



---

ÁREA TEMÁTICA: Modernidade, Incerteza e Risco

---

Governamentalidade, cultura política e a reflexividade dos riscos sociais: o caso da política portuguesa de inclusão social

---

MILITÃO, Maria João

Mestre em Relações Internacionais, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Universidade Técnica de Lisboa

mjmfsp@gmail.com

---

PINTO, Carla

Mestre em Sociologia, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Universidade Técnica de Lisboa

cpinto@iscsp.utl.pt

---

### Resumo

A literatura sociológica enfatiza a forma como o risco é uma construção social destinada a legitimar determinadas práticas governamentais. O objectivo do nosso *paper* é o de debater a política portuguesa de inclusão social à luz da crescente teorização sobre a politização do risco social. Serão apresentadas três abordagens teóricas à politização do risco, nomeadamente as teses de Giddens e Beck sobre risco e modernidade reflexiva e a abordagem de Michel Foucault sobre risco e governamentalidade. Discutiremos o que cada perspectiva contribui ao nível do estudo académico da articulação entre riscos sociais, o recuo do 'estado-previdência' e a crescente individualização das políticas sociais. O nosso argumento é o de que as abordagens não cognitivistas do risco, designadamente as teorias pós-estruturalistas, oferecem instrumentos de análise mais consistentes, pois não reificam a noção, fundamental em Beck e Giddens, de que a individualização equivale ao empoderamento pessoal. Comprovaremos as nossas asserções teóricas com a discussão do conteúdo e efeitos das recentes políticas portuguesas de inclusão social.

Palavras-chave: política social, risco, reflexividade, governamentalidade, inclusão social





## Introdução

A literatura sociológica enfatiza a forma como o risco é uma construção social destinada a legitimar determinadas práticas governamentais. O objectivo do nosso *paper* é o de debater a política nacional de inclusão como governamentalidade dos riscos sociais. Serão apresentadas três abordagens teóricas à politização do risco, nomeadamente as teses de Giddens e Beck sobre risco e modernidade reflexiva e a abordagem de Michel Foucault sobre risco e governamentalidade. Discutiremos o que cada perspectiva contribui ao nível do estudo académico da articulação entre riscos sociais, o recuo do 'estado-previdência' e a crescente individualização das políticas sociais. O nosso argumento é o de que as abordagens não cognitivistas do risco, designadamente as teorias pós-estruturalistas, oferecem instrumentos de análise mais consistentes, pois não reificam a noção, fundamental em Beck e Giddens, de que a individualização equivale ao empoderamento pessoal.

### 1. Sociedade de risco

Beck combina uma visão da modernidade com uma perspectiva crítica da instrumentalidade racional e das abordagens teóricas dela resultantes, nomeadamente o funcionalismo, incapaz de explicar adequadamente a modernização da modernização, e a confrontação da sociedade com os efeitos desse processo (Beck, 1997, p. 191). Na primeira fase das sociedades industrializadas, a modernização clássica, esta confrontação não ocorreu e os riscos derivados da industrialização eram legitimados pela prevalência da racionalidade instrumental (Beck, 2000). Os riscos eram residuais (Beck, 1999, p.72), subsumidos pela lógica da industrialização. A consciencialização do risco aparece na segunda fase das sociedades industrializadas, na qual os conflitos sociais e políticos são dominados pelos sentimentos de impotência face às ameaças ecológicas e sociais, uma vez que o risco deixa de ser percebido como residual, passando a ser tido como incontrolável. Os indivíduos ficam expostos às ameaças das sociedades industrializadas, o que promove uma consciencialização crescente dos riscos e a necessidade de se pensarem estratégias para lidar com os males da modernização. Apenas nesta segunda fase da industrialização, a crise ecológica do desenvolvimentismo se torna proeminente e o cálculo do risco por meios científicos se torna contingente. O processo chave da segunda fase é a confrontação com os riscos, uma vez que, como observa Dean, a caracterização que Beck faz da modernização reflexiva tem no seu centro uma aprovação da contestação social sobre o estatuto do conhecimento (Dean, 1999, p. 181).

A ideia que está por detrás da argumentação de Beck é a de que a "sociedade de risco" deriva de uma fractura no interior da modernidade, que a afasta da sociedade industrial. Esta fractura foi seguida por uma série de contradições e tensões sociais e políticas, devido à permanência das instituições da modernidade clássica num meio politizado por um novo conjunto de questões e problemas, alimentados pela crescente percepção do risco, devido à dimensão da ameaça ecológica trazida pela expansão industrial. Beck distingue claramente os perigos pré-modernos dos riscos modernos, e das ameaças da modernidade tardia. A distinção entre perigos e riscos é fundamental, pois os riscos são construções sociais, para além das ordens naturais ou divinas da pré-modernidade. As ameaças modernas não são contidas nos enquadramentos tecnológicos, sociais ou políticos estabelecidos. Um aspecto particular que distingue claramente os riscos pré-modernos dos riscos modernos refere-se à incapacidade dos últimos serem geridos pelas formas tradicionais de segurança e responsabilidade (Beck, 1999, p.77). Beck nota que a racionalidade científica, na qual se baseavam os cálculos tradicionais de gestão do risco, não consegue fazer face à crescente invisibilidade dos novos riscos e à dimensão da ameaça à sobrevivência humana por eles produzidos. Ora, o cálculo dos riscos desempenhou um papel vital nas sociedades industrializadas, ao



permitir uma distribuição, julgada justa, das externalidades negativas produzidas pela industrialização, estabilizando as tensões sociais e reificando os ideais do Iluminismo.

