

PANORAMA DA LUTA
CONTRA A EXCLUSÃO SOCIAL
Conceitos e estratégias



O Programa global Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza (STEP) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) intervém em duas áreas temáticas interdependentes: a extensão da protecção social aos excluídos e os mecanismos integrados de inclusão social.

O STEP apoia a concepção e a difusão de sistemas inovadores destinados a entender a protecção social às populações excluídas, em especial as da economia informal. Ocupa-se, em particular, de sistemas baseados na participação e organização dos excluídos. O programa STEP contribui, igualmente, para o reforço dos laços entre estes sistemas e os demais mecanismos de protecção social. Desta forma, o STEP apoia o estabelecimento de sistemas nacionais de protecção coerentes, fundados nos valores de eficácia, equidade e solidariedade.

O programa STEP situa a sua acção na área da protecção social no mais amplo contexto da luta contra a pobreza e a exclusão social. Coloca especial empenho numa maior compreensão dos fenómenos de exclusão social e no maior reforço, no plano metodológico, dos mecanismos integrados que visam minorar este problema. O STEP outorga especial atenção à articulação entre o nível local e o nível nacional, contribuindo, em simultâneo, para o agendamento internacional destas questões.

O STEP combina diferentes tipos de actividades: realização de estudos e investigações, produção de ferramentas metodológicas e documentos de referência, formação, execução de projectos no terreno, apoio técnico à definição e à aplicação de políticas e fomento do trabalho em rede com os agentes.

A acção do programa integra-se na intervenção do Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social da OIT e, em particular, na sua Campanha Mundial de segurança social e cobertura para todos.

Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão e a Pobreza
Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social
Bureau Internacional do Trabalho
4, route des Morillons
CH-1211 Genebra 22
Suíça
Tel: (+41 22) 799 6544
Fax: (+41 22) 799 6644
E-mail: step@ilo.org
<http://www.ilo.org/step>

PANORAMA DA LUTA CONTRA A EXCLUSÃO SOCIAL

Conceitos e estratégias

Jordi Estivill

Bureau Internacional do Trabalho – STEP/Portugal

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2003
Primeira edição 2003

Todos os direitos das publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho são reservados de acordo com o Protocolo 2 da Convenção Universal dos Direitos de Autor. No entanto, podem ser reproduzidos pequenos excertos das mesmas, sem autorização, na condição de que a fonte seja indicada. Para direitos de reprodução ou tradução, devem submeter-se os pedidos ao Gabinete de Publicações (Direitos e Autorizações), cuja morada é International Labour Office, CH-1211 Genebra 22, Suíça. Estes pedidos serão bem recebidos pelo Bureau Internacional do Trabalho.

As livrarias, instituições e outros utilizadores registados no Reino Unido na *Copyright Licensing Agency*, 90 Tottenham Court Road, London W1P 9HE (Fax: + 44 171 436 3986), nos Estados Unidos, no *Copyright Clearance Center*, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (Fax: + 1 508 750 4470) ou noutros países em Organizações de Reprodução de Direitos associadas, podem fazer fotocópias de acordo com as licenças que lhes forem emitidas para esse fim.

Panorama da luta contra a exclusão social. Conceitos e estratégias.
Genebra, *Bureau* Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas
contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003

ISBN 92-2-813652-9

Fotografia da capa: © Brunet Cyril

Versão original em espanhol: *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias* (ISBN 92-2-313652-0), Genebra, 2003. Publicado também em inglês: *Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview*, Genebra, 2003 (ISBN 92-2-113652), e em francês *Panorama de la lutte contre l'exclusion sociale. Concepts et stratégies* (ISBN 92-2-213652-7), Genebra, 2003.

As designações utilizadas nas publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho, que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, e a apresentação dos dados aí descritos não implicam da parte do BIT nenhuma tomada de posição no que diz respeito ao estatuto jurídico de determinado país, zona ou território ou das suas autoridades, nem no que diz respeito ao traçado das suas fronteiras.

Os artigos, estudos e outros textos assinados comprometem, unicamente, os seus autores, não significando a publicação dos mesmos que o BIT subscreva as opiniões neles expressas.

A menção ou omissão de determinada empresa ou de determinado produto ou processo comercial não implica da parte do BIT nenhuma apreciação favorável ou desfavorável.

Prólogo

A exclusão social é simultaneamente um fenómeno do passado e do presente e, se não for solucionado, pertencerá também ao futuro. Recai sobre milhões de pessoas que tentam sobreviver, nas mais duras condições de vida e de trabalho. Ao longo da história, as formas de exclusão social evoluíram, tanto no que respeita às suas características como na concepção que se tem delas. Actualmente, apresenta diversas formas nos vários continentes, e dentro destes, existem também diferenças de acordo com as regiões e países. Mas a todos afecta. Da mesma forma, as medidas e os programas necessários para combatê-la foram mudando e não são os mesmos nos quatro cantos do mundo. O conjunto de actores não representa o mesmo papel neste esforço de combater e erradicar a exclusão.

Por isso mesmo, era e é importante conhecer melhor a exclusão social. Saber de onde partiu este conceito, como a sua utilização, que teve origem na Europa, foi alastrando e atravessou mares e continentes para ser cada vez mais usado na América Latina, em África e na Ásia. A exclusão é ao mesmo tempo visível e opaca, por isso é necessário identificá-la. Também pode ser útil examinar quais são as posições e as atitudes individuais e colectivas relativas a este problema. Cada vez mais, o conjunto dos actores, os governos e a administração pública, as organizações de empregadores e de trabalhadores, as instâncias e as redes internacionais, o voluntariado, a economia social, as iniciativas cidadinas e comunitárias se interessam, se posicionam e adoptam estratégias para combater a exclusão social. A grande maioria adopta princípios de orientação e no seu meio distinguem-se as estratégias reprodutoras, paliativas, preventivas e emancipadoras.

Este é o conteúdo básico desta publicação que, além disso, inclui a apresentação de uma diversidade de experiências e exemplos, o que pode supor um valor acrescentado ao debate internacional sobre a exclusão social.

A Organização Internacional do Trabalho não podia ficar alheia a este debate e às consequências daí resultantes. Por isso, à preocupação histórica pela justiça social, pelos direitos humanos, pela melhoria das condições de trabalho e pela extensão da protecção social, junta-se um conjunto de esforços que se articulam em redor da ideia do trabalho decente.

