprendizagem, à habitação, à saúde, à auto-estima e a um reputação não estigmatizante, à autonomia social e à participação na vida da comunidade. Assim, as condições de vida das pessoas em situação de exclusão social variavam em função da combinação da sua situação em diversos domínios da existência. E variavam também em função da sua relação ativa com tais condições de existência, resultantes de orientações e representações sociais traduzidas em estilos de vida. Apresentou-se nessa ocasião o conceito de “modos de vida” como um constructo capaz de dar conta da relação entre as condições de existência das pessoas, estruturalmente determinadas, e os estilos de vida grupais e pessoalizados que representam o lado ativo dos agentes com as suas circunstâncias.

Esta abordagem, para além de exigir um olhar eminentemente multidimensional, leva a considerar as assimetrias de poder das pessoas, das famílias e dos grupos para mobilizar recursos e fazer jogar a seu favor as oportunidades, ou para se defenderem ativamente das adversidades. Além disso, e este é um aspeto muito importante da abordagem, constitui uma rutura com as teorias e os conceitos que tendem a uniformizar a perceção das situações de pobreza e exclusão social, enfatizando pelo contrário a diversidade dos modos de viver a condição de pobreza e exclusão social.

Esta proposta concetual tem, para além das consequências enunciadas na análise científica dos fenómenos da pobreza e da exclusão social, consequências para a avaliação e a conceção das políticas.

Em primeiro lugar no plano substantivo, os estudos baseados no conceito de “modos de vida da pobreza” mostram que, apesar da sua diversidade, existe um traço que é comum a todos: apesar das dinâmicas especificamente sociais poderem segregar discriminação e vulnerabilidade, o mercado é o principal fator de exclusão e pobreza, o espaço da produção das desigualdades por excelência. As organizações da sociedade civil e instituições como a família não se apresentam em condições de reduzir substancialmente as desigualdades. A sua ação pode ser paliativa e subsidiária, mas a sociedade civil não tem a capacidade nem a

vocação de redistribuir os recursos de forma alargada, desse modo gerando justiça social à escala dos problemas. Por isso, expressões como “sociedade providência”, por muito sonantes, atrativas e elegantes que se afigurem, são vazias de sentido. A sociedade civil pode porém ter um outro e importante papel, o de influenciar a única entidade com poder para atacar com eficácia os problemas da pobreza e da exclusão social: o Estado.

Na verdade, só o Estado e as políticas sociais públicas, na ordem institucional típica das sociedades capitalistas modernas, possui os meios e a legitimidade para proceder a uma redistribuição alargada dos recursos e das oportunidades. Por isso, quando as políticas sociais se desenvolvem, a pobreza e a exclusão social atenuam-se e podem mesmo chegar próximo da erradicação. Quando recuam e o Estado enfraquece as suas funções sociais, a pobreza e a exclusão social crescem e tornam-se mais problemáticas.

Em segundo lugar, a abordagem concetual inovadora a partir do conceito de “modos de vida” aponta para a necessidade de pensar o desenho das políticas.

Se a exclusão social é um fenómeno multidimensional, então as políticas sociais deverão abandonar a lógica estritamente setorial que possuem. A necessidade de desenhar os “policy mix” capazes de atender às diversas problemáticas com qua as pessoas se vêm confrontadas, convoca por outro lado a necessidade de fazer assentar as políticas em parcerias entre os diversos setores da administração das políticas públicas e diferentes atores sociais relevantes, incluindo os da sociedade civil organizada. A vida é vivida de forma sincrética, como um todo, e políticas setoriais e avulsas são menos eficientes, representando perda de recursos e limitações sérias à eficácia que delas se espera.

Por outro lado, se os territórios são diferenciados e dentro de cada território também os modos de vida distinguem as pessoas, então é necessário territorializar as políticas, de modo a ajustá-las a cada contexto. Por exemplo, os problemas de sinalização e de “non-take off” que marcam certas políticas, só em proximidade podem ser resolvidos. Outro exemplo: os problemas de qualificação e emprego das pessoas que nunca participaram, por vezes ao longo de gerações, no mercado de trabalho regular, que conheceram a exclusão escolar e não estão preparadas para se enquadrar em organizações de trabalho normais, carecem de políticas específicas, como as do mercado social de emprego, que gera empregos de proximidade e acessíveis.

Muitas políticas sociais foram, desde 1995 até ao governo saído das eleições de 2011, concebidas de modo a poder ser implementadas à medida dos destinatários. Mas ainda há um grande défice na capacidade das instituições escaparem à ação padronizada e burocrática, para adotarem uma ação proactiva.

A proximidade permite ainda incluir nos processos de promoção do acesso a direitos a negociação de compromissos relativos aos deveres. A importância de considerar este aspeto está em que uma mesma política pode ter efeitos completamente opostos junto de pessoas, famílias e grupos diferentes. Por exemplo, políticas de rendimento mínimo podem gerar estratégias de acomodação e dependência, nomeadamente junto de categorias de pessoas pobres que desenvolveram o “realismo político” de que falava Oscar Lewis como componente importante do seu modo de vida, ao passo que para outras pessoas pode ser um recurso insubstituível para assegurar a subsistência, primeiro, e lançar as bases de um projeto de vida autónomo, depois.

As políticas específicas de combate à exclusão social devem, portanto, possuir a flexibilidade e estar próximas das pessoas, para poderem ser eficazes.

Por fim, um combate eficaz à exclusão social e à pobreza não dispensa políticas sociais de caráter estrutural e de vocação universalista. Essas são, aliás, as mais determinantes, porque são elas, de modo geral, que ditam a disponibilização de recursos para o combate à exclusão social e à pobreza.

Falamos de políticas de crescimento económico, que é condição necessária, embora longe de suficiente, da qualidade das políticas sociais, que de resto retribuem com um contributo económico relevante, por várias vias que aqui não cabe especificar. Falamos depois de políticas distribuição de rendimentos primários, como as políticas salariais e de pensões. Falamos ainda de políticas de emprego, de educação e formação, de saúde, de habitação, de desenho urbano. Quando essas políticas foram mais generosas e desenvolvidas, a exclusão social recuou. Quando elas foram cortadas, a exclusão social e a pobreza cresceram.

Isso mesmo se pode verificar com as opções de política nos últimos anos. Depois de três décadas e meia de convergência com a Europa e de europeização do Estado social, assistimos a um recuo lento mas contínuo da pobreza e das desigualdades sociais e de rendimentos. Essa tendência só se inverteu quando, na sequência da crise de 2008, o governo saído das eleições de 2011 encetou uma política de austeridade levada ao extremo, reforçando os erros impostos pela troika formada pela Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional através do Memorando de Entendimento assinado com o anterior governo.

A opção foi então a de submeter todas as políticas a objetivos financeiros, com recuo das políticas sociais, nomeadamente através de cortes, incluindo nas pensões, salários e benefícios dirigidos aos mais pobres, de tentativas de privatização e de dualização dos sistemas sociais, isto é, da implementação de um sub-sistema, combinando políticas públicas e mercado, de qualidade na proteção dos diversos riscos para os grupos mais afluentes, e outro subsistema assente na substituição de políticas gerais de qualidade por políticas de mínimos.

A força própria das instituições fez com que o edifício das políticas sociais não fosse totalmente desmantelado. Mas verificaram-se recuos que tardam a ser recuperados. Quando o caminho deveria ser já o da implementação de uma nova geração de políticas sociais assente na noção de Estado Social como investimento.