

O Estado-Providência e os processos de Exclusão Social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português

Eduardo Vítor Rodrigues¹

«Morrer de fome é característico de algumas pessoas que não têm alimentos suficientes para comer. Não é característico de não haver alimentos suficientes para comer».

Amartya Sen, *Pobreza e Fomes*, Lisboa, Terramar, 1999, p. 11.

O presente artigo pretende abordar algumas das mais relevantes questões teóricas em torno da exclusão social, com particular incidência na identificação dos principais eixos analíticos dos processos e dos mecanismos de vulnerabilização social. Pretende-se, assim, sistematizar e discutir os mais importantes argumentos da discussão em torno das problemáticas da pobreza e da exclusão social.

Ao mesmo tempo, numa segunda parte será discutida, com alguns dados estatísticos mais relevantes, a situação da protecção social portuguesa e os seus principais desempenhos financeiros. O objectivo deste exercício é deixar, de forma sucinta, os principais dados financeiros caracterizadores do modelo português de protecção social.

¹ Assistente do Curso de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

1. A edificação de um conceito

A utilização do conceito de exclusão social é recente, sendo a sua abordagem dificultada pela proximidade que apresenta, na acepção comum, com o conceito de pobreza e pela utilização mais ou menos indiferenciada no discurso político. Apesar de serem complementares em vários domínios, estes dois conceitos são perfeitamente distintos, como veremos já de seguida.

As dificuldades de análise dos fenómenos da exclusão resultam, pois, da imprecisão do próprio conceito, utilizado frequentemente no discurso científico, mas igualmente nos discursos políticos e jornalísticos sem a precisão devida ou a objectividade necessária. Surge, aliás, nos vários discursos não-científicos, como um vocábulo muitas vezes substitutivo de "marginalização", de "pobreza", de "segregação", de "estigmatização", de "desigualdades", entre muitos outros. Por outro lado, a análise dos processos de exclusão é muitas vezes dificultada pelas debilidades de articulação teórica das várias abordagens do fenómeno e dos mecanismos que o compõem, desde logo misturadas de forma imprudente com a abordagem da pobreza.

A utilização do conceito de pobreza radica num tratamento excessivamente economicista e monetarista das condições de vida dos indivíduos ou dos grupos. O conceito pretende abranger a privação de recursos materiais que afecta as populações desempregadas ou mal remuneradas, tendo por cenário um processo tendencial de pauperização dos indivíduos ou dos grupos. A pobreza será a forma mais extremada da desigualdade social, facilitando o alargamento do fosso entre os grupos sociais, ou seja, promovendo o aumento da polarização social.

A exclusão social, por seu lado, surge como um processo, com carácter estrutural, de fragilização e ruptura dos laços sociais e conseqüente dependência do assistencialismo público. A ausência de recursos é apenas, uma dimensão, nem sempre a mais importante, do processo de exclusão. Por exemplo, os processos de exclusão social que afectam os idosos não radicam, necessariamente, na sua condição financeira, embora esta possa ser um seu elemento importante.

A exclusão é, então, um processo de ruptura com a sociedade, processo que pode assumir duas formas principais: por um lado, a ruptura pela ausência de um conjunto de recursos básicos (recursos económicos, culturais, sociais, simbólicos), que afecta populações fragilizadas, como os sem-abrigo, os toxicodependentes, os desempregados de longa duração, etc.; por outro, a ruptura como consequência de mecanismos de estigmatização que afectam grupos sociais específicos, nomeadamente as minorias étnicas.

Na linha de Peter Townsend, os excluídos são os indivíduos que acumulam um conjunto de riscos, de dificuldades ou de *handicaps*, através de trajectórias de vida que reforçam diferentes tipos de rupturas e perdas ou privações, agravados pelos mecanismos sociais de estigmatização prévios ou posteriores ao processo de ruptura. O autor desenvolve o argumento segundo o qual a pobreza continuará a existir, mesmo em contextos sócio-económicos de prosperidade, na medida em que a pobreza é uma noção de privação por comparação de uns com outros indivíduos, no interior de uma sociedade com normas e valores em mudança.

A vulnerabilização das pessoas e dos grupos começa, desde logo, no contexto de trabalho, que pode induzir mecanismos de exclusão a partir de quatro condições distintas: a severidade das condições do desempenho laboral (aspecto que resulta das condições laborais objectivas, tais como o facto de ser trabalho desenvolvido ao ar livre, logo, sujeito às variações climatéricas, ou o facto de ser trabalho manual pesado ou violento, com consequências do ponto de vista somático), a segurança do exercício do trabalho (protecção em trabalhos duros, poluentes ou sujeitos a radiações, por exemplo), as contrapartidas financeiras (o salário efectivo que o indivíduo recebe pelo trabalho que desenvolve) e as contrapartidas em termos de provisão de garantias sociais (possibilidade de acesso aos benefícios do sistema de saúde, educação, segurança social, entre outros).

A pobreza poderia, assim, na linha de Townsend, ser analisada segundo duas ópticas distintas, embora complementares: uma perspectiva objectiva, caracterizada pelo seu potencial mensurável e passível de ser claramente definida, por um lado, e uma perspectiva subjectiva, por outro, que resulta das experiências vividas, das normas e valores apreendidos pelos indivíduos e da carga valorativa que o indivíduo atribui à sua condição, passível de condicionar a construção da sua própria auto-estima.

Acompanhando a linha analítica de Peter Townsend, «os excluídos são os indivíduos ou famílias que acumulam um conjunto de riscos, de dificuldades ou de *handicaps* que os conduzem à pobreza económica, ao enfraquecimento dos laços familiares e sociais, ao descrédito social e mesmo à perda de laços identitários. Se nos detivermos nos trabalhos franceses mais recentes, a "desafiliação" (Castel), a "desqualificação social" (Paugam), a desinserção (De Gaulejac), produzem-se no seguimento de trajectórias individuais nas quais se acumulam e reforçam diferentes rupturas e "perdas" ou privações, aumentadas pelos mecanismos sociais que tendem a estigmatizar» (Strobel, 1995: 34-35). Este fenómeno ocorre com grupos sociais vítimas de estigmas

por efeito da sua pertença grupai (é o caso das minorias étnicas, por exemplo), mas igualmente por efeito da intervenção estatal pouco consistente, passível de criar estigmas, como acontece com os "assistidos" em geral. Como sustenta G. Simmel, a situação a partir da qual os indivíduos se tornam assistidos pelo Estado confere-lhes, desde logo, a condição de membros de um grupo caracterizado pela situação de pobreza.

Como refere Paul Spicker, *«primeiro, são as pessoas que caem fora das fronteiras dos grupos sociais - pessoas que são estigmatizadas e socialmente rejeitadas. (...) Segundo, são aqueles que não fazem parte das redes sociais de solidariedade, não sentindo nem obrigações para com os outros, nem o apoio deles. (...) Se as pessoas não têm contactos sociais, não formam redes de relações, nem se tornam parte de uma rede de obrigações, na mesma medida que os outros. Aqueles que estão mais integrados tornam-se também melhor integrados; aqueles que estão menos integrados são marginalizados»* (Spicker, 2000: 50-51).

A pobreza pode, pois, ser caracterizada como uma pré-noção, na medida em que se define basicamente a partir do seu vector quantitativo e sempre numa lógica comparativa. Ao mesmo tempo, o conceito não possibilita uma clareza suficiente na identificação das situações de pobreza. Como sustenta Amartya Sen, *«...nem tudo o que diz respeito à pobreza é assim tão simples. Mesmo a identificação do pobre e o diagnóstico da pobreza podem estar longe de ser óbvios quando nos afastamos da pobreza extrema e bruta»* (Sen, 1999: 7).