No centro destes esforços nasceu, em Janeiro de 1998, o programa «Estratégias e Técnicas de Luta contra a Pobreza e a Exclusão» (STEP) que apoiou a concepção e difusão de sistemas inovadores destinados à protecção social das populações excluídas e, em especial, da economia informal, reforçando os mecanismos baseados na sua participação e organização. Este trabalho começou a dar os seus frutos na criação e desenvolvimento das mutualidades de saúde e dos micro-seguros.

Agora, o objectivo é articular da melhor forma estes modelos de protecção social de base comunitária com as políticas nacionais de extensão da protecção social. Esse vai ser também o objectivo da actual Campanha Mundial de segurança social e cobertura para todos, nascida na Conferência Internacional do Trabalho da OIT de 2001.

Esta publicação articula-se com estas actividades e fomenta um Centro Informático de Aprendizagem e Recursos (CIARIS) destinado aos projectos locais que lutam contra a exclusão. Com ela, a OIT faz também uma contribuição, coordenada com as iniciativas das outras agências internacionais, os governos, os actores sócio-económicos e a sociedade civil, para a construção de um mundo menos excludente e mais justo.

Gostaria, por fim, de agradecer a contribuição prestada pelo Governo de Portugal ao Programa no seu conjunto e a esta publicação.

Assane Diop,
Director Executivo
Sector da Protecção Social

Agradecimentos

Este Panorama da luta contra a exclusão social foi escrito por Jordi Estivill. A sua concepção e elaboração fundamentam-se no trabalho de um grupo internacional integrado por Luciano d'Andrea, Alain Bernier, Michaela Balke, Seno Cornely, Benedicte Fonteneau, José Manuel Henriques, Philippe Marcadent e Elísio Rodrigues. Christine Bockstal e Elza Chambel também contribuíram para este trabalho.

Pedro Crocco, José Figueiredo, Ginette Forgues, Hugh Frazer, Carlos Sangreman, Damienne Verguin e Jan Vranken realizaram significativas observações à versão preliminar do texto.

Este livro beneficiou do conhecimento e das experiências de um conjunto de pessoas proveniente de três continentes. A elas se agradece a sua colaboração.

Índice

Introdução	1
Capítulo 1. O significado conceptual e real da exclusão social	5
1.1. A evolução contextual e a emergência do conceito	5
1.2. Uma questão terminológica?	9
1.3. O significado e a utilização da exclusão social	13
1.4. Exclusão e pobreza. A extensão da sua utilização	20
1.5. A irradiação através das instâncias europeias e internacionais	25
Capítulo 2. As manifestações da exclusão	37
2.1. Como identificar a exclusão	37
2.1.1. A relatividade da exclusão e os seus paradigmas	37
2.1.2. O processo excludente	39
2.1.3. A exclusão prática e simbólica das instituições	43
2.2. Pistas para a análise e medição da exclusão	52
2.2.1. Medir e compreender a exclusão. A sua opacidade	53
2.2.2. Algumas vias metodológicas	55
Capítulo 3. As estratégias que enfrentam a exclusão	63
3.1. As posições e atitudes de uma multiplicidade de actores	63
3.1.1. Uma nova cultura do voluntariado	63
3.1.2. As razões colectivas	66
3.2. O papel dos actores	68
3.2.1. A consciência cívica e a sociedade civil	69
3.2.2. O terceiro sector e a economia social	70
3.2.3. O mundo sindical, empresarial e financeiro	73
3.2.4. Possibilidades e limites da intervenção pública	83
3.3. Para uma tipologia de estratégias	96
3.3.1. Tempo e espaço. Duas coordenadas clássicas	96
3.3.2. Estratégias e representações sociais	98
3.3.3. Estratégias reprodutoras, paliativas, preventivas e emancipadoras	105
3.3.4. A coerência estratégica entre objectivos e meios	108
3.4. Princípios estratégicos	110
Capítulo 4. Em tom de conclusão	121
Bibliografia utilizada	127

Introdução

Em todo o mundo, milhões de pessoas sobrevivem submetidas à pobreza e à exclusão social e é pouco provável que estas condições desapareçam nos próximos anos. Esta grave situação afecta toda a humanidade que não pode nem deve fechar os olhos perante este problema. Enquanto continuar, estamos todos um pouco mais pobres e somos de certa forma excluídos.

O objectivo deste documento é tentar juntar um grão de areia ao conjunto de análises e reflexões que estão a ser realizadas sobre a exclusão social e convidar a reagir perante esta situação, partindo do pressuposto de que é possível atenuar, melhorar e transformar a situação dos homens e das mulheres que se encontram nestas circunstâncias. Embora seja uma tarefa difícil e complexa, é também urgente e plausível. Sem ignorar a importância das outras dimensões nas estratégias de luta contra a exclusão e pela promoção da inclusão, dá-se mais destaque às acções locais, uma vez que são um ponto de partida, uma condição necessária, embora não suficiente, de qualquer esforço que se inscreva nesta perspectiva.

Tal como se expõe nesta publicação, exclusão e pobreza são conceitos considerados concomitantes, sobrepostos e frequentemente complementares. Mas neste trabalho focamos o primeiro conceito. No entanto, algumas das considerações relativas à exclusão apresentadas pelo documento também são válidas para a pobreza. Na realidade, a origem do conceito provém da Europa e é neste continente onde conhece o maior desenvolvimento. Isso explica que o ponto de partida e a maioria das análises mencionem este continente e, de forma mais específica, os países da Europa ocidental, embora, quando a informação e os conhecimentos o permitam, o panorama se estenda a outros continentes. Não foi possível incluir um maior número de referências relativamente à Ásia. Talvez isso possa ser feito numa publicação posterior.

A exclusão social é, simultaneamente, um fenómeno do passado e do presente e, se não for solucionado, pertencerá também ao futuro. Ao longo da história, evoluiu no que respeita às suas características e concepção. E, embora exista um conhecido património comum da humanidade sobre o seu significado, é inegável que a exclusão apresenta diversos rostos nos vários continentes e, dentro deles, nas regiões e países. Da mesma forma, as medidas e as estratégias necessárias para combatê-la foram evoluindo e não são as mesmas nos quatro cantos do mundo. As pessoas, os movimentos sociais, os actores sócio-económicos e os diversos âmbitos da administração pública, também não actuam em consonância.

Este documento pretende abordar estas questões, tentando responder às seguintes perguntas:

- Porquê e em que contexto aparece o conceito de exclusão social, qual é a diferença em relação ao conceito de pobreza e outros e, como se alargou a sua utilização?
- Como ocorre a exclusão, quais são as suas principais manifestações, como pode ser analisada?
- Qual é o sentido de lutar pela sua erradicação e pela incorporação dos colectivos excluídos, qual é o papel do conjunto dos actores ?
- Quais são as principais estratégias que pretendem abordá-la, dando mais destaque às acções locais e a um conjunto de princípios básicos?

Para efectuar esta reflexão, este documento foi dividido em quatro capítulos.

O primeiro descreve o percurso da emergência do conceito de exclusão e a sua resposta às circunstâncias geradas pelas mutações sócio-económicas dos anos setenta. Este termo vai ter uma rápida influência sobre as políticas e programas que se desenvolvem na Europa, para depois se estender aos outros continentes. Mas a sua implantação progressiva e desigual não deve fazer esquecer a criação de outros conceitos como a marginalização, pobreza, privação, precariedade, vulnerabilidade, que também podem ajudar a entender a realidade.

Não é por acaso que as instituições e organismos internacionais, começando pela OIT, mas também a ONU, a UNESCO, o Banco Mundial, etc., e as instâncias europeias (a União Europeia, o Conselho da Europa...), assim como as redes transnacionais das organizações sócio-voluntárias, utilizam cada vez mais este vocábulo. A exclusão como produto social é cada vez mais visível, embora se torne também mais opaca devido, entre outros factores, à dificuldade de identificar as causas mais profundas que a originam. A intenção não é descrevê-las exaustivamente, e sim situar a exclusão como um fenómeno inscrito no centro da organização estrutural das sociedades e das economias actuais. Também a sua dimensão política é importante e deve ser analisada.

O segundo capítulo centra-se na caracterização da exclusão e nos traços comuns e divergentes das suas manifestações individuais, nos grupos, na sociedade e no território. As dificuldades são examinadas para medir e analisar este fenómeno, ao mesmo tempo que são indicadas algumas pistas metodológicas que permitem avançar neste sentido.

O terceiro capítulo aborda a multiplicidade de estratégias desenvolvidas pelo conjunto dos actores. Assim, é possível examinar a sua acção e propor uma tipologia que permita ilustrar a sua heterogeneidade no tempo e no espaço. Desta forma, o objectivo é confrontar os principais argumentos sobre a inevitabilidade da exclusão ou a sua negação, sobre o seu desaparecimento em função do desenvolvimento económico, sobre as dicotomias que opõem o âmbito nacional ao local, o social ao económico, etc.

Por fim, estabelecem-se princípios estratégicos para apoiar os esforços de luta contra a exclusão, analisando os seus pontos fortes e fracos: a dimensão local, o

partenariado, a integralidade e globalidade das acções, a participação, parecem já ter passado a prova de fogo da aplicação em muitos países. No final, são apresentadas algumas conclusões abertas que relembram o percurso efectuado e que sugerem alguns dos objectivos e das tarefas do futuro.

Este é um panorama conceptual e estratégico sobre a exclusão social. Por isso, não inclui análises estatísticas e quantitativas sobre a situação actual deste fenómeno, nem aborda de forma específica as variáveis relacionadas com a identidade, raça, etnia, idade – entre outras –, incluindo o género, embora a multiplicidade de experiências e exemplos apresentados, juntamente com a vasta bibliografia, permitam ao leitor aprofundar os seus conhecimentos.

Este panorama faz parte do Centro Informático de Aprendizagem e de Recursos para a Inclusão Social (CIARIS)¹, instrumento produzido pelo programa «Estratégias e Técnicas contra a Exclusão social e a Pobreza» (STEP) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sob os auspícios de Portugal.

¹ <http://www.ciaris.ilo.org>

Capítulo 1.

O significado conceptual e real da exclusão social

1.1. A evolução contextual e a emergência do conceito

Todos os autores estão de acordo ao reconhecer que a publicação do livro de René Lenoir, «Les exclus», em 1974, é um marco na origem do conceito de exclusão. Mas, como sucede habitualmente, o autor não tinha noção da utilização que a palavra iria ter no futuro e para ele representava apenas um grito de alerta em relação à incapacidade sentida numa economia expansiva para incluir determinados grupos, diminuídos físicos, psíquicos e sociais. Calculava que um em cada dez franceses ficava à margem dos resultados económicos e sociais e esta era a principal razão da sua preocupação.

Convém, no entanto, reparar, nesta primeira referência à noção de «**ficar à margem**» e que, de certa forma, o momento da sua publicação marca um **ponto de inflexão**, no que foi classificado como os trinta gloriosos anos (de 1945 a 1975) de um período crítico das economias ocidentais, para uma nova fase que se inicia precisamente naquele momento, com a chamada crise do petróleo.

Mas seria errado pensar que a realidade expressa por este conceito não tem um vasto antecedente histórico. Pois, ainda que em sentido literal, pode-se afirmar que exclusão e excluídos sempre existiram desde que os homens e as mulheres vivem de forma colectiva e quiseram dar um sentido a esta vida em comunidade. O ostracismo em Atenas, a proscricção em Roma, as castas inferiores na Índia, as várias formas de escravatura, de exílio e desterro, de «guetoização», de excomunhão, são manifestações históricas (apenas?) de rejeição, com as quais cada sociedade tratou os indesejáveis, os não reconhecidos, os proscritos da terra, como referia uma velha canção. Tentava fazer-se na Europa uma **distinção**, uma **separação**, entre homens e mulheres situados dentro e fora, entre aqueles que têm um estatuto de pleno direito e aqueles que têm um estatuto diminuído ou simplesmente os que não o têm de todo. Estes modos de exclusão não eram reconhecidos com tal; porém, integravam-se na ordem humana ou religiosa vigente e eram aceites moralmente. Além disso, cumpriam funções económicas, sociais, culturais e políticas, porque permitiam redimir, fazendo caridade, os pecados e os vícios, funcionavam como travão e dissuasão em relação a possíveis excessos e comportamentos «desviados» e eram um estímulo diferencial para os que viviam de acordo com as normas e os

valores dominantes. As mulheres, que constituem pelo menos a metade da população, estiveram submetidas a estas circunstâncias.

Este tipo de exclusões não desapareceu da face da terra e os processos ascendentes de racismo, integrismo e de tratamento punitivo da alteridade continuam de forma explícita, ao lado de processos mais indirectos de separação e diferenciação urbana; de determinados mecanismos selectivos de produção e de consumo; de estratificação social; de estigmatização e culpabilização dos colectivos mais vulneráveis. Mas também é preciso reconhecer a diminuição da sua aceitação moral, social e política. As revoluções do século XVIII e os combates dos séculos XIX e XX, onde se afirmaram os direitos civis, políticos e sociais, os processos de descolonização e a procura de uma sociedade mais igualitária e menos excludente, não foram em vão.

De qualquer forma, nestes séculos e depois do chamado «grande encerramento» (Foucault, M. 1963), a expressão máxima da exclusão, a problemática social na Europa não é tanto a do pauperismo quanto as péssimas condições de vida e de trabalho a que são submetidos assalariados e assalariadas que vão entrando no mundo industrial e nas grandes cidades. Os velhos ordenamentos e dispositivos assistenciais, assim como as leis nacionais e locais de pobres, que privavam de certos direitos civis a troco de um benefício de assistência social, são transformados e submetidos à dinâmica do mercado. A incorporação no trabalho é a principal referência e quem dele se vê excluído engrossa as fileiras da maior privação. Doentes, loucos, entretidos, órfãos, nómadas, compõem uma população à deriva que preocupa apenas algumas vozes excepcionais e a filantropia civil e eclesiástica do Velho Continente.

Por outro lado, a colonização dos países europeus nos outros continentes irá acentuar o processo de exclusão à escala planetária. Os povos colonizados perdem o poder de decidir sobre o seu próprio destino e, não raro, o direito de viver de acordo com a sua cultura e as suas crenças. Vêm-se igualmente excluídos dos benefícios da exploração dos seus recursos naturais que vão parar ao velho continente e às mãos das oligarquias locais. Tudo isso provoca um empobrecimento das condições de vida destes países.

Desta forma, quando nos finais do século XIX, na Alemanha de Bismark, se criaram os primeiros seguros públicos e obrigatórios, que começam a concretizar os direitos sociais, esta medida transforma-se numa novidade mundial. As diferentes formas de protecção social entram na Europa Ocidental e na Escandinávia, começando a alargar-se e a generalizar-se a partir das propostas de Beveridge em Inglaterra, depois da II Guerra Mundial. Inicia-se, assim, um novo período, em que o modelo keynesiano do chamado Estado do Bem-estar cobre as principais necessidades e riscos da população dos Estados centrais da Europa. Ao mesmo tempo, ocorre uma fase, inédita até então, de crescimento económico centrado nos recursos abundantes e a baixo preço que os países industrializados obtinham em grande parte dos países em vias de desenvolvimento. Praticamente não existe desemprego e os baixos índices devem-se ao desemprego friccional e à reconversão de alguns sectores industriais. A grande maioria da população europeia tem

assegurado elevados níveis de consumo, de bem-estar material com o seu trabalho, e fica protegida desde o berço até ao cemitério por uma protecção que abrange a doença, os acidentes de trabalho, a velhice, o desemprego, a escola, alguns aspectos da residência e mesmo a situação de determinados colectivos não ligados ao trabalho ou que se encontram abaixo de certos níveis de subsistência. A implantação das medidas de rendimento mínimo acaba de construir este edifício. As organizações sindicais e patronais, juntamente com o Estado, chegam a acordos para repartir a riqueza criada. A evolução dos direitos civis, políticos e sociais é considerável e são poucos os colectivos que não acedem em pleno a estes direitos. O debate centra-se na **integração** da classe operária neste sistema e a pobreza surge como algo **residual**, dos que se situam **à margem** ou dos que não entram totalmente no sistema, como sejam **aqueles** que vivem em determinados subúrbios das cidades, algumas zonas rurais, **imigrantes**, diversos colectivos pouco «socializados» e «desviados». Nesta sociedade, cuja mobilidade e organização vertical e horizontal não são colocadas em dúvida, a pobreza encontra-se colocada a um canto e está **submersa**, sendo o seu tratamento deixado nas mãos da assistência pública ou das entidades de beneficência privadas de cariz eclesiástico ou civil. Apenas de forma excepcional, erguem-se algumas vozes na Europa e nos Estados Unidos para denunciar as situações de pobreza, iniciando, este último país, uma «guerra» contra ela. E se existe exclusão, esta parece encontrar-se **afastada e escondida** nas instituições de reclusão. Até certo ponto, isso também ocorre nos países da Europa de Leste, onde o trabalho é a principal via para a obtenção de rendimentos e de reconhecimento político e social. Nestes países, elimina-se e oculta-se a dissidência (cultural e política).

Nas mesmas décadas, nos então denominados países de «terceiro mundo», abre-se uma via de esperança com a rápida descolonização política e com o espírito da Conferência de Bandung, que reuniu os principais países não alinhados, na qual se acreditou numa via autónoma de desenvolvimento político (neutralismo face à guerra fria) e económico que deveria terminar com a sua exclusão do panorama mundial. Mas esta esperança vai-se desvanecendo na maioria dos casos. Entre outras razões, porque os dois blocos presentes não permitem a criação de um espaço de neutralismo activo e obrigam estes países a penderem a favor de um ou do outro. Segundo, porque as relações reais de intercâmbio vão tornando as economias dos países do Sul mais dependentes e empobrecidas, e a expectativa de um desenvolvimento económico e social rápido e autónomo vai desaparecendo. Terceiro, porque em muitos destes países, as burocracias e as oligarquias que dominam os Estados não estão interessadas numa promoção dos recursos locais e das economias autóctones. Quarto, porque fracassam as relações bilaterais, trilaterais, regionais e ainda se activam mais os conflitos e as guerras entre eles. Além disso, em muitos deles, os períodos de tolerância política e cultural são curtos e rapidamente substituídos pelo monopartidarismo, as ditaduras militares e formas mais ou menos despóticas de governo, que anulam todo o tipo de direitos da população, aumentando assim a sua exclusão política e institucional.

Desta forma, a constituição e cristalização do mundo em dois blocos político-militares, é acompanhada por uma crescente bipolarização de um conjunto de países que ainda não encontraram uma saída para a sua situação periférica e um mundo ocidental onde através do mercado de trabalho, da segurança social e do funcionamento das instituições de socialização como a família, a escola, a saúde, encontramos a grande maioria da população integrada nos padrões dos Estados do Bem-estar e na sociedade da opulência.

Mas esta situação vai mudar. No ano de 1968, os acontecimentos que ocorrem em vários países como a França, o México ou a Checoslováquia são premonitórios de algumas alterações ideológicas e culturais, que vão incidir nas formas que adopta a exclusão e as respostas a esta situação. Mas é a «repentina» subida dos preços do petróleo que marca, de certa forma, esta nova fase com o reaparecimento e instalação da pobreza e da exclusão.

Na verdade, a crise económica que surge na década de setenta faz cair as bases do modelo anterior. Já não é possível pensar em crescimento económico, com o pleno emprego que utiliza matérias-primas e energias abundantes e baratas. Os recursos encarecem e expande-se a consciência da escassez dos recursos naturais. A indústria de base deixa de ser considerada como o sector chave do desenvolvimento. As reconversões industriais, a deslocação febril e a descentralização produtiva estão na ordem do dia. E grandes grupos da classe operária industrial vêem-se afastados dos seus lugares de trabalho. Além disso, dificilmente conseguem adaptar-se à introdução das novas tecnologias que, por outro lado, aumentam o peso do capital na inversão e no produto final em detrimento do custo do trabalho. O mercado de trabalho transforma-se e expulsa os grupos mais fracos, que depois também sentem mais dificuldades na reintegração laboral. Ressurge o velho fantasma do desemprego, alcançando uma grande percentagem da população que pensava estar protegida e afastada de tais riscos.

Por outro lado, independentemente da discussão sobre a legitimidade e viabilidade do Estado do Bem-estar, os ataques que são lançados de diversas vertentes, mas encobertos principalmente pela onda neoliberal, traduzem-se em políticas e medidas que põem em causa algumas iniciativas destes Estados e, em especial, a protecção social pública. Estas limitações não atingem todos os países da mesma forma, mas realçam os efeitos perversos de algumas políticas sociais, os buracos dos esquemas da segurança social por onde passam milhares de pessoas que ficam em situações ainda mais precárias e a necessidade de transformar o financiamento, os pagamentos dos serviços e das prestações, evitando os défices públicos, encontrando mecanismos de sustentabilidade a longo prazo, modificando a relação entre o sector público e o privado e procurando novos caminhos de legitimação entre os cidadãos e os Estados. Em resumo, procurando uma articulação mais diversificada entre o Estado e a sociedade.

A sociedade também se ressentida com estes processos e à desestabilização do assalariado juntam-se as transformações da unidade familiar, o isolamento de muitas pessoas, as crescentes dificuldades dos canais de socialização, o desmem-

bramento dos laços e da organização social, especialmente evidentes nas grandes cidades dos países centrais da Europa, onde à maior diversificação e liberdade corresponde uma maior difusão dos riscos e uma menor coesão social.

A queda do muro de Berlim traz grandes esperanças sobre o desaparecimento dos blocos e a criação de novas condições para um novo desenvolvimento económico, social e político. Mas os mais recentes e graves acontecimentos no início deste novo milénio marcam um salto qualitativo na problemática da exclusão. O integrismo e o fundamentalismo, adoptados pelos «atacantes e atacados», colocam o conjunto da humanidade num maniqueísmo, bons e maus, que não fazem mais que aumentar a exclusão (dos outros). Superá-los a partir do âmbito doméstico para o internacional é cada vez mais necessário e urgente.

Tudo isto leva a rever as palavras e os conceitos que tinham sido utilizados para denominar e explicar a pobreza e a exclusão, abrindo um debate sobre os seus significados e a sua utilização para elaborar estratégias de intervenção. No seio deste contexto e deste debate abriu-se um caminho para a noção de exclusão social.

1.2. Uma questão terminológica?

As palavras que designam os fenómenos e a realidade que circunda o género humano permitem a sua compreensão e o seu diálogo, mas também estão repletas de armadilhas que mascaram e disfarçam o que se pretende denominar. Quando, além disso, estes termos remetem para noções polissémicas, a complexidade aumenta, como é o caso da pobreza e da exclusão. Por isso, é importante tentar delimitar o seu significado e alcance, começando pelo termo pobreza que historicamente precedeu o termo exclusão social.

O termo **pobreza** deriva de pobre que, como nas outras línguas latinas, encontra a sua origem no adjectivo *pauper-eris*. Através dos 1.044 documentos do Arquivo Histórico da Real Academia espanhola, estudaram-se (Casado, D., 1990a) as diferentes funções e acepções desta palavra. Em 37 por cento dos casos é-lhe atribuída uma função substantiva que identifica aquelas pessoas que carecem de bens materiais. Em 13 por cento dos casos, o substantivo «pobre» é utilizado como oposição a rico e em 4 por cento dos casos as palavras são associadas no plural, «ricos e pobres», mostrando assim que esta antítese tem um valor totalizador, do qual deriva a universalidade da variável riqueza-pobreza como elemento de caracterização social. No entanto, o substantivo «pobres» atinge, neste caso, todos aqueles que não são ricos e esses são muitos mais do que a designação da palavra «pobres» quando é tomada de forma isolada. Em 39 por cento dos casos, «pobre» é utilizado de forma imediata, com um sentido de comisseração, e com menos frequência de desprezo, por exemplo «pobre homem», utilizando-se mais em relação a experiências como escassez, ausência de valor, modéstia. A sua utilização é mais aplicada com referência a entidades geopolíticas como «povos pobres», «regiões

pobres», «países pobres». Quando «pobre» aparece como um atributo mediato, qualificando um substantivo ou um verbo, é costume aplicar os verbos ser e estar. No primeiro caso «ser pobre» adquire um carácter estrutural. Por fim, encontram-se as expressões como os pobres voluntários, os pobres de espírito, a pobreza evangélica e as expressões exclamativas «pobre de ti» (ameaçante), «pobre de mim» (autocompassiva).

Sintetizando estes significados, a palavra «pobre» expressa três tipos de carências: «ter pouco», «valer pouco», «ter pouca sorte». Esta carência pode ser estrutural, «ser pobre»; circunstancial, «estar pobre»; excludente, «não ser rico»; voluntária, «tornar-se pobre»; fingida «fazer-se de pobre».

Não existe, por agora, um exercício semelhante para a palavra **exclusão**, entre outros motivos, porque a sua utilização é relativamente recente. Já foi citado o nome de Lenoir e é chegado o momento de referir Secretan (1959), que lhe dá um sentido próximo ao da pobreza voluntária, do qual se exclui automaticamente por motivos éticos e religiosos, e Klanfer (1965), que na perspectiva do quarto mundo, associa-a aos sobreviventes da sociedade pré-industrial. Mas estas são excepções, enquanto a utilização do conceito pobreza, da sua representação social e das medidas que o acompanham, tal como mostraram muitos historiadores e, mais recentemente, Gieremek, B. (1987), Sassier, Ph. (1990) e Castel, R. (1995), tem um longo itinerário que provém da Idade Média.

O objectivo aqui não é resumir este itinerário, mas, sim, assinalar que através dele as palavras indigência, precariedade, miséria, privação, marginalização, vão adquirindo sentidos, às vezes equivalentes, às vezes paralelos e outras vezes distantes do significado da pobreza.

Convém sublinhar que no século XIX, a interpretação do pauperismo é resultante do produto das relações que os homens e as mulheres estabelecem para sobreviver. E isso levava, por um lado, como no caso dos autores britânicos, Booth (1889, 1892), Rowntree (1901), e Stitt, S., Grant, D. (1993), a estabelecer valores mínimos alimentícios, expressos em termos biológicos e fisiológicos; e por outro lado, a destacar o carácter desigual da propriedade dos meios de produção e distribuição das riquezas produzidas. Até certo ponto, estas duas interpretações são logo retomadas como **pobreza absoluta** e **pobreza relativa**. A primeira evoca, como recorda Milano, S. (1988), um nível mínimo de vida, semelhante em qualquer país e época. Para avaliá-la é costume utilizar como parâmetro o mínimo de calorias necessárias, o que se traduz nos produtos alimentares que contêm estas calorias. Este é o processo que se utiliza nos Estados Unidos desde 1965 e que serve, calculado em preços, para identificar o valor mínimo de rendimentos, abaixo do qual se é considerado pobre. Na mesma década, a Comissão Indiana do Planeamento fixava o nível mínimo em 2.250 calorias por dia, enquanto outros estudos determinavam 2.150 para o Paquistão e 2.122 para o Bangladesh (Milano, S., 1992). Mas tanto a lista e o tipo de produtos que se escolhem em função do consumo das famílias não pobres, como o cálculo sobre os índices de preço, colocam esta noção de pobreza absoluta num plano relativo. Além disso, as pessoas que não dispõem

de um mínimo alimentar vital nos países desenvolvidos vivem em condições que os impedem de morrer de fome; esse não é, porém, o caso dos países do Sul. Por isso se referiu que a noção de pobreza absoluta seria mais conveniente para definir a situação destes países.

Townsend, P. (1975) (1993), nas suas análises sobre a pobreza na Grã-Bretanha e à escala internacional, estabeleceu em torno do conceito de **privação**, não só uma lista de bens e de serviços necessários como também em relação ao nível de vida da sociedade. Contrapondo ao conceito de Sen, A. (1985) (1992), que defendia que o pobre não é apenas aquele que tem menos que os outros, mas sim aquele que não dispõe do mínimo de meios para viver, o sociólogo inglês responde que esta posição tende a subestimar a importância das necessidades não alimentares, não só nos países ricos, mas especialmente, nos países de terceiro mundo. De qualquer modo, a crise que se abate nos anos setenta vai obrigar, mesmo nos países ricos, a que centenas de milhar de pessoas tenham de «fazer pela vida» para sobreviver.

Tal como já foi dito, nesta década, começam a despontar novos fenómenos que exigem novos conceitos para identificá-los. «**Marginal**» e «**nova pobreza**» vão ser os dois termos mais utilizados no contexto europeu. No caso do primeiro, podemos sugerir que a sua utilização provém dos termos «margin» e «marginal» da língua inglesa e que entram, posteriormente, nas línguas latinas. De forma mais concreta, Vincent, B. (1979) situa a utilização destes vocábulos em 1972 e 1973, em França, para designar os grupos de jovens sem classe, meio boémios, que se recusavam a ser assimilados e participavam pontualmente nas revoltas posteriores ao «Maio de 68». Do adjetivo «**gente marginal**» transforma-se em substantivo que qualifica um grupo, «**os marginalizados**», e pode ser utilizado no feminino, «à margem»; no masculino, «marginal»; e mesmo como neutro, «marginal», para acabar por designar um processo, «**a marginalização**» e os que a sofrem ou os que a procuram. Estes seriam os que estão afastados do centro, mas estão dentro da página da história. Uma margem geográfica e incómoda que podia identificar os que partiam das cidades para viver em comunidades, os estudantes revoltosos, o número crescente de insubmissos, os que não se conformam com os valores e costumes dominantes e que, por vezes, procuram formas mais ou menos alternativas (Castel, R., 1996). É assim que estas palavras vão ser utilizadas, em parte, para desclassificar estes movimentos porque não são representativos, porque se afastam na sua desconformidade dos núcleos centrais. No entanto, em Itália, Espanha, Portugal e Irlanda, a palavra marginalização continua a ser utilizada para expressar o processo pelo qual passam, momentaneamente, determinados grupos (jovens em busca de trabalho) ou mais cronicamente (itinerantes, ciganos...) afastados do centro. Neste sentido, o marginalizado seria um ponto intermédio, uma fase mais ou menos passageira, entre a integração e a exclusão mais definitiva, combinando-se também uma marginalização «voluntária» e outra imposta.

Na América Latina, o conceito da marginalização emergiu nos anos cinquenta para designar os habitantes das favelas, das colónias e dos pequenos ranchos, resultantes das migrações massivas (Stavenhagen, R., 1970) em direcção às grandes

idades. Mas de forma diferente do que acontece na Europa, estes marginalizados não escolhem a sua marginalização, não são marginais, dado que constituem uma maioria crescente da população, nem participaram na economia central e formal, nem sequer existem muitas esperanças relativamente à sua possível inserção a curto prazo nas pautas culturais sociais e económicas dominantes. São uma consequência da crescente dependência interna e externa e aumentam o sector informal, conceito que na década de setenta vai ser elaborado no seio da Organização Internacional do Trabalho. Até certo ponto, a revalorização posterior deste sector informal vai deslocar a categoria de marginalização (Fassin, D., 1996), que fica relegada para um olhar depreciativo do poder: «são uns marginalizados». No entanto, convém lembrar que na América Latina, na Europa e em todo o mundo as notas que **se inserem na margem** do texto acabam por qualificá-lo.

No final dos anos setenta e início dos oitenta, aqueles que viviam à margem desaparecem das páginas dos jornais e das preocupações da ordem pública, enquanto aumentam as capas com aqueles que vão sendo vítimas das consequências da crise económica e, muito especialmente, da remodelação do mercado de trabalho. Isto afecta as populações que nunca pensaram vir a ser afectadas pela precariedade. Talvez as figuras mais representativas do que se chamava «**nova pobreza**» são os trabalhadores qualificados expulsos do seu trabalho devido às reconversões industriais e às alterações tecnológicas; alguns pequenos empresários, comerciantes, artesãos e profissionais sem possibilidade de adaptação; pessoas, especialmente mulheres, que tendo responsabilidades familiares não podem obter trabalho ou que o perdem; pessoas que se endividam para além das suas posses. Não se trata de indivíduos inconformistas como no caso anterior; ou inaptos para o trabalho e sem relações sociais; são, sim, pessoas com dificuldades relacionadas com o emprego e com os seus rendimentos. Os termos da nova pobreza vão encontrar um certo eco em Espanha (Candel, F., 1988), em Inglaterra (Room, G., 1990), em França (Paugam, S., 1991), em Itália (Saraceno, C., 1990), e foram mesmo objecto de debates transnacionais, mas não chegaram a passar de forma massiva.

Na realidade, esta perspectiva da nova pobreza foi submetida a duras críticas por parte dos que lhe atribuíam uma utilização política, um desvio em relação à pobreza estrutural e permanente, um disfarce de origem mais ou menos neoliberal, com um regresso às práticas de assistência social de tipo individual e que acabou por ser rapidamente eliminada pelo conceito de exclusão. Mas não podemos esquecer que foi capaz de chamar a atenção para as novas características do panorama social dos anos oitenta na Europa ocidental.

1.3. O significado e a utilização da exclusão social

Para além destas incursões semânticas e terminológicas, será conveniente abordar, neste momento, o significado e a utilização da exclusão social.

Em primeiro lugar, será necessário fazer uma advertência contra a utilização e o abuso deste conceito, que foi qualificado de «saco fundo», onde cabe tudo; de «loja de conveniência», onde se vende de tudo; de «balladeur», porque serve para qualquer ocasião; de «chiclete» porque se pode esticar e alargar segundo a vontade do utilizador. Chegou mesmo a dizer-se que é de tal forma vulgarizado que acaba por ficar saturado de sentido, ou sem sentido ou um contra-senso (Freund, J., na Introdução a Xiberras, M., 1996). Mas alguma coisa representará, porque, há vinte anos atrás, quase ninguém o utilizava e agora todos o pronunciam: desde o mais alto dignitário das organizações mundiais até ao mais pequeno operador de um projecto local no norte da Europa, na selva americana, na mais remota ilha do Pacífico ou no deserto africano.

Em segundo lugar, a sua utilização, ao lado do nome pobreza ou de outras designações, obriga também à sua delimitação, aplica-lhe fronteiras. Uma tarefa tanto ou mais perigosa quanto a noção *in itinere*: é difusa, equívoca, polivalente e polimórfica. Fica assim, pois, o registo do perigo de criar uma barreira e assim a obrigação de uma aproximação gradual para que se diferencie dos outros e sirva de lugar de encontro, como uma encruzilhada.

Porquê e para quê a exclusão social?

Talvez fosse necessário começar por constatar que a exclusão está relacionada com a insatisfação, o mal-estar de todo o ser humano quando se encontra em situações nas quais não pode realizar aquilo que deseja e ambiciona para si próprio e para a sua família. Partindo deste ponto de vista, a exclusão teria uma certa carga subjectiva, apoiada em acções materiais. Será igualmente necessário recordar que, por vezes, a exclusão que segue determinadas modas, hábitos ou ideias dominantes, pode ser vivida de forma positiva por uma pessoa, um grupo, uma comunidade, reforçando assim a sua coesão interna. Noutras ocasiões, a auto exclusão pode ser uma das condições para estimular a criatividade artística e intelectual ou uma vida e reflexão mais filosófico-religiosas.

Seria este o caso de uma parte do povo cigano, excluído e perseguido durante séculos, que afirmava a sua identidade distanciando-se de alguns valores da sociedade não cigana (a obsessão pelo trabalho ou a falta de respeito pelos anciãos, por exemplo).

Ao mesmo tempo, é incontestável que a grande maioria poderia afirmar que está, ou é, ou foi, excluída de alguma coisa (Estivill, J., 1998a) e com certeza, para

aqueles que lêem a Bíblia, os primeiros excluídos foram Adão e Eva e o segundo Caim. Mas nem hoje estamos no Paraíso, nem as condutas dos nossos primeiros pais transferidas à actualidade recebem aqueles castigos. Do mesmo modo, o «cainismo» não é actualmente muito habitual. Embora possa ser útil manter o sentido profundo da **norma transgredida geradora de exclusão**. Qualquer sociedade, qualquer grupo, mesmo qualquer indivíduo, cria e possui as suas regras, mais ou menos explícitas, e ao fazê-lo estabelece uma diferenciação que permite definir, com ou sem razão, as categorias do eu, do nós e do vós e eles-elas. Não há, assim, exclusão sem inclusão. Geralmente, as duas permitem a filiação, a identificação de uns em relação aos outros. Definir-se a si mesmo é também definir a alteridade. E quanto mais restringimos esta definição mais excludentes nos tornamos, o que, aplicado às sociedades, significa que quanto mais restritas e fechadas forem, mais irão excluir. E este é, ao mesmo tempo, um processo real e simbólico. Por isso, esta noção tem possibilidades de enriquecimento a partir da sociologia, da psicologia e da antropologia. Existe igualmente um esforço para encontrar referências nas teorias sobre a organicidade, a anomia e o desvio dos clássicos destas ciências sociais como Durkheim, Simmel, Tonnies, Max Weber... ou na escola de Chicago que, já nos anos trinta do século passado, sublinhava os factores agregativos e de desagregação das grandes cidades na coesão social dos imigrantes.

Indivíduos, grupos e comunidades podem encerrar-se gradualmente, levantando muros cada vez mais altos, afirmando os seus valores de forma autoritária e dogmaticamente e isso pode levar à **expulsão** dos que não as aceitam ou daqueles que não são reconhecidos. A história está repleta de exemplos nos quais, por motivos religiosos, ideológicos, políticos, culturais e étnicos, se originam processos sucessivos de exclusão, cujo objectivo último é o aniquilamento dos outros e o seu genocídio.

Outra possibilidade é a criação de **espaços fechados**, mais ou menos distantes, e desligados da comunidade e **estatutos especiais**, sempre inferiores, concedidos a determinados grupos.

Todas as formas de *apartheid* e muito especificamente o *apartheid* praticado, até há pouco tempo, na África do Sul, seria uma demonstração deste tipo de exclusão. Ela baseou-se em grande medida nas políticas colonizadoras da Ásia, África e América do Norte e do Sul, quando era concedido um território às populações indígenas e aos grupos autóctones (as reservas para os índios americanos) e/ou uma função institucionalmente definida nos níveis mais baixos da hierarquia social.

Estes exemplos mais históricos não podem fazer esquecer os termos em que se baseia a actual e crescente exclusão social, na qual, tanto os caminhos da estigmatização (Goffman, E., 1975), como os da interacção entre a sociedade e os grupos excluídos, são mais fluidos, mais complexos, por vezes, menos aparentes. Assim, a primeira tende a considerar os segundos como culpados/responsáveis pela sua ex-

clusão, censurando-lhes as condutas e a sua falta de compromisso com o pacto social. Enquanto os segundos, tentam encontrar uma posição no seu próprio leque de relações ou se decidem e podem lutar contra as circunstâncias da sua exclusão, criticando a falta do seu reconhecimento por parte da sociedade. Existem aqui **rupturas** dos laços simbólicos e potenciais conflitos nos respectivos esquemas de representação social. Tudo se complica ainda mais com o aumento do individualismo e da individualização, que levam ao isolamento das pessoas, e com a multiplicidade e heterogeneidade dos valores dominantes. Isto dificulta substancialmente a coesão colectiva, por um lado, e, por outro, a sensação de integração para homens e mulheres e a pertença a uma única identidade.

Desta forma, ao desmembramento das redes sociais existentes e à fragmentação da sociedade (Mingione, E., 1993), junta-se a heterogeneidade dos valores e imagens centrais, a dificuldade de constituir outros núcleos de confluência e identificação e de encontrar respostas colectivas transversais que superem as sucessivas rupturas e distâncias. **Esta seria a base da exclusão social**, que seria manifestada à escala individual (**micro**), nas relações entre os homens e as mulheres e destes com os grupos e instituições intermédias (**meso**) e destes com o conjunto da sociedade (**macro**).

No entanto, resta saber até que ponto esta visão é aplicável aos países do Sul, onde a família, a vizinhança, os conterrâneos, a comunidade local ou tribal e os sistemas simbólicos que os acompanham, ainda têm tanta força. A resposta não pode ser definitiva nem homogénea, tendo em conta a diversidade de situações, embora se possa sugerir que estes países também estão submetidos aos ataques da sociedade tradicional, às imagens e valores provenientes dos seus centros urbanos e, até certo ponto, do mundo ocidental, assim como aos diversos obstáculos que se opõem à reconstituição de novas mediações internas que não passem pelos circuitos da economia mercantil nem pelos poderes instituídos. Pode-se mesmo afirmar que a sua vulnerabilidade em relação a este tipo de ataques é crescente, excepto, em casos extremos, verificados nas comunidades muito isoladas ou muito fechadas. Isto não significa que aceitem estes modelos de forma acrítica e que não levem os seus próprios modelos consigo (migrações internas e externas).

De qualquer forma, não se deve cair no erro de uma imagem idílica, com tendência a apresentar uma visão harmoniosa destas sociedades. A exclusão não surge apenas devido às influências ocidentais, mas também devido às estruturas e normas específicas destas comunidades, cuja transgressão individual e colectiva pode chegar a ser fortemente penalizada. Mas a questão central da exclusão nestes países é a dificuldade em aceder a grande número de bens materiais, aos serviços sociais, educativos, sanitários, à protecção social, assim como à participação activa nas decisões que influenciam as suas vidas.

Evidentemente, esta concepção da exclusão social *stricto sensu* não pode ser separada da exclusão política e económica. É frequente que estes tipos de exclusões se acumulem, se complementem noutros casos, ocorram de forma paralela nos restantes, ou então, em determinadas situações, que o eixo que as articula se centre mais numa ou noutra.

Na publicação de Gore, Ch. e Figueiredo, J.B. (1997), resultante do «Fórum de Política sobre a Exclusão Social», do Instituto Internacional de Estudos Laborais da OIT, denota-se a preocupação da grande maioria dos autores provenientes dos países do Sul (Peru, Índia, Tailândia) e em transição (Rússia...) pela **dimensão política da exclusão** e, na anterior contribuição da OIT na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social de 1995 (Rodgers, G., 1995), também se manifestava a mesma preocupação em relação a outros países (Iémen, México...) e aos restantes continentes. Ou seja, à partida, a noção de exclusão na sua dimensão política, seria mais significativa nesses países. Sem cair no eurocentrismo, é preciso reconhecer que as liberdades civis, políticas e sociais foram violadas mais frequentemente nestes países que na Europa ocidental, embora a história do Velho Continente não possa ser considerada um modelo exemplar.

A noção de **exclusão política** conduz ao campo dos direitos da cidadania, ao seu acesso, usufruto e às múltiplas barreiras que se lhe opõem. Nos países ocidentais (Marshall, T.H., 1964), é frequente distinguir três etapas no desenvolvimento destes direitos. Primeiro, definiram-se os direitos civis (liberdade pessoal, direito à propriedade, à livre circulação...), depois os direitos políticos (de reunião, associação, expressão, de participação...) e, posteriormente, os direitos sociais (protecção social, inserção...). Embora esta evolução possa ser alvo de críticas – em Portugal, Espanha, Itália e Grécia, os períodos ditatoriais supunham a sua anulação, quando já se tinha alcançado uma parte dos três tipos de direitos, mas a história está repleta de regressões –, é válida para distinguir a noção de exclusão e situar a condição de cidadania nos termos do desenvolvimento político e das relações com o Estado. Convém lembrar que a modelagem jurídica de muitos direitos ocorreu devido às reivindicações dos movimentos sociais e aos cidadãos que não aceitavam a sua exclusão política. Este foi o caso dos movimentos femininos que em várias regiões do mundo e da Europa combateram e, continuam a fazê-lo, para ter um tratamento mais igualitário. No entanto, verifica-se que nos Estados do Bem-estar se deu a passagem dos direitos-liberdades para os direitos-obrigação, pelo que as