A crise ecológica acontece na segunda fase das sociedades industrializadas. Primeiro, os riscos associados com a expansão da industrialização são expostos, particularmente através do activismo ambientalista. O conflito centra-se na revelação dos mitos associados à racionalidade do progresso a todo o custo. Um segundo momento da crise ecológica surge quando os argumentos de negação da crise deixam de poder ser sustentados, colocando em evidência a questão da inexplicabilidade. Nesta segunda fase, que Beck localiza a partir da segunda metade da década de 1980, as linhas de conflito entrecruzam-se com a questão da culpa e da responsabilização, bem como com a amplificação social de determinadas ameaças, em detrimento doutras.

Na sua construção do perfil de risco, Beck desenvolve dois argumentos contidos na própria expressão “sociedade de risco”. Através da noção de “risco”, Beck assume uma perspectiva construtivista, enfatizando o modo como os riscos dependem dos processos sociais de definição, amplificação ou minimização (Beck, 2006, p.34). A posição construtivista de Beck é, no entanto, condicionada pela sua abordagem realista sobre a natureza incontrolável das ameaças da modernidade tardia, o que leva Beck a tratar os riscos através de uma abordagem ontológica (Dean, 1999, p.182). No que diz respeito à noção de “sociedade”, Beck defende uma dimensão supranacional, no sentido em que a sociedade de risco é descrita como estando para lá do âmbito de interacção e controlo do estado-nação. É sobretudo este aspecto da sua argumentação que é desenvolvido nos cinco pontos do perfil de risco que Beck constrói.

Num primeiro ponto, afirma que os riscos mais perigosos são geralmente invisíveis e capazes de produzir efeitos irreversíveis. Esta invisibilidade torna os riscos completamente dependentes das interpretações causais, empoderando os peritos científicos, que detêm uma posição chave, embora contestável e frágil, da construção dessas interpretações, através da capacidade reconhecida de enquadrarem socialmente estes riscos (Beck, 2006, p.34). Em segundo lugar, a distribuição assimétrica dos riscos, não é concomitante com os diferenciais económicos entre classes sociais. Numa das suas propostas mais controversas, Beck defende que os efeitos nocivos da industrialização alcançam todas as camadas da sociedade, independentemente da riqueza e da quota-parte objectiva de responsabilidade pelos males da modernização (“efeito boomerang”). Para Beck, a crise ecológica anulou a possibilidade de externalização dos efeitos secundários da industrialização. De facto, os efeitos secundários tornam-se “(...) o motor da história social” (Beck, 1997, p.32). Esta afirmação demonstra como o risco assume uma posição referencial na teorização de Beck, no que diz respeito à reflexividade pública e à auto-reflexividade. Num terceiro ponto, Beck retoma a “autopoiesis” de Luhmann, aplicando-a à compreensão do capitalismo. Beck argumenta, à semelhança do que é defendido pela teoria do sistema mundo e pela vasta literatura da *dependência*, que o capitalismo, ao contrário da previsão de Lenin, transformou-se num sistema de práticas auto-referencial e reificado, onde não só o risco é absorvido como bem económico, como também é transformado num recurso de potencialidade política. A auto-referencialidade na sociedade de risco é promovida, contrariamente às sociedades centradas nas divisões de classe, nas quais é a condição existencial que determina a consciência. Nas situações de risco, “(...) a consciência determina o ser” (Beck, 2006, p.35). Beck enquadra cognitivamente o risco de forma tão objectiva que se torna numa condição existencial para toda a humanidade, determinando a consciência. Este facto aumenta a importância dos debates públicos, por meio dos quais as reivindicações quanto ao conhecimento do risco são avaliadas e desconstruídas. Na reflexividade moderna, o papel do conhecimento científico torna-se alvo de contestação. Por fim, Beck refere-se aos processos pelos quais a natureza catastrófica da sociedade de risco se torna manejável dentro dos limites sociais e governamentais estabelecidos. Defende que as sociedades modernas possuem um tipo de capacidade homeostática que possibilita a reorganização do poder e das competências, normalizando os efeitos de estados prolongados de excepção.