Assim, enquanto que o conceito de pobreza tem uma vertente basicamente económica, entendida como ausência de recursos ou de rendimentos, o conceito de exclusão social refere-se a um processo complexo e multidimensional, com efeitos progressivos e cumulativos nos indivíduos e nos grupos, nos espaços locais e nas regiões, assim como na sociedade em geral. Trata-se, na linha de argumentação de Robert Castel, de um *"agravamento da desestabilização da condição salarial"*, que conduz à dependência e à ruptura com todos os laços sociais, inclusivamente com os laços familiares.

Num artigo intitulado "Cidadania e Classe Social", publicado nos finais dos anos 40 como a aula inaugural de T. H. Marshall, o autor defende um modelo de desenvolvimento de uma política social, baseada nos direitos sociais e na participação plena dos indivíduos na sociedade, que seriam dependentes da posse de três tipos de direitos: direitos de cidadania, direitos políticos e direitos sociais. Assim, *«os direitos de cidadania correspondem*

àqueles direitos ligados à liberdade individual e incluem liberdade de expressão e de pensamento, o direito à propriedade privada e o direito à justiça; os direitos políticos são aqueles direitos de participação no processo político de governação, seja como eleitor ou como membro eleito de uma assembleia; os direitos sociais cobrem um largo espectro de direitos, que vão desde o direito à segurança económica até ao direito de partilhar as condições de vida de uma sociedade civilizada» (Alcock, 1998: 74).

A exclusão não é, pois, a desigualdade, nem a diferenciação social, nem a desvantagem social; a exclusão é uma ruptura, um processo de descolagem relativamente à sociedade envolvente. Para R. Castel, podemos distinguir 4 estádios do processo de exclusão social: a integração, a vulnerabilização, a assistência e a desafiliação. Este último, o momento mais extremado de exclusão social, corresponde à ruptura dos laços com a própria família e grupos mais próximos. Nesta óptica, a exclusão será o resultado de uma série de rupturas de pertenças e de relações, que isola os indivíduos, afastando-os dos grupos e da sociedade em geral. Como refere o autor, *«hoje a zona de integração abre brechas, a zona de vulnerabilidade está em expansão e alimenta continuamente a zona de desafiliação»* (Castel, 1991: 152).

A exclusão social é um processo que tem sido analisado segundo duas perspectivas de abordagem distintas. Um primeiro tipo, que parte da noção de recursos e distribuição, trata basicamente os aspectos relacionados com a pauperização; um segundo tipo, assume uma abordagem relacional, constituída por um processo cumulativo de vulnerabilidades económicas, sociais, políticas, culturais e simbólicas, que promovem a marginalização e a ruptura dos laços sociais.

O conceito de exclusão social, se utilizado por analogia directa ao conceito de pobreza, pode tender a apreender o excluído como uma categoria social, quando o seu significado do ponto de vista sociológico é o processo da exclusão, as trajetórias dos excluídos e a perenidade dos próprios mecanismos processuais (a entrada, a manutenção e a perpetuação em contexto de exclusão). Como sublinha Castel, *«o risco, sempre que falamos de exclusão, é de nomear um estado, que nos propomos tratar por si próprio, ao passo que é a ponta mais extrema de um processo»* (Castel, 1992: 136).

Alain Touraine analisa os processos de exclusão como mecanismos que tendem a dividir a sociedade em dois sectores distintos: o "sector *iri*" definido pelos indivíduos integrados na sociedade e o "sector *ouf*" caracterizado pelos indivíduos a viverem processos de exclusão dos mecanismos sociais. Aqui,

«...a sociedade vertical, característica da modernidade integradora, cede lugar a uma sociedade horizontal, modelo da pós-modernidade, excludente e dualista» (Frétiigné, 1999: 88).

No entanto, na linha de R. Castel, «*não há pessoas fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com o centro estão mais ou menos distendidas*» (Castel, 1995: 442). Assim, a questão não se põe tanto na entrada ou saída da sociedade, mas mais no processo de ruptura dos laços dos indivíduos em diversas áreas sociais.

Saiil Karsz identifica uma «*condição necessária da exclusão: um certo percurso material por parte de certas populações. Condição suficiente: o percurso através de uma série de significações teóricas, de classificações administrativas, de intimações institucionais, de condicionantes económicas, de tratamentos políticos. É preciso, pois, ter problemas diversos e, ainda por cima, estar preso nas malhas de uma certa maquinaria de codificação do real*» (Karsz, 2000: 101).

A exclusão social tem, igualmente, uma importante dimensão espacial ou territorial, resultante do crescimento incontrolado das periferias e das suas condições específicas de vida, assim como resultante da escassez ou mesmo ausência de serviços e de equipamentos públicos. Esta vertente sugere a N. Tabard a identificação de "classes sócio-espaciais", mais do que das tradicionais classes sociais. Esta análise parte da articulação entre os fenómenos de anomia (Durkheim) e os espaços de relegação (J. M. Delarue). Como refere A. Touraine, «*a distância é ainda importante entre os grandes movimentos culturais e as acções de defesa das categorias mais directamente vítimas da organização económica e social (...). Trata-se, para os excluídos - grupos vítimas de discriminação, sem-abrigo, sem-trabalho, sem-papéis, doentes de SIDA, deficientes e outros mais - de afirmarem os seus direitos pessoais, combatendo os aparelhos que dirigem e orientam, em seu benefício, a sociedade da informação e combatendo a flexibilidade (quer dizer, a precariedade) que se apresenta como a condição da competitividade*» (Touraine, 1999: 97-98).

A exclusão social encerra, igualmente, importantes dimensões simbólicas, com um forte potencial de marginalização. A estigmatização dos grupos sociais representados como diferentes ou desviantes por outros grupos ou pela sociedade no seu conjunto promove uma relação social, baseada nas representações colectivas da estratificação social, dos laços de sociabilidade, das concepções e valores sobre a própria sociedade. Este processo de

relegação, carregando um importante potencial estigmatizante e excludente, tende a afectar a vertente subjectiva da exclusão (o que os excluídos pensam de si próprios), com consequências graves do ponto de vista da sua auto-estima. Se é importante discernir as determinantes do processo, é igualmente central identificar as suas consequências sociais e individuais.

Para Rawls, as características e as consequências das desigualdades podem ser aceitáveis e moralmente justas em condições igualmente justas de igualdade de oportunidades.

No entanto, as desigualdades incorporam um factor que escapa à lógica rawlsiana de igualdade de oportunidades e que distorce todos os processos (individuais) de inserção, factor que pode ser definido como a sua lógica intergeracional; assim, como sustenta Barrat, «...a pobreza herda-se. Não há nada de novo nisso: Bourdieu fala da herança cultural. Nós somos todos "herdeiros" das nossas origens familiares e de uma cultura familiar. Há, pois, um fenómeno de transmissão intergeracional da pobreza e, por consequência, reprodução social do fenómeno. Mas há pior: a escola contribui para manter as desigualdades sociais (...) ela permite aos grupos sociais mais favorecidos culturalmente perenizar a sua dominação cultural, atirando as crianças das famílias pobres na pobreza e na exclusão» (Barrat, 1998: 76). Aliás, nesta perspectiva já Lamarque tinha defendido que a escola tem um importante papel na "acentuação dos desequilíbrios sociais" (Lamarque, 1996).

A relação dos processos de exclusão social com as lógicas de funcionamento da escola e do trabalho parece ser inquestionável. Como sustenta Miguel Chaves, «a partir do momento em que a escola ou o trabalho se encontram bloqueados, quer enquanto canais de obtenção de confirmação, quer enquanto canais de obtenção de recursos que podem ser investidos noutros contextos de confirmação, as pessoas investem, com grande probabilidade, em actividades das quais podem obter confirmação indirectamente, como é o caso do narcotráfico» (Chaves, 1999: 344).

Ainda muito recentemente, na Grã-Bretanha, o Governo divulgou um documento "Tackling Poverty and Extending Opportunity" que, ao analisar as causas e os efeitos da pobreza, colocou o emprego como factor central de inserção social. Esta conclusão levou à criação de um programa de acção a nível nacional, o programa "New Deal to the Communities", cujo objectivo prioritário é a criação de novos postos de trabalho num prazo reduzido.

Assim, segundo o documento, oito em cada dez pessoas escapa à pobreza arranjando um emprego. A educação é vista, por sua vez, como a chave para

combater as desigualdades da infância e reduzir os riscos de desemprego futuro; aliás, no caso inglês, aqueles que continuam na escola para além dos 16 anos, vêm a ganhar, em média, 60% mais do que aqueles que abandonam o sistema escolar antes dos 16 anos (The Economist, 1999).

A exclusão social é, assim, um processo complexo e multidimensional que afecta um conjunto de pessoas com uma presença cumulativa de vulnerabilidades, nomeadamente vulnerabilidades económicas, culturais, sociais, simbólicas. Estas vulnerabilidades, articuladas entre si e tornadas estruturais, constituem uma barreira à inserção e ao sentido de pertença e de identificação simbólicas dos indivíduos e dos grupos. Aliás, é possível identificar um conjunto de factores de vulnerabilização que se concentram, de forma estrutural, em grupos sociais específicos, tornando-os, por um lado, estruturalmente afectados por formas relativamente homogéneas e por idênticos factores ou mecanismos de vulnerabilização e, por outro lado, constituindo-os como objectos por excelência de análise sociológica.

A acumulação de factores de vulnerabilização em grupos sociais específicos é socialmente induzida e, como tal, resulta, para além das características individuais dos componentes do grupo, de forma bastante mais pronunciada, do funcionamento da sociedade e dos seus mecanismos de inserção ou de exclusão.

Os grupos excluídos ou que vivem processos de exclusão social são, assim, antes de tudo, grupos sociais que vivem situações de desadequação relativamente ao funcionamento da sociedade, tornando-se alvos de processos de rejeição, de desidentificação e de desestruturação. Estes processos são, é certo, também indissociáveis das características individuais dos membros do grupo, que acumulam vulnerabilidades específicas que, conjugadamente com os factores sociais, impedem a saída do processo excludente. Referimo-nos, por exemplo, aos mecanismos informais de conhecimento e às redes de relações privilegiadas, assim como a algumas características claramente comprometedoras, como as baixas habilitações escolares, o desemprego, a idade, o género, entre outros.

Assim, é possível identificar características que, não sendo excludentes por si próprias, podem, cumulativamente com outras e em contextos de desfavorecimento (crise económica, por exemplo), gerar mais fortes processos de exclusão de grupos sociais específicos (idosos, jovens, desempregados, entre outros).

Desta forma, é possível identificar três dimensões explicativas dos

mecanismos indutores de processos de exclusão social: em primeiro lugar, os mecanismos sociais globais, que se podem caracterizar por serem características universais que favorecem, ou não, certos processos de exclusão. Estão aqui incluídos os mecanismos do mercado mundial, a lógica mundial de localização industrial (sobretudo de grandes multinacionais geradoras de emprego e de inovação tecnológica), as lógicas mais ou menos liberalizadas do comércio mundial, as directivas regionais sobre o mercado (uma política mais ou menos proteccionista, uma política mais ou menos intervencionada pelo Estado, etc).

A recente contestação à política da Organização Mundial do Comércio, em Seattle, veio demonstrar uma crescente tomada de consciência sobre os impactos globais, nacionais, grupais e individuais da política de liberalização progressiva que essa mesma Organização Mundial do Comércio prossegue, com consequências muito negativas do ponto de vista da coesão social dos países pobres ou menos desenvolvidos.

A Organização Mundial do Comércio, entidade que sucedeu ao GATT (Acordo Geral sobre o Comércio e as Tarifas), tem vindo a incluir um conjunto de novos temas na mesa do debate sobre a liberalização comercial a nível mundial. Em Abril de 1994, com a assinatura do Uruguay Round, foi lançado para o debate (e rediscutido em Seattle, sem conclusões consensuais) a liberalização do comércio dos produtos agrícolas - desde logo, dos produtos agrícolas sujeitos a manipulação genética - e do audiovisual. Duas áreas centrais - a agricultura ou a alimentação, por um lado, e a cultura ou a criação, por outro - foram colocados no debate como áreas a considerar na perspectiva da liberalização comercial.

George Soros é particularmente incisivo neste aspecto, ao afirmar que «*é chegado o momento de reconhecer que os mercados financeiros são intrinsecamente instáveis. (...) A disciplina do mercado deve complementar-se com outra disciplina: manter a estabilidade nos mercados financeiros deve ser um objectivo explícito da política pública*» (Soros, 1999: 22).

Em segundo lugar, identificamos um conjunto de mecanismos sociais de carácter mais local ou regional, que resultam de características mais específicas e contextualizadas, muitas vezes induzidas do grupo de mecanismos sociais globais e igualmente indutoras dos mecanismos individuais ou grupais de exclusão.

Os mecanismos regionais ou locais resultam da organização sócio-económica e política nacional ou regional e, podendo ser consequência dos

primeiros, são características específicas de um país ou de uma região. Assim, a crise do sector têxtil do Vale do Ave, sendo declaradamente uma consequência da entrada de novos actores neste domínio oriundos dos países Asiáticos e da Europa de Leste (com um preço de mão-de-obra mais reduzido, com custos sociais irrelevantes, com direitos sociais reduzidos, quer em matéria de ordenados, quer em termos de horários e benefícios vários e, logo, com preços mais baixos e competitivos), é também uma consequência de desorganização do sector, do reduzido acompanhamento tecnológico, da diminuta estratégia de internacionalização, entre outros.

A crise de todo um sector económico ou de uma região pode ser, claramente, um mecanismo indutor de processos de exclusão social, desde logo por efeito do processo de pauperização das populações.

Um terceiro conjunto de mecanismos indutores de processos de exclusão social resulta das características individuais ou do grupo. Estes mecanismos são, aparentemente, mais tributários dos aspectos inerentes ao indivíduo ou ao grupo do que de aspectos sociais mais gerais. No entanto, importa sublinhar que estes mecanismos apenas adquirem particular importância, porque são mobilizados pela sociedade e não encontram correspondência nos indivíduos ou nos grupos. Assim, as baixas qualificações adquirem particular importância enquanto factor de exclusão social, na medida em que se trata de um conjunto de recursos que a sociedade cada vez exige para o desempenho profissional, mas, ao mesmo tempo, porque se trata de um conjunto de recursos imprescindíveis ao acompanhamento e adaptação às mudanças tecnológicas.

Como refere J. Wilson, *«o risco de marginalização é individual sem dúvida, mas é também colectivo. É os riscos dos quarteirões, das vilas, das comunidades constituídas, das regiões ou de parte das regiões serem progressivamente postas de parte da sociedade»*(Wilson, 1993:24). Neste contexto, propiciam-se as condições para o surgimento de contraculturas ou de culturas desviantes (Oscar Lewis) e de formas novas de risco e de insegurança, que são tanto produto quanto produtores de exclusão social (Pete Alcock). Nas palavras de Alcock, *«o medo do crime tem particulares consequências para muitos dos grupos vulneráveis da sociedade. Por exemplo, os idosos, as mulheres e as crianças podem ser impelidas a não saírem à rua a certas horas do dia (ou da noite) por temerem serem atacados ou roubados; isto efectivamente exclui-os de uma parte significativa da sua potencial actividade social»* (Alcock, 1997: 94).

Desde logo, a exclusão social põe em causa a coesão social; *«na perspectiva da sociedade como um todo, a exclusão tem como efeito reduzir a*

coesão. Fã-lo alienando aqueles que sãõ excluídos de forma a que aqueles que sãõ excluídos de forma a que eles tenham menos responsabilidades para com os outros na sociedade» (Spicker, 2000: 52). Assim, as classes mais pobres tendem a ser associadas às classes perigosas e que põem em causa o normal funcionamento da sociedade, com consequências propícias à criação de estigmas, de processos de marginalização e de afectação da auto-estima dos sujeitos vulnerabilizados.

Estes três tipos de abordagem apenas têm sentido analítico na medida em que sejam tratados de forma articulada e inseparável do fenómeno e do contexto em estudo. Não é, pois, possível perceber os fenómenos e as dimensões da exclusão de forma unifactorial. A exclusão é o resultado da articulação e da interacção recíproca dos mecanismos sociais globais, dos mecanismos sociais locais e regionais e dos factores individuais ou grupais.

A exclusão social tem, assim, a sua origem na desadequação das competências dos indivíduos ou dos grupos relativamente às necessidades ou às exigências sociais. Desta forma, a exclusão manifesta-se em várias áreas da vida dos indivíduos, que correspondem a campos sociais onde se manifesta essa mesma desadequação.

O primeiro desses campos sociais está relacionado com a dimensão económica, quer naquilo que diz respeito ao desempenho profissional dos indivíduos, quer naquilo que diz respeito ao conjunto de recursos disponíveis por parte desses mesmos indivíduos. A esfera económica adquire, desta forma, uma importante centralidade na configuração de um processo de exclusão. O acesso ao emprego, a um trabalho remunerado e com os direitos sociais inerentes, é um importante vector de inserção, quer na perspectiva de um salário que permite a existência dos indivíduos de acordo com padrões sociais aceitáveis, quer na perspectiva da configuração de uma identidade valorizante e com elevado potencial do ponto de vista da auto-estima e da inserção.

A dimensão relacional remete-nos para os mecanismos de integração e de socialização (a família, a escola, o grupo de amigos, o emprego). Esta dimensão constitui uma desinserção face a grupos centrais na existência e na identidade do indivíduo; a família, instância de socialização por excelência e de pertença simbólica e relacional, transforma-se num recurso final que antecede a entrada num processo de desidentificação do indivíduo, de perda dos laços relacionais primários, enfim, usando a expressão de Robert Castel, de desafiliação. Este processo significa uma efectiva ruptura do indivíduo com o meio social que o envolve e, particularmente, com a família de pertença.

Finalmente, a dimensão simbólica pode ser entendida por referência à consideração que o indivíduo faz de si mesmo, o valor social que se atribui pessoalmente, enquanto membro mais ou menos activo de uma colectividade, à qual adere e na qual participa com maior ou menor intensidade.

A participação, o nível e o grau de envolvimento do indivíduo no grupo de pertença e na comunidade, torna-se, desta forma, uma importante variável analítica dos processos de inserção/desinserção, quer enquanto indicador de uma representação valorizante de si próprio, quer enquanto indicador do grau de adesão e de partilha das normas e dos valores vigentes nesse grupo.

Assim, o processo excludente refere-se ao conjunto de condições e de circunstâncias de privação e de desvantagem que vai para além da ausência de recursos materiais, podendo os indivíduos viverem um processo de exclusão social mesmo sem serem materialmente pobres.

Nesta linha, Traub e Little (1994) analisam os processos de exclusão social por referência ao conceito de "recursos", que inclui a vertente material, mas também o conjunto de redes de relações e de modalidades de participação dos indivíduos. Para além disso, é relevante ter em conta a emergência de processos de "fechamento" e de isolamento social, de "relegação" (J. M. Delarue), estigmatizando os espaços físicos e sociais.

Os processos de exclusão social intensificam-se e alargam-se à medida que as fragilidades das solidariedades tradicionais (família, vizinhos e até mesmo comunidade) têm vindo a aumentar. A relativa diminuição do potencial de inserção por efeito de formas de desestruturação familiar e de atomização social (nomeadamente atomização social em contexto urbano), tendencialmente mais generalizadas impõe a reflexão sobre novas e alternativas formas de análise e consideração do problema.

Assim, «o conceito de exclusão social enquadra algumas das dimensões retratadas na evolução do conceito de pobreza. Concebe-se a pobreza como um dos fenómenos integrantes da exclusão social sendo aquela mais uma forma do que um resultado desta última, uma vez que a exclusão abrange formas de privação não-material, ultrapassando a falta de recursos económicos. A falta de recursos sociais, políticos, culturais e psicológicos é enquadrada teoricamente pelo conceito de exclusão social. (...) A vivência da exclusão social encontram-se associadas situações diferenciadas, pelo que se torna possível falar de tipos de exclusão social. Estes são caracterizados por um peso desigual dos diversos handicaps (exclusão do mercado de trabalho ou precariedade de inserção no mesmo, baixos níveis de rendimentos,

carências habitacionais, baixa escolarização e reduzidas qualificações, fraca participação social e política, etc); (...) A acumulação de handicaps aumenta a vulnerabilidade de determinadas categorias sociais a situações de pobreza e exclusão social, tornando-as socialmente mais visíveis. A identificação dos handicaps pressupõe um (re)conhecimento das circunstâncias que permitem considerar um grupo ou uma categoria como socialmente desfavorecida» (Rodrigues et al, 2000b: 69-70).

É verdade que o aumento da riqueza não tem sido acompanhado por uma efectiva redução da pobreza, antes pelo contrário. Aliás, os contrastes são mais evidentes e os problemas relativos às formas de exclusão (às novas e às velhas formas de exclusão) vão aumentando. A nível mundial, por exemplo, o fosso entre 20% de países mais pobres e os 20% de países mais ricos tem vindo a aumentar nos últimos anos. As principais características da organização e da estrutura das economias ocidentais têm vindo a gerar uma contradição, já que à medida que os principais indicadores de bem-estar e de qualidade de vida parecem genericamente melhorar, aumentam as formas de dependência e os processos de exclusão social de grupos específicos da sociedade, caracterizados por uma presença cumulativa de vulnerabilidades, com consequências do ponto de vista da coesão social.

Por outro lado, as tradicionais fronteiras da exclusão não são hoje operacionais. Não é mais possível ignorar os focos de exclusão no Porto, a pretexto da riqueza média relativamente elevada da cidade ou da Área Metropolitana, assim como não é viável identificar os processos de exclusão exclusivamente com as delimitações regionais menos beneficiadas.

2. Os Direitos e as Necessidades

A abordagem dos direitos esbarra sempre nas dificuldades de definição do termo, nomeadamente por distinção relativamente às noções de justiça e de igualdade/equidade. A noção de direitos é uma noção mais política do que ética, ao invés do conceito de igualdade. Esta última apenas adquire uma relevância política na sua abordagem mais relativizada, referida à igualdade de oportunidades, cuja carga ideológica dificulta qualquer tipo de abordagem objectiva.

Os direitos ligam-se a um nível de actuação com um sentido de equidade e de justiça social. Sabendo-se que a "mão invisível" de Adam Smith regula muito mais o funcionamento do mercado do que os seus próprios desfuncionamentos, a abordagem dos direitos pressupõe sempre a existência

de uma entidade reguladora, que se situe a um nível superior ao dos indivíduos (permitindo uma abordagem equitativa das oportunidades, dos acessos e das conseqüências dos desempenhos), que garanta uma correcção aos desvios do mercado (cujo funcionamento implica, necessariamente, a criação de desigualdades e de anomalias, enfim, uma "selectividade legitimada") e que introduza uma lógica universalista de cobertura dos riscos sociais, assim como uma lógica universalista de redistribuição dos rendimentos e dos benefícios. Esta entidade é o Estado.

O Estado assume-se, assim, como o garante dos riscos sociais passíveis de atingirem os indivíduos e os grupos. Assume-se, ao mesmo tempo, como a entidade que introduz o carácter de obrigatoriedade da adesão contributiva ao sistema, ou seja, a lógica da responsabilização colectiva relativamente aos percursos individuais. Mesmo aqueles que são contribuintes líquidos do sistema sabem que, a qualquer momento e em qualquer infortúnio, podem recorrer aos benefícios e aos serviços públicos.

Assegura-se, desta forma, um mecanismo de compensação e redistribuição que permite compensar vulnerabilidades e desigualdades, ao mesmo tempo que é possível a garantia dos direitos básicos dos indivíduos e dos grupos, não numa lógica de igualdade, mas num pressuposto de equidade e de justiça social.

O mercado e os seus acentuados disfuncionamentos sociais são, pois, compensados pela intervenção reguladora do Estado. Aliás, os momentos de maior intervenção do Estado coincidem, necessariamente, com as maiores debilidades do mercado e com as suas crises, mas vão muito além desses momentos, visando assegurar um crescente bem-estar das populações excluídas do funcionamento desse mesmo mercado.

Não podemos ignorar que os mais fortes Estados coincidem com os países onde mais riqueza é gerada e onde os níveis médios de bem-estar estão já num patamar comparativamente superior. Também é igualmente verdade que os mais fortes modelos de intervenção do Estado no domínio social coincidem, geralmente, com as democracias mais aperfeiçoadas.

A teoria clássica, de Adam Smith a Ricardo, esbarrou sempre com a incapacidade de lidar com as pessoas excluídas do processo produtivo e com a crença na ilusão de que o mercado pudesse, por si só, resolver os disfuncionamentos que ele próprio criara.

O século XX representou uma efectiva preocupação com os indivíduos e

os grupos fragilizados da sociedade, sobretudo na Europa Ocidental, onde a protecção social mais se desenvolveu. O relatório de Beveridge, em 1942 e os contributos de J. M. Keynes foram os impulsionadores de um Estado compensador e interventor, mas, ao mesmo tempo, de um Estado promotor de uma certa paz social, de níveis ora mais ora menos acentuados de controlo social.

A aceitação das desigualdades passou a resultar cada vez menos de uma certa "naturalidade" ou de uma "predestinação" (até então consolidada como factor explicativo) e passou a significar um motivo de intervenção e de acção concreta junto dos factores de vulnerabilização e das realidades sociais que os propiciam.

A emergência em força do Estado interventor e do Estado regulador acompanhou todo o debate em torno da sua legitimidade. Enquanto muitos questionavam o peso que o Estado adquiria, este afirmava-se como um mecanismo imprescindível de compensação e de alguma estabilização social.

Aliás, ao contrário dos argumentos liberais, o Estado acentuava a sua intervenção na defesa da cidadania e da própria democracia, conferindo condições mínimas para a participação social daqueles a quem o mercado rejeitava. É assim que, para muitos autores, como Esping-Andersen e W. Korpi, o Estado-Providência resultou num produto dos antagonismos, das desigualdades e da luta de classes democrática.

O Estado-Providência surge, pois, como um produto de processos de ajustamento económico e da situação de diferentes classes sociais em contexto sócio-económico capitalista, assumindo-se, nas palavras de Esping-Andersen, como um mecanismo de "*welfare capitalism*"¹ (Esping-Andersen, 1990).

A exclusão social pode, assim, ser vista numa relação muito directa com as questões da participação cívica e democrática e com o aprofundamento da própria cidadania. O conceito de cidadania, que caracteriza o modelo social europeu, é baseado numa perspectiva de inclusão social através do exercício de direitos de cidadania comuns relativos ao emprego e à segurança social. Estes dois aspectos condicionam decisivamente a participação social (Roche e van Berkel, 1997).

Assim, na linha de António Teixeira Fernandes, «*a condição de pobre está ligada à ausência de direitos que foram apropriados pela maioria das pessoas integradas na sociedade (...). A pobreza é uma questão de não-exercício de cidadania, isto é, de carência dos direitos sociais e políticos.*

Quando se acumulam as desvantagens nas estruturas económica, social e do poder, a sociedade tende a perpetuar as situações criadas» (Fernandes, 1991: 65).

O "empowerment" surge como uma estratégia privilegiada de combate à exclusão, através do reforço das capacidades para abordar em melhores condições as oportunidades sociais (Friedman, 1996). Por exemplo, face às novas formas de exclusão, nomeadamente à info-exclusão, a educação surge como instrumento privilegiado, até porque tem um raio de actuação direccionado para todos os grupos sociais.

A intervenção estatal, associada ao conceito de democracia, aprofunda a noção de direitos e de justiça social, retirando o cunho caritativo e assistencialista da sua intervenção e diminuindo o potencial estigmatizante dos seus beneficiários, com efeitos importantes na elevação da auto-estima individual. Na linha de E. Mingione (1993), podemos afirmar que aquilo que é novo nas actuais formas de pobreza é a coincidência da exclusão económica com a estigmatização e o isolamento institucional. Assim, estas três dimensões associadas tendem a promover e a aprofundar a exclusão.

Em geral, os neo-liberais defendem a intervenção mínima do Estado nos processos de vulnerabilização e de exclusão social, na medida em que tal intervenção geraria, na maior parte dos casos, a dependência e a redução da auto-estima, nomeadamente através dos processos de segregação ou de estigmatização.

A base de funcionamento do Estado estava assegurada na ideia de solidariedade e de interdependência das gerações e classes. Assim, as gerações activas pagavam para os beneficiários mais idosos (reformas) e mais jovens (educação), com a contrapartida de virem a beneficiar dos mesmos mecanismos, assim como as classe mais abastadas contribuía para financiar os mais pobres, na contrapartida da garantia dos seus próprios riscos sociais e da sua segurança.

Este funcionamento aparentemente equilibrado começa a ser posto em causa pela ruptura demográfica das últimas décadas, que põe em causa os mecanismos de financiamento e de sobrevivência do Estado-Providência: o número de idosos pensionistas tem vindo a aumentar drasticamente e o número de activos empregados diminuiu de forma acentuada. Assim, os activos (eles próprios com cada vez menor contingente contributivo, fruto do aumento do desemprego) começam a não ser suficientes para manter o indispensável suporte financeiro do Estado-Providência, abrindo-se caminho ao questionamento da sua própria natureza e do seu próprio campo de acção.

3. Os caminhos do financiamento

O sistema de protecção social e o Estado-Providência podem ser considerados um património muito próprio da Europa Ocidental, reafirmado pelo Tratado de Maastricht que, em matéria social, aponta a integração dos excluídos como uma efectiva prioridade. Mais recentemente, em 1999, o relatório sobre a protecção social na Europa, definiu quatro grandes objectivos da política social comum aos quinze países da União Europeia:

- a) Tornar o trabalho compensador e gerador de um rendimento seguro;
- b) Assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões;
- c) Promover a inserção social;
- d) Assegurar a elevada qualidade e sustentabilidade da saúde.

Ainda mais recentemente, em Junho de 2000, na XXI Assembleia Geral do Comité Europeu das Regiões e dos Municípios, em Oulu, na Finlândia, o combate aos processos de exclusão social foi apontado como uma dimensão central da actuação dos Estados nacionais e dos municípios e como forma de reforço dos mecanismos de participação e de envolvimento local.

É possível estabelecer uma relação directa entre as condições das democracias mais desenvolvidas e a existência de um modelo social também ele mais aprofundado, na linha do que foi já dito atrás.

Em Portugal, o caminho da protecção social tem sido dificultado pelas debilidades da nossa economia, encontrando, nos últimos anos, um novo fôlego e um conjunto de respostas inovadoras.

Assim, como conclui o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES), o modelo de crescimento económico da última década é *«extensivo e dual: extensivo, no sentido de que cresceram sectores geradores de emprego em larga escala, pouco exigentes em qualificações e com níveis e crescimentos baixos da produtividade; e dual, no sentido de, simultaneamente, se ter consolidado - em termos de peso relativo no emprego total e de concentração geográfica - um núcleo restrito de actividades da indústria, dos serviços e do conhecimento, com uma dinâmica de altas produtividades e de criação de emprego com qualificações elevadas»* (PNDES, 1999: 5).

O modelo português, ainda em fase de edificação e consolidação, encontra algumas dificuldades num conjunto de mudanças estruturais que acentuam algumas vulnerabilidades e alguns processos de exclusão.

A análise dos processos de exclusão, no caso português é indissociável de três tipos de factores: os factores demográficos, que englobam as principais alterações populacionais dos últimos anos, os factores económicos, onde incluímos as principais características e transformações do mercado de trabalho e da economia nacional e, por último, os factores sociais, que incluem as questões ligadas às instituições sociais, às tendências de evolução e às representações e novas formas de sociabilidade. Desta forma, o económico envolve o político. «*Um declínio da força económica relativa (perda de quotas de mercado, de ramos industriais) significa menos poder político*» (Landes, 1999:451).

Assim, os factores demográficos têm em conta uma rápida alteração das estruturas populacionais e da composição dos vários grupos demográficos. O aumento da esperança média de vida desequilibrou a *ratio* de idosos sobre os jovens, aumentando os índices de envelhecimento populacional, ou melhor, de duplo envelhecimento demográfico, uma vez que este processo de envelhecimento populacional dá-se tanto à custa do aumento do número de idosos, como à custa da diminuição do número de nascimentos (resultantes, eles próprios de níveis de fecundidade diversos, de casamentos tardios, de intervalos intergenésicos e protogenésicos retardados, etc). A par do envelhecimento da população (envelhecimento que tem particular impacto negativo nas zonas interiores do país, onde o isolamento mais se faz sentir), a estrutura demográfica portuguesa assistiu à inversão do saldo demográfico que evidencia que o país é, actualmente, importador de mão-de-obra, nomeadamente mão-de-obra desqualificada e com poucos recursos económicos.

Os factores económicos incluem uma relativa estagnação do crescimento económico, um aumento do desemprego, um aumento de generalização a várias faixas etárias do desemprego de longa duração, uma crescente desigualdade na repartição dos rendimentos, níveis de salários baixos, incorporados como estratégia de competitividade em fase de internacionalização da economia, desemprego de activos de meia-idade, com diminutas qualificações e debilidades de reconversão profissional, em contexto de falência generalizada dos sectores tradicionais, um tecido produtivo instável e assente em pequenas e médias empresas, claramente fragilizador dos trabalhadores por conta própria, uma maior disciplina das finanças públicas, em resultado da adesão ao Euro, um sistema fiscal injusto e incapaz de classificar situações de fuga ao fisco (a tributação a pessoas colectivas mantém-se a níveis baixíssimos), um aumento acentuado do

número de precários e uma controversa flexibilização do mercado de trabalho e níveis de acidentes de trabalho muito acentuados em alguns sectores.

Finalmente, os factores sociais incluem a diminuição da carreira contributiva, a aplicação do princípio da antecipação das reformas, a escolarização mais prolongada (que implica, quer uma entrada mais tardia no grupo da população activa, quer um aumento nas despesas da educação), a entrada das mulheres na vida activa (elas próprias vítimas do mais graves níveis de desemprego e de rendimento), uma crescente concentração urbana, com consequências ao nível da qualidade de vida, quer do ponto de vista ambiental, quer do ponto de vista da segurança, o surgimento de constantes novos chamamentos do consumo, que resultam em níveis elevados de endividamento das famílias, a ruptura de laços familiares (aumento do divórcio e das famílias monoparentais) e o florescimento de novas formas de conjugalidade (menos rígidas e formais), uma tendencial debilidade das formas de acção colectiva e movimentos sociais (a par da re-emergência de partidos políticos e de ideologias extremistas), a importância do lazer e as problemáticas do acesso e descodificação das novas tecnologias da informação.

4. A Segurança Social

O Estado-Providência tem por finalidade a promoção de serviços e/ou equipamentos para os quais o mercado não está sensibilizado. Aliás, a presença e a importância do Estado-Providência não se esgota na segurança social, na promoção de políticas públicas de protecção social.

O Estado-Providência lançou âncoras nos domínios da educação, da saúde, da habitação, dos transportes, dos equipamentos desportivos, culturais e acção social, do emprego, da economia (em sectores considerados estratégicos e não só), entre muitos outros. Muitas destas áreas, sendo áreas absolutamente relevantes para a promoção do bem-estar social, são financeiramente insustentáveis numa lógica lucrativa, cabendo ao Estado e à sua capacidade redistributiva uma acção promotora.

A segurança social é, pois, apenas uma dimensão, embora uma dimensão muito importante, da intervenção estatal.

Aliás, a segurança social é uma das vertentes da protecção social que se encontra, no caso português, dividida em dois regimes: por um lado, um regime contributivo, financiado pelos contribuintes numa lógica de indexação (quem mais contribui mais recebe em situações de pensão, invalidez, doença

ou desemprego) e assente no pressuposto da solidariedade intergeracional. A selectividade da indexação é baseada, na maior parte dos casos, numa lógica de "means-testing", lógica esta desde logo penalizadora, porque baseada num sistema fiscal iníquo e pouco racional. A esta injustiça correspondem ou têm correspondido mecanismos de equilíbrio baseados na vitalidade das redes sociais informais.

Por outro lado, existe um segundo regime, um regime não-contributivo, assente numa lógica de solidariedade social, cujos benefícios não dependem das contribuições dos beneficiários, mas sim da sua situação social concreta. Nesta segundo regime inclui-se, desde 1996, o Rendimento Mínimo Garantido. O regime não-contributivo deveria ser financiado directamente pelo Orçamento de Estado, pressuposto legal que não foi cumprido durante muitos anos, uma vez que viveu de várias transferências oriundas do regime contributivo, descapitalizando a segurança social e invertendo o espírito da separação dos regimes.

A intervenção do Estado-Providência manifesta-se, em Portugal, na concretização das *«políticas sociais gerais e compensatórias de protecção de determinados segmentos da população»*, na *«implementação de políticas macroeconómicas e de regulação da esfera económica privada, intervindo nas disfuncionalidades das regras do mercado»*, bem como no estabelecimento de *«formas de conciliação, isto é, institucionalizando a concertação entre parceiros sociais e económicos em torno dos grandes objectivos, como o crescimento económico e a diminuição das desigualdades sociais»* (Mozzicafreddo, 1997: 32). Será, então, possível concluir, desde já, que *«as políticas sociais em Portugal são descontínuas, fragmentadas e sectoriais»* (Rodrigues, et al., 2000a: 44).

Assim, *«face a uma evolução no sentido de efectivas preocupações sociais que se traduz na própria produção de reais políticas sociais (ainda que ineficientes, desadequadas ou ainda insuficientes), têm-se vindo a implementar mecanismos característicos de Estado-Providência em Portugal. Estes mecanismos têm sofrido uma evolução no sentido da aproximação, em determinados momentos, a um ou a outro dos vários modelos de Estado-Providência»* (Rhodes, 1998: 43).

A globalização é, por sua vez, um conceito que tem sido (excessivamente) usado como forma de pressão política e de defesa dos argumentos da fraqueza e da crise dos Estados. No entanto, como sustenta

Fernanda Rodrigues, *«as cerca de duas décadas volvidas sobre restrições socialmente injustas e politicamente aleatórias impostas ao Estado de Bem-Estar, em nome do seu saneamento financeiro, jurídico e ético, permitem hoje saber que a responsabilização pública estatal é tão inquestionável como o são princípios e valores civilizatórios que não se espera ver revogados»* (Rodrigues, 1999c: 275).

Claro que a intervenção estatal nunca foi suficientemente pacífica. Até mesmo para aqueles, como os neo-marxistas, que defendiam a centralidade da intervenção estatal, o Estado funcionava sempre, no sistema capitalista, como uma instituição posta ao serviço das classes dominantes e defendendo-as acima de qualquer outro propósito.

Para todos parece ser claro, no actual momento da vida sócio-económica, que o Estado não consegue, por si só, cobrir todos os riscos sociais. Correlativamente com a centralidade da sua intervenção, o Estado tem vindo a encontrar mecanismos de parceria com instituições privadas, abrindo caminho a um designado "welfare mix", resultante quer do enfraquecimento estatal, quer da incapacidade do mercado (Gómez, 1998). Para Gómez, abre-se, desta forma, o caminho para a intervenção de um terceiro sector de decisiva importância para a cobertura dos riscos sociais e do bem-estar geral.

O problema do financiamento da intervenção estatal nos domínios dos riscos sociais é tema de aceso e controverso debate. Face ao esgotamento das tradicionais áreas de financiamento (ligadas ao produto do trabalho e aos rendimentos de capital), esgotamento que resulta, quer da exagerada tributação dos rendimentos do trabalho, fruto de um sistema fiscal injusto, quer da sub-tributação do tecido empresarial, fruto de um sistema fiscal ineficiente, começam a surgir novas propostas de tributação, relacionadas com também novas áreas da vida social (tributação sobre a poluição, por exemplo).

Assim, interessa-nos abordar, de forma sucinta, algumas das principais tendências evolutivas do financiamento e das despesas com a protecção social em Portugal. Assim, de acordo com o quadro 1, quer as receitas, quer as despesas têm vindo a aumentar significativamente na última década, mantendo um défice estrutural, ao qual o ano de referência de 1995 parece escapar. Ainda assim, o aumento das despesas afigura-se mais rápido do que o aumento das receitas, o que coloca em causa o próprio equilíbrio financeiro do sistema.

Quadro 1 - Receitas e despesas da protecção social em Portugal (IO⁶ esc.)

Ano	i	Receitas	; Despesas	Défi ce
1992		2.651.379	2.618.593	- 32.786
1995		3.535.705	3.529.984	+ 5.721
1997		4.064.804	4.168.255	- 103.451

Fonte: INE, Anuário Estatístico de Portugal, 1998.

Ao mesmo tempo que as despesas com a protecção social aumentam, o peso dessas mesmas despesas no PIBpm tem vindo igualmente a aumentar para os anos referidos, mantendo o ano de 1995 e de 1996 o mesmo valor percentual de 22,5%.

Quadro 2 - Despesas da protecção social, em % do PIBpm

Ano	%
1990	17,4
1992	20,6
1995	22,5
1996	22,5

Fonte: INE, Estatísticas da Protecção Social, 1997.

Neste aumento de despesas têm tido um particular peso as despesas em prestações de velhice e sobrevivência, cujo aumento acentuado tem muito que ver com o aumento do número de pensionistas, fruto do tendencial envelhecimento da população e do seu alargamento da esperança média de vida. Aliás, este aumento foi muito significativo entre 1990 e 1996, tendo mais do que duplicado os seus valores.

Quadro 3 - Despesas em prestações de velhice e sobrevivência, por pessoa activa (10³ esc.)

Ano	Despesa (10 ³ esc.)
1990	122,5
1992	182,0
1995	266,0
1996	293,0

Fonte: INE, Estatísticas da Protecção Social, 1997.

A importância deste aumento pode ser clarificada no quadro comparativo da evolução das principais funções da protecção social. Assim, o peso percentual da função Velhice e Sobrevivência no PIBpm foi aquele que maior aumento registou em Portugal, logo seguido da função Saúde. O desemprego tem um aumento relativo significativo, embora registe apenas 1,1% de despesas que se lhe referem. Desta forma, as duas funções previsivelmente mais relacionadas com os idosos (pensões e assistência médica) foram aquelas

que maior aumento registaram, assumindo um peso cada vez mais significativo no total das despesas com a protecção social.

Quadro 4 - Prestações da protecção social por grupos de funções, em % do PIBpm

Funções	1990	1992	<i>tm</i>	J996
Saúde	6,4	7,9	8,3	8,7
Velhice e Sobrevivência	5,9	6,8	8,1	8,4
Família	1,0	1,1	1,1	1,1
Desemprego	0,3	0,6	1,0	1,1
Habituação	-	-	-	-
Exclusão Social	-	0,1	0,1	0,1
Total	13,6	16,5	18,6	19,5

Fonte: INE, Estatísticas da Protecção Social, 1997.

Esta última consideração encontra a sua explicação na subida muito acentuada do índice de envelhecimento entre os anos de 1990 e de 1996. Assim, a relação entre as pessoas com 65 e mais anos e os indivíduos com idades até aos 14 anos tem vindo a intensificar-se à custa do aumento de idosos, facto que tem particular importância do ponto de vista da sustentabilidade financeira dos mecanismos estatais de protecção social.

Quadro 5 - índice de Envelhecimento

índice de Envelhecimento	1990	1992	i 1995	1996
	62,9	74,4	83,5	86,1

Fonte: INE, Estatísticas da Protecção Social, 1997.

O aumento do número de pensionistas mantém, no entanto, os fracos desempenhos dos valores absolutos das pensões de velhice do regime geral, que colocam mais de 66% dos idosos com pensões até 30.100\$00 e apenas 5% com pensões acima dos 90.000\$00. Este aspecto permite perceber, desde logo, um mecanismo de vulnerabilidade assente no baixo nível de pensões, ainda muito dependentes de carreiras contributivas eventualmente longas, mas pouco fortalecidas pela lógica dos "means testing", na medida em que as pensões resultam de um cálculo assente nos vencimentos dos indivíduos.

Se juntarmos a este aspecto a tendência destas idades para situações de isolamento e de doenças, podemos considerar que as pensões serão, muitas vezes, um mecanismo de vulnerabilização deste grupo social.

Quadro 6 - Valores das pensões de velhice do regime geral, em 1997 I

Vai of (\$)	%
Pensão até 30.100\$00	66,6
Pensão até 50.000\$00	88,1
Pensão até 90.000\$00	95,0
Mais de 90.000\$00	5,0

Fonte: INE, Estatísticas da Protecção Social, 1997.

Apesar disso, importa concluir referindo que as despesas com a protecção social *per capita*, entre 1990 e 1996, aumentaram de forma muito acentuada, tendo mais do que duplicado entre os dois anos de referência, como podemos ver no quadro seguinte, à semelhança do seu já referido aumento de peso percentual no PIB.

Quadro 7 - Despesas em protecção social *per capita* (IO³ esc.)

1990	1992	1995	1996
173,8	265,3	355,8	377,5

Fonte: INE, Estatísticas da Protecção Social, 1997.

Assim, o modelo português, caracterizado por uma cobertura relativamente exígua dos grupos mais carenciados, nomeadamente dos idosos, tem vindo a fazer um esforço muito significativo de afectação de meios financeiros à protecção social, o que implicou, desde logo, um aumento do défice do seu funcionamento.

5. Notas conclusivas

A evolução das políticas sociais portuguesas foi sempre condicionada pelo desenvolvimento das formas de Estado que foram tendo existência em Portugal, nomeadamente a partir da segunda metade do século XX. Assim, enquanto que nos países mais avançados da Europa, sobretudo em França, iam surgindo mecanismos estatais de resposta aos problemas sociais, em Portugal o Estado apresentava uma fraqueza política e financeira, que comprometeu todos os mecanismos de acção social, tornando o país, actualmente, um dos mais atrasados da Europa a este nível.

Assim, no momento em que na maior parte dos países da Europa Ocidental se desenvolvia um eficaz modelo de Estado-Providência, interventor em diversos domínios sociais e que conseguiu promover a criação de respostas institucionais face aos principais problemas sociais emergentes, com evidentes impactos ao nível da qualidade de vida das populações, em

Portugal, ao invés, as formas de Estado-Providência nunca foram muito perceptíveis, tendo-se desenvolvido, por compensação, formas correlativas de Sociedade-Providência, tal como é referido por Boaventura de Sousa Santos.

Este modelo de Sociedade-Providência, típico dos países frágeis e sem tradição na implementação de políticas sociais, caracteriza-se pelo surgimento de formas de organização e de mecanismos de compensação criados a partir dos grupos sociais e das suas instituições, núcleos de vizinhança ou formas complementares de organização paralela ao Estado, como as mutualidades ou as várias instituições ligadas à Igreja, já para não falar nas virtualidades do associativismo local. Assim, o modelo de Estado-Providência foi, em Portugal praticamente inexistente e na maior parte dos casos substituído pelo modelo de Sociedade-Providência, onde as redes de relações sociais se substituíram a um Estado omissos nos domínios das políticas sociais.

Concomitantemente a um Estado-Providência fraco, ainda hoje fraco comparativamente com os países da Europa Ocidental, tem vindo a assistir-se, na última década, ao progressivo desmantelamento das formas de Sociedade-Providência, em função da evolução de algumas características sociais e dos mecanismos da modernidade (urbanização, isolamento, nuclearização da família, etc.) e em função de algumas opções dúbias do próprio Estado, cujo papel deve ser tendencialmente mais presente, desde logo na defesa dos grupos sociais mais desfavorecidos ou que acumulam um conjunto mais alargado de *handicaps*, portanto mais sujeitos aos processos de exclusão social.

6. Bibliografia

- ALCOCK, Pete (1997), *Understanding poverty*, London, MacMillan Press, 2.^a ed.
- ALMEIDA, João Ferreira de, et al (1992), *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- BADER, Veit (1997), *Citizenship and exclusion*, London, MacMillan Press.
- BARRAT, Claude-François (1998), *Lapauvreté*, Paris, P.U.F. BOURDIEU, Pierre (1993), *La Misère du Monde*, Paris, Ed. du Seuil. CAMPLONG, L. (1995), *Pauvreté et Exclusion*, Paris, Hatier.
- CASTEL, Robert (1997), "Ueffritement de la condition salarial", in *Le Social en question*, Sociétés & Representation, n.º 5.

- CASTEL, Robert (1995), *Les Métamorphoses de la Question Sociale: Une Chronique du Salarial*, Paris, Fayard.
- CASTEL, Robert (1994), "La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation", in *Cahiers de Recherche Sociologique*, n.º 22.
- CASTEL, Robert (1992), "De l'Exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus", in AFFICHARD, J. e FOUCAULD, J. B., eds., *Justice Sociale et Inégalité*, Paris, Esprit.
- CASTEL, Robert (1991), "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation.", in DONZELOT, J., ed., *Face à Vexclusion, le modele français*, Paris, Esprit.
- CCE (1994), *Livro Branco - Política Social Europeia: Como Avançar na União*, Bruxelas, CECA-CE-CEEA.
- COSTA, Alfredo Bruto da (1984), "Conceitos de Pobreza", in *Estudos de Economia*, Vol. IV, n.º 3.
- CHAVES, Miguel (1999), *Casal Ventoso: da Gandaia ao Narcotráfico*, Lisboa, ICS. DELARUE, J. M. (1991), *Banlieues en difficulté: la relégation*, Paris, Syros. ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity.
- FERREOL, G. (dir.) (1992), *Intégration et Exclusion dans la société française contemporaine*, Lille, Presses Universitaires de Lille.
- FERNANDES, António Teixeira (1991), "Formas e Mecanismos de Exclusão Social", in *Sociologia*, n.º 1, Porto, FLUP (publicado mais recentemente em *O Estado Democrático e a Cidadania*, Porto, Ed. Afrontamento, 1998).
- FERNANDES, António Teixeira (1995), "Etnicização e racização no processo de exclusão social", in *Sociologia*, n.º 5, Porto, FLUP (publicado mais recentemente em *O Estado Democrático e a Cidadania*, Porto, Ed. Afrontamento, 1998).
- FERRERA, Maurizio et al. (2000), *The Future of Social Europe*, Lisboa, Celta Editora.
- FRÉTIGNÉ, Cédric (1999), *Sociologie de Vexclusion*, Paris, UHarmattan.
- GOMÉZ, Manuel Herrera (1998), *El Tercer Sector en los Sistemas de Bienestar*, Valência, Tirant lo Blanch.
- GORDON, David; SPICKER, Paul (1999), *The international glossary on poverty*, London, Zed Books.
- GOUGH, Ian; OLOFSSON, Gunnar (1999), *Capitalism and social cohesion*, London, MacMillan Press.
- LAMARQUE, G. (1995), *VExclusion*, Paris, P.U.F.

- LANDES, David (1999), *The Wealth and the Poverty of Nations*, Londres, Abacus.
- LEBBENS, S. (1978), *Sociologie de la Pauvreté*, Paris, Gallimard.
- LORIOU, Marc (dir.) (1999), *Qu'est-ce que l'insertion ? Entre pratiques institutionnelles et représentations sociales*, Paris, UHarmattan.
- MINGIONE, Enzo (1996), *Urban poverty and the underclass: a reader*, Oxford, Blackwell Pub.
- MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO (1999), *PNDES*, Edição electrónica.
- MISHRA, Ramesh (1995), *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*, Lisboa, Celta Editora.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1994), "Concertação social e exclusão social", in *Organizações e Trabalho*, n.º 12, pp. 97-119.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.
- NASSE, P. (1991), *Exclus et Exclusions, connaitre les populations et comprendre les processus*, Paris, La Documentation Française.
- NEILL, John (1997), *Poverty and inequality*, Michigan, W. E. Upjohn Institute.
- PASCAL, Catherine; JAMET, Joël (1995), *Insertion en Questions*, Paris, UHarmattan.
- PAUGAM, Serge (dir.) (1996), *L'Exclusion: Vétat des Savoirs*, Paris, La Découverte.
- PAUGAM, Serge (1991), *La Disqualification Sociale - Essai sur la Nouvelle Pauvreté*, Paris, P.U.F.
- PEREIRINHA, José (1992), "Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida", in *Análise Social*, n.º 102, Lisboa, ICS.
- PINTO, José Madureira (1995), "Some remarks on social exclusion and vulnerabilization processes, in the perspective of the construction of indicators" in *Social Indicators, Problematic Issues*, CE, DG XII.
- RHODES, Martin (1998), "Defending the social contract: the EU between global constraints and domestic imperatives", in HINE, D.; KASSIM, H. (eds), *Beyond the market: the European Union and national social policy*, Londres, Routledge.
- ROCHE, Maurice; VAN BERKEL, Rik (1997), *European citizenship and social exclusion*, Brookfield, Ashgate.
- RODRIGUES, Eduardo Vítor et al (1999a), "Políticas Sociais e Exclusão em Portugal", in *Sociologia - problemas e práticas*, n.º 31, Lisboa, CIES.
- RODRIGUES, Eduardo Vítor et al. (1999b), "A Pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal", in *Sociologia*, n.º 9, Porto, FLUP.

- RODRIGUES, Fernanda (1999c), *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, ISSSCoop/CPIHTS.
- ROSANVALLON, Pierre (1981), *La Crise de VÉtat-Providence*, Paris, Ed. du Seuil.
- ROSANVALLON, Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale*, Paris, Ed. du Seuil.
- SEN, Amartya (1999), *Pobreza e Fomes*, Lisboa, Terramar. SILVA, Manuela, *et ai.*
- (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Caritas. SOROS, George (1999), *La crisis dei capitalismo global*, Madrid, Ed. Debate.
- STROBEL, Pierre (1995), "De la Pauvreté à l'Exclusion : quelques questions theoriques" in *Social indicators, Problematic Issues*, CE, DG XII.
- TEBIB, Roger (1996), *Les Exclus*, Paris, Ed. Económica.
- TODD, Emmanuel (1994), *Le destin des immigrés*, Paris, Ed. du Seuil.
- TOWNSEND, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom - a Survey of Household Resources and Standards of Living*, London, Penguin Books.
- TOURAINÉ, Alain (1992), "Les inegalités de la société industrielle, exclusion du marche", in AFFICHARD, J.; FOUCAULT, J. B. (éds.), *Justice Sociale et inegalités*, Paris, Esprit.
- TRAUB, Stuart H.; LITTLE, Craig B. (1994), *Theories of deviance*, Illinois, F. E. Peacock Pub.
- WILSON, J. (eds) (1993), *The ghetto underclass*, Londres, Sage.
- XIBERRAS, Martine (1993), *Les Theories de l'Exclusion*, Paris, Méridiens Klincksieck.