Um dos aspectos mais discutidos no conceito de sociedade de risco de Beck é o modo como este associa o perfil do risco na ‘alta modernidade’ com as consequências para a vida quotidiana dos indivíduos. O carácter



crítico e problemático da segunda fase da sociedade industrial dá sentido ao conceito de reflexividade como Beck o entende. Reflexividade não é sinónima de reflexão, mas antes de auto-confrontação com os efeitos imprevisíveis da sociedade de risco. As instituições da sociedade industrial tornam-se anacrónicas face às características da modernidade reflexiva, o que aumenta os sentimentos de impotência e incerteza. Beck não exclui a possibilidade de reflexão sobre as consequências trazidas pela dominação das sociedades pelo risco. Contudo, enfatiza o facto de que a transição da primeira para a segunda fase das sociedades industrializadas, isto é, a transição da modernização clássica para a reflexiva, é automática, pois é “precisamente a abstracção que produz e transforma a sociedade de risco numa realidade” (Beck, 1999, p.75; Beck, 2000, p.6). O carácter abstracto desta transição aumenta os processos de individualização que Beck, à semelhança de Giddens, associa aos mecanismos da modernidade reflexiva. A individualização torna a percepção dos riscos difundida por toda a sociedade. Cada indivíduo tem de lidar com um conjunto de riscos pessoais e globais, e formula uma opinião sobre quais os riscos essenciais e sobre o modo de os gerir.

A modernidade reflexiva liberta os indivíduos dos constrangimentos tradicionais e empodera-os no sentido em que as biografias individuais tornam-se reflexivas, construídas mais pelo ‘eu’ do que pela ‘sociedade’. Embora Beck e Giddens percebam de forma diferente a problemática dos sistemas de peritos, pois dão importâncias diferenciadas a aspectos da mudança e da segurança ontológica, ambos dão uma dimensão cognitiva à reflexividade, o que os leva a articularem risco e segurança. Ambos consideram o risco como central para a agência humana, uma vez que os indivíduos quotidianamente fazem opções que subsumem os cálculos dos riscos. Deste modo, quer para os leigos, quer para os peritos, a racionalidade fundamental passa pela escolha de opções baseadas no cálculo de probabilidades. Esta reflexividade cognitiva defendida por Beck e por Giddens adopta duas das mais importantes metanarrativas: o enfoque no sujeito (em oposição ao objecto), e a crença no contínuo progresso das sociedades. Ambos os autores sublinham como a modernização reflexiva empodera os indivíduos relativamente às formas tradicionais de dominação, como sejam as classes sociais, a família, o estado ou as tradições. É precisamente esta perspectiva sobre a modernidade como instrumento de empoderamento individual que é criticada pela abordagem da governamentalidade.

## **2. Governamentalidade e os novos espaços do risco**

Foucault define governamentalidade através da conjugação de três elementos. Primeiro, o conjunto formado por instituições, práticas, análises, conhecimentos, cálculos e tácticas, que, por meio de mecanismos de segurança e da economia política, permite o exercício de um complexo tipo de poder sobre a população. O segundo elemento consiste na tendência para a proeminência do poder governamental em relação a outros tipos de poder, nomeadamente o poder soberano. Por fim, a governamentalização do estado administrativo, em combinação com os efeitos dessa governamentalização sobre as interações entre os indivíduos, o estado e a sociedade (Foucault, 2007, p108-109). No decurso de um período histórico, que Foucault situa entre os séculos XVI e XVIII (Foucault, 2007, p.90-101), estes três elementos mudaram o âmbito da arte da governação, sobretudo no que concerne às suas técnicas e seus fins. Foram constituídas novas e sofisticadas práticas de governo, em vários domínios, de forma a visarem a população, agora entendida como um objecto a necessitar de ser ordenado convenientemente (Foucault, 2007, p.105). Estas práticas são correntemente teorizadas no contexto do estudo das “democracias liberais avançadas” (Rose, 1996a).

Entre as racionalidades de governo das democracias liberais avançadas, emerge uma série de estratégias administrativas e preventivas, relativamente à gestão dos factores de risco. De acordo com o que Rose denominou de “governo a distância” (Rose, 1981, 1986a, 1986 b), estas estratégias possibilitam a definição de fluxos populacionais, determinados pelo critério da alocação de factores de risco a certos grupos, que são deste modo considerados ameaças potenciais. Neste sentido, estas estratégias de governação à distância resultam numa distorção do equilíbrio entre especialistas e administrativos, a favor destes últimos



o que resulta no fortalecimento do carácter abstracto inerente ao controlo das populações, entendidas como “comunidades de risco” (Castel, 1991).

Na passagem do perigo ao risco, este torna-se autónomo do primeiro, quando passa a ser considerado como derivado, não da existência de um perigo preciso para um dado indivíduo, mas da associação de um conjunto abstracto de características que podem levar a comportamentos de risco. A natureza abstracta e puramente probabilística da identificação de factores de risco conduz a estratégias preventivas baseadas na dedução e em novas tecnologias de observação, que instalam mecanismo de prevenção sistémicos. O carácter distinto destas tecnologias não se baseia na individualização, mas na generalização, isto é, na detecção científica que funciona sem a necessidade de presença física, uma vez que estas tecnologias não tomam como alvo o ‘eu’ mas a conjugação de factores de risco.

Contrariamente à perspectiva de Castel, Dean não defende uma separação clara entre perigosidade e risco, pois considera que a divisão do risco parece seguir as mesmas referências usadas para identificar o perigo. Portanto, a alocação de factores de risco a grupos específicos acaba por espelhar as tradicionais estratificações com base nas classes sociais. Contudo, este autor também salienta que, contrariamente ao que acontece com as linguagens da desigualdade social e do perigo, a linguagem do risco pressupõe a amplificação infinita do risco. De igual modo, as estratégias de gestão do risco não são pensadas para resolver as desigualdades económicas e sociais, mas para lidarem especificamente com o risco (Dean, 1999, p.167), criando assim um novo espaço político e social. Se tivermos em atenção as conceptualizações de Foucault sobre o governo, especialmente nos dois sentidos que se lhe atribuem – governo como experiência do ‘eu’ e governo como problemática da ‘norma’ – podemos compreender melhor as consequências políticas deste novo espaço do risco. Relativamente ao governo como experiência do ‘eu’, a passagem da perigosidade ao risco implica duas consequências. Primeiro, a recodificação das distinções entre os incluídos e os marginalizados (Rose, 1996b, p.340) e as práticas subsequentes face aos marginalizados, quer de uma maior exclusão, quer de inclusão por meio de políticas específicas orientadas para a alteração de comportamentos desviantes. Segundo, a ênfase na responsabilidade pessoal relativamente a estilos de vida com consequências directas sobre a gestão social dos riscos. No que concerne ao governo como problemática da Norma, os novos espaços do risco estão interligados com o que Castel denomina do “sonho da racionalidade tecnocrática do controlo absoluto do acidental, compreendido como a erupção do imprevisível” (Castel, 1991, p.289).

Os factores de risco, sejam eles endógenos ou exógenos ao sujeito, traduzem-se em programas políticos, que relevam uma “utopia higienista” (Castel, 1991, p.289), ou a completa segurança e prosperidade da comunidade, sob a forma do exercício da autoridade sobre as pessoas, relativamente às suas práticas e crenças (Rose, 1996a, p.43). Castel e Rose especificam que esta autoridade é exercida sobretudo através do alargamento das actividades de peritagem que, no contexto do liberalismo avançado, determinam um novo relacionamento com a política. As técnicas de controlo a distância são congruentes com a quebra nos relacionamentos directos entre os sujeitos e os peritos, e a subsequente dissociação entre os papéis técnicos e os administrativos, que Castel identificou nomeadamente nos domínios da medicina, psiquiatria e trabalho social, dissociação que o autor considera essencial na transição da perigosidade para o risco (Castel, 1991, p.287).

A articulação entre risco e a categorização social foi particularmente desenvolvida por François Ewald. Escrevendo sobre as discontinuidades presentes na evolução do liberalismo do século XIX, na Europa, Ewald argumenta que a modernidade produziu duas versões de responsabilidade que, por sua vez, inspiraram diferentes perspectivas sobre a regulação estatal da vida social (Ewald, 1986). Na primeira metade do século XIX, prevaleceu uma noção de responsabilidade individual. Cada indivíduo seria responsável pela sua vida, e mesmo pelo seu destino, salvo algumas excepções (Ewald, 1986, p.53-62). Esta perspectiva levou as primeiras acepções do liberalismo a negarem direitos individuais a qualquer mecanismo de compensação. Na segunda metade do século XIX, o crescente papel do estado no domínio do bem-estar social foi considerado incompatível com a imputabilidade individual de responsabilidades. O



estado, perante o dilema da sua expansão versus retracção, avançou com soluções que se tornaram constitutivas do estado de bem estar social, nomeadamente o estabelecimento de uma diferenciação entre a metafísica da soberania e uma nova noção de solidariedade, e a introdução das estatísticas como tecnologia social com vista à identificação de grupos sociais cuja vulnerabilidade fosse passível de ser diagnosticada através de factos empíricos.

Concomitantemente com a técnica da estatística, os seguros no plano social, definidos por Ewald como “ a tecnologia do risco” (Ewald, 1986, p.173), foram introduzidos com vista a lidarem com o risco numa base colectiva e solidária. Tornam-se num substituto do contrato social, devido ao facto de assegurarem os mesmos resultados, isto é, a protecção do grupo (Rosanvallon, 2000, p.12). Deste modo, os direitos sociais são distribuídos segundo uma racionalidade colectiva. O risco converte-se na probabilidade relacionada com grupos sociais específicos.

O fim do século XIX inaugura uma nova forma de responsabilidade, baseada na solidariedade e derivada do contrato social. Esta nova forma de responsabilidade foi desenvolvida de modo a reconciliar os conflitos entre empregadores e a força de trabalho. O estado assume uma responsabilidade colectiva através da focalização em riscos de grupos específicos. A generalização dos mecanismos de segurança social significou uma nova definição de risco, agora descrito segundo três características: calculabilidade, colectividade e convertibilidade em capital (Ewald, 1986, p.177-181). A noção de solidariedade transforma-se num argumento de justificação da intervenção do estado, com a vantagem de providenciar um princípio para a coesão social (Donzelot, 1991, p.172).

Considerando o trabalho como um instrumento para a integração dos indivíduos nas estruturas sociais, Castel responsabiliza a crise da “sociedade salarial”, traduzida na desfiliação do mercado de trabalho, no “individualismo negativo”, entendido como a quebra dos laços sociais (Castel, 1995, p.461-474). Segundo a perspectiva de Castel, o estado social emergiu quando o liberalismo enfrentou o falhanço de um dos seus maiores pressupostos: a crença de que o trabalho livre constitui a solução contra a pobreza e, conseqüentemente, contra a conflitualidade social. Os seguros sociais foram então pensados pelo estado de modo a distribuírem a riqueza social por grupos mais vulneráveis, mantendo intacta a ordem hierárquica das classes sociais. Os mecanismos de protecção social serviram assim para integrar e estabilizar uma força de trabalho homogénea no mercado de trabalho.

Rosanvallon apresenta uma perspectiva algo distinta, pois tenta interpretar as mudanças laborais e sociais, aceitando a individualização das políticas sociais e, em certo sentido, a devolução da responsabilidade ao sujeito. Rosanvallon (Rosanvallon, 1992) defende que a crise financeira do estado providência levou a uma redistribuição dos direitos sociais e a uma reorganização do princípio da solidariedade. Esta reorganização está igualmente ligada às novas características do risco. Os riscos sociais, ao converterem-se numa condição permanente para certos indivíduos, deixaram de poder ser entendidos como acidentais, implicando novas partilhas entre o indivíduo e o estado. Mais uma vez o liberalismo avançado alterou a articulação entre risco e responsabilidade individual. No âmbito do “novo prudencialismo” (O’Malley, 1996), a gestão do risco, como tecnologia social e governamental, tornou-se muito mais complexa. Esta complexidade deriva de uma descentralização relativamente à responsabilidade pelos riscos sociais. É ao indivíduo, e não ao estado, quem agora cabe ao indivíduo gerir os riscos a que, necessariamente, se encontra exposto, o que promove não só a privatização do controlo do risco, mas também outras tendências associadas ao retraimento do estado providência. Paralelamente com a promoção de comportamentos prudentes nos sujeitos, encontramos o incremento de estratégias utilitárias, calculadas e consequencialistas para a conduta individual. Esta afirmação do “eu prudente” enfatiza um novo relacionamento entre os indivíduos e os peritos, uma vez que há uma marketização de serviços de redução de riscos, mas também o estabelecimento de uma competição entre entidades públicas e privadas na oferta de serviços de segurança (Dean, 1999, p.166). Os indivíduos tornam-se deste modo clientes que contratam conhecimento especializado profissionais, e parceiros das entidades públicas na gestão da vida social.



Observa-se uma multiplicação das áreas de risco e de grupos de risco, de tal forma que o risco transformasse num contínuo: toda a população constitui um possível alvo das estratégias de prevenção e de gestão do risco (Dean, 1999, p.167). Um outro aspecto de mudança na conceptualização do risco social, preponderante nas sociedades democráticas liberais avançadas e que é denunciado pela perspectiva da governamentalidade, é a visão do risco como oportunidade de desenvolvimento e de empreendedorismo. Neste sentido, o risco é considerado um elemento associado ao progresso social e que, ao invés de dever ser minimizado, deve antes ser gerido enquanto recurso potencial para o aperfeiçoamento das sociedades (O'Malley, 1996, p.204).

### 3. Estado social: do risco à incerteza

Esta visão mais optimista do risco parece-nos cada vez mais incorporada nas políticas do estado social, constituindo um dos aspectos mais relevantes das mudanças por que o estado providência continua a passar, de forma mais ou menos conflituosa. No contexto da sociedade de risco, o estado providência deixou de conseguir proteger contra os riscos sociais, e muito particularmente contra os novos riscos. Paralelamente com o que foi acontecendo com a Ciência e a Tecnologia, também as políticas de intervenção social do estado providência são postas em causa e têm de enfrentar os seus próprios fracassos. É certo que na primeira modernidade as políticas sociais, que pretendiam resolver os problemas sociais, conseguiram melhorar substancialmente as condições de vida das populações, à semelhança dos sucessos da ciência. Ganharam com isso a legitimidade social necessária, e proporcionaram ao estado uma justificação sem paralelo para a sua expansão. Contudo, na modernidade tardia, o estado providência deixa de ser tão bem sucedido relativamente aos riscos sociais, e mais uma vez tal como a ciência, passa a estar debaixo de fortes críticas, que põe em causa a sua legitimidade.

Quando foi criado no século XIX, o estado providência respondia aos mesmos desígnios de progresso e ordem que a Ciência, a Tecnologia e a Indústria, frutos maiores da modernidade triunfante. Os problemas sociais transformavam-se gradualmente em riscos sociais, passíveis de serem calculados, previstos, prevenidos e geridos convenientemente. O estado providência pretendia dar segurança contra as carências humanas, permitindo que os sujeitos agissem como agentes livres. Era dominante a crença de que o estado podia e devia dar a maior segurança possível aos cidadãos. Mas será que hoje o estado providência ainda tem a mesma pretensão? Parece-nos que não. Gostaríamos de salientar três aspectos que contribuem para esta ideia: primeiro, a emergência da incerteza face ao risco; segundo, a aceitação do risco enquanto situação positiva e, por último, o processo de individualização.

Quando nos referimos à passagem do risco à incerteza, queremos salientar o aumento da imprevisibilidade dos riscos, a sua incalculabilidade crescente, o que implica algumas mudanças de entendimento dos riscos e da acção sócio-política face aos mesmos. A linguagem do risco é a linguagem do controlo, da “colonização do futuro”, possível pelo cálculo das probabilidades e da elaboração de planos de contingência. Quando os riscos, inclusive os sociais, são cada vez mais imprevisíveis e incontroláveis, entramos num domínio que só poderá ser verdadeiramente descrito como incerteza, para a qual os cálculos a realizar não passam de estimativas, ou mesmo pura especulação. É neste contexto que surge o novo estado providência – o estado providência activo – que procura antes de mais gerir a incerteza e a insegurança. De forma mais nítida do que as tecnologias do risco, as tecnologias da incerteza implicam flexibilidade, adaptabilidade, plasticidade. A estratégia da flexigurança é exemplo deste novo dialecto da linguagem do risco.

A flexigurança também nos ajuda a perceber a maior assunção do valor positivo do risco ou da insegurança. Considera-se que é preciso haver maior flexibilidade porque esta é necessária ao progresso económico e social. É preciso mais do que nunca correr riscos para se poder ganhar na economia mundial. Defende-o um neo-liberalismo que se afastou já do liberalismo clássico (mais centrado na “ética protestante”, previdente e poupada, e valorizadora do trabalho constante e previsível). O neo-liberalismo assenta no





empreendedorismo, na criatividade contínua, o que nos leva à promoção do risco e da incerteza como bens capitalizáveis.

Como vimos anteriormente, a modernidade reflexiva veicula um programa de individualização, um Eu cada vez mais liberto dos laços comunitários e institucionais. Este processo de individualização leva-nos a enfrentar um grande paradoxo: o do indivíduo poder ter menos liberdade, tendo mais liberdade. Presumivelmente maior liberdade em relação à tradição, e às tradicionais estruturas de dominação, mas maior dependência do estado, dos sistemas de protecção social formais, ou mesmo da pura necessidade. Com a modernidade, o indivíduo é como que obrigado a ser livre: quer-se cidadão activo, participante, responsável, e portanto responsabilizável (Culpitt, 1999; O'Malley, 2004, 2008). A ênfase na responsabilidade individual, leva à promoção do empowerment individual como capacitação para agir, que os sujeitos necessitam para serem os desejados cidadãos activos e auto-governados (O'Malley, 2004, Pinto, 1998). Os indivíduos devem ser emancipados e livres, na procura do seu desenvolvimento e bem-estar, precisamente num contexto de incerteza e de risco (Zinn, 2008 b). A necessidade permanente de tomar decisões na vida quotidiana, num mundo em constante mudança, leva a uma reapropriação do conhecimento por parte dos sujeitos e a uma capacitação para agir fora do domínio dos peritos (Giddens 1997). Todos os sujeitos têm de gerir riscos, e portanto, de saber fazê-lo, para tal possuindo a informação, as competências e os recursos necessários. Segundo a perspectiva da governamentalidade, os indivíduos já não são governados meramente pela sua obediência, mas primeiramente através das tecnologias do controlo do self, que constituem a forma última e mais eficaz de dominação e controlo (Rose, O'Malley, Valverde, 2006).

#### **4. A política de inclusão social em Portugal**

O conceito de inclusão social, tal como o de exclusão social, é polissémico e multidimensional, apresentando diferentes concepções. Embora seja geral a contraposição de exclusão e inclusão, estes dois conceitos não são necessariamente opostos. Pelo contrário, os processos de exclusão e de inclusão funcionam muitas vezes em retroalimentação mútua. Existem inclusões que abrem o caminho a exclusões e vice-versa (por exemplo, o trabalho infantil, como inclusão laboral, leva em geral à exclusão escolar; uma situação de exclusão social pode levar à inclusão no crime organizado). Mais do que opostos, exclusão e inclusão são processos dinâmicos interligados de diversos modos. O conceito de inclusão tem um referencial próprio, com uma agenda de prioridades específicas, uma dada concepção do mundo social e da sua ordem, que é muito mais do que simplesmente o oposto de exclusão. Isto leva-nos a considerar a construção desta categoria de análise e de intervenção, que é o conceito de inclusão social, no qual podemos ver as ansiedades sociais e os entendimentos da realidade sócio-política presentes na segunda metade do século XX, e que acabam naturalizados nos discursos sociais e políticos sobre a problemática.

No contexto sócio-político da UE, e por conseguinte no nacional, a visão dominante da inclusão é a de uma situação na qual todo o membro de uma sociedade consegue participar efectivamente na vida social, e que ninguém é impedido de o fazer em resultado da falta de direitos políticos e sociais, de rendimentos suficientes, saúde ou educação (Robinson, 2000). Pressupõe iguais oportunidades e a satisfação de necessidades consideradas essenciais numa dada sociedade, mas não a igualdade social.

Mais recentemente, o construto da inclusão social na UE avançou para a ideia de Inclusão Activa, como uma estratégia global<sup>1</sup>. A inclusão Activa conjuga os apoios ao rendimento, para que os indivíduos possam viver condignamente em sociedade, com uma ligação ao mercado de trabalho, que se traduz não apenas necessariamente numa oportunidade de emprego, mas também numa oportunidade de formação profissional e num melhor acesso aos serviços sociais. Esta estratégia é complementar à flexigurança. A parte “segurança” é materializada num mínimo de rendimento e em oportunidades de acção para o indivíduo (que as deverá aproveitar convenientemente, sob pena de ser excluído dos mecanismos de segurança estabelecidos). Esta nova roupagem da inclusão parece-nos salientar ainda mais a importância da agência individual. Pela Inclusão Activa, o estado deve proporcionar aos cidadãos percursos



personalizados que levem à inserção laboral, ou então o reconhecimento da incapacidade para o trabalho, assegurando nestes casos meios para uma vida condigna, bem como outras oportunidades de utilidade à sociedade. Desta forma é claramente estabelecida uma ligação da inclusão social com participação no mercado de trabalho, consentâneo com o modelo SID, segundo a tipologia dos discursos da exclusão de Ruth Levitas (citada em Stewart, 2000). Para esta autora, podemos identificar três discursos da exclusão: RED (*redistributive*), que corresponde a um modelo redistributivo, tradicionalmente preocupado com as causas e características da pobreza, relacionando as exclusões sociais com as desigualdades geradas socialmente; MUD (*moral underclass*), discurso que considera que as causas da exclusão social radicam sobretudo nas características morais e sócio-culturais dos excluídos, constituindo estes uma subclasse moral; SID (*social integration*) ou modelo da integração social, no qual é dada prioridade à eficiência económica e à coesão social, ligadas pela função integradora do trabalho pago. Neste modelo a chave para a inclusão é a integração no mercado de trabalho.

O discurso SID é predominante no pensamento e acção política da UE, podendo ser visto como uma tentativa de meio-termo entre os outros dois discursos, mais extremados, sobre a exclusão. A posição SID aposta num estado interventivo, mas em necessária complementaridade com o mercado e o sector privado não lucrativo. Procura ter medidas de mudança estrutural (tão caras ao discurso RED), mas assenta igualmente em acções de capacitação e adaptação dos indivíduos atingidos pelos riscos sociais (uma preferência MUD).

Presentemente, as políticas de inclusão social em Portugal estão enquadradas pela estratégia nacional para a protecção social e inclusão social, para o período 2006-2008. Desta estratégia fazem parte o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI), o Relatório Nacional de Estratégia para as Pensões e o Plano Nacional para os Cuidados de Saúde e Cuidados de Longa Duração.

Partindo do relatório da Estratégia Nacional para a protecção social e inclusão social, constatamos que o documento governamental enfatiza claramente a necessidade de mudanças estruturais no sistema de protecção social, de modo à sua adequação à realidade económica, social, demográfica e cultural. Para alguns, estas mudanças consubstanciam o desmantelar do sistema de protecção social e dos direitos adquiridos (pelo menos das expectativas criadas). No entanto, a fundamentação das mudanças não se refere jamais ao fim da aposta intervencionista que define os modelos sociais europeus, apenas à sua adequação a necessidades e constrangimentos bem diversos daqueles que produziram os actuais sistemas de protecção social. Esta opção significa para outros que as reformas previstas não serão suficientes para debelar os problemas criados.

Do quadro alargado das necessidades de inclusão, foram definidos três grandes prioridades, em consonância com as prioridades e objectivos europeus<sup>ii</sup>:

1. combater a pobreza das crianças e dos idosos
2. corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação
3. ultrapassar as discriminações, reforçando a integração de pessoas portadoras de deficiência e imigrantes

Nestes objectivos foram incluídos os principais desafios identificados na área da inclusão social em Portugal:

1. a pobreza das crianças e dos idosos, como dois grupos particularmente mais vulneráveis à pobreza e à exclusão (o risco de pobreza total em 2004 foi de 21%, sendo de 23% para os menores de 16 anos, 29% nos idosos e 18% na população em idade activa),
2. o insucesso e abandono escolar precoce dos jovens (em 2005, o abandono escolar precoce atingia em Portugal 38,6% , tendo sido de 15,2 na UE25)
3. as baixas qualificações da maioria da mão-de-obra portuguesa



4. a fraca participação em acções de educação e de formação ao longo da vida
5. a info-exclusão
6. e a desigualdade e discriminação que as pessoas com deficiência e os imigrantes apresentam no acesso aos seus direitos de cidadania

Para estas prioridades políticas, definiram-se metas a alcançar, bastante quantificadas, e um conjunto de medidas políticas para as atingir. Algumas destas medidas são novas, outras são a continuação de políticas já existentes.

O PNAI apresenta uma opção pela focalização das políticas de inclusão em problemáticas e grupos específicos. As problemáticas consideradas mais prementes e os grupos mais vulneráveis. O plano salienta as ideias do discurso SID (Levitas cit in Stewart, 2000), de aposta na capacitação dos indivíduos com vista à sua integração social, com destaque para a integração no mercado de trabalho. Visa a criação estrutural de uma maior igualdade de oportunidades entre os indivíduos, com especial atenção para com grupos sociais mais vulneráveis (nomeadamente crianças e jovens, idosos, pessoas com deficiência e imigrantes). Contudo, o plano nacional não justifica porque seleccionaram apenas estes e não outros grupos igualmente vulneráveis.

A quantificação típica das tecnologias do risco, bem visível na construção das metas políticas a atingir, também não é explicitada. As metas quantificadas significam o quê? Por que foram escolhidas aquelas e não outras? Daqui resulta que é difícil estimar o verdadeiro impacto das medidas na população alvo, se é que vão ter ou não efeitos duradouros e de real mudança nestes grupos (porque certamente terão a nível individual).

O plano opta pela concentração de recursos, o que leva a uma maior focalização e fragmentação da intervenção face à multidimensionalidade dos problemas de exclusão social. Tem mais sentido se entendermos a inclusão mais como responsabilidade do indivíduo, em parceria com o estado e com outros agentes da comunidade, do que se tivermos uma perspectiva estrutural da inclusão social, que implica intervenções holísticas e não fragmentadas (em última análise não existem políticas de inclusão, porque todas as políticas serão “de inclusão”).

## Conclusão

Acabados de entrar na recta final da primeira década deste século XXI, continuamos a sentir as convulsões de uma passagem civilizacional ainda em curso. O discurso dominante exprime os desafios e os custos desta mudança nas noções de risco e de insegurança. É neste contexto que todos temos de viver, isto é, temos de nos governar e ser governados. É um contexto individualizado e individualizante, no qual se procura criar mecanismos de segurança ontológica e laços de inclusão. A grande questão será sabermos se tal pretensão é possível nesse contexto.

## Bibliografia

- BECK, Ulrich (1997), *The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order*, Cambridge, Polity Press
- BECK, Ulrich (1999), *World Risk Society*, Cambridge, Polity Press
- BECK, Ulrich (2000), *What is Globalization*, Cambridge, Polity Press
- BECK, Ulrich (2006), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, translated by Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Maria Rosa Borrás, Barcelona, Paidós



- CASTEL, Robert (1991), From Dangerousness to Risk, in Burchell, Graham, Gordon, Colin, Miller, Peter, *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 281-299.
- CASTEL, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, France, Fayard.
- CULPITT, Ian (1999), *Social Policy and Risk*, London, SAGE Publications
- DEAN, Mitchel (1999), *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London, Sage.
- DONZELOT, Jacques (1991), The Mobilization of Society, in Burchell, Graham, Gordon, Colin, Miller, Peter, *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 169-181.
- EWALD, François (1986), *L'État-Providence*, B. Gasset.
- FOUCAULT, Michel (2007), *Vigiar e Punir. História da Violência nas Prisões*, translated by Raquel Ramalhete, Petrópolis, Editora Vozes.
- GIDDENS, Anthony (1997), *Modernidade e identidade pessoal*, Oeiras, Celta Editora
- LASH, Scott (2000), A reflexividade e os seus duplos – estrutura, estética, comunidade, in BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott (2000), *Modernização reflexiva*, Oeiras, Celta Editora, pp.105-164
- O'MALLEY, Pat (1996), Risk and Responsibility, in Barry, Andrew, Osborne, Thomas, Rose, Nikolas, *Foucault and Political Reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 189-209.
- O'MALLEY, Pat (2004), *Risk, uncertainty and government*, London, The Glass House Press
- O'MALLEY, Pat (2008), Governmentality and risk, in ZINN, Jens (Ed.) (2008 a), *Social theories of risk and uncertainty – an introduction*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 52-75
- PINTO, Carla (1998), Empowerment: uma prática de serviço social, in Barata, Óscar Soares (coord.), *Política Social 1998*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 245-277
- ROBINSON, Peter (2000), Employment and social inclusion, in Askonas, Peter; Stewart, Angus (Eds.), *Social inclusion – possibilities and tensions*, Basingstoke, Palgrave, 153-168
- ROSE, Nikolas (1996a), Governing Advanced Liberal Democracies, in Barry, Andrew, Osborne, Thomas, Rose, Nikolas, *Foucault and Political Reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, Chicago, University of Chicago Press.
- ROSE, Nikolas (1996b), The Death of the Social? Re-figuring the territory of government, in *Economy and Society*, 25:3, pp. 327, 356.
- ROSE, Nikolas; O'MALLEY, Pat; VALVERDE, Mariana (2006), Governmentality, *Annual Review of Law and Social Science*, vol.2, pp.83-104
- ROSANVALLON, Pierre (1992), *La Crise de l'État-providence*, Éditions du Seuil.
- STEWART, Angus (2000), Social inclusion: an introduction, in ASKONAS, Peter; STEWART, Angus (Eds.), *Social inclusion – possibilities and tensions*, Basingstoke, Palgrave, pp.1-16
- ZINN, Jens (2008 b), Risk society and reflexive modernization, in ZINN, Jens (Ed.) (2008 a), *Social theories of risk and uncertainty – an introduction*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 18-51



ZINN, Jens (Ed.) (2008 a), *Social theories of risk and uncertainty – an introduction*, Oxford, Blackwell Publishing

i COM (2007), 620 final

ii Enunciados pelo método aberto para a inclusão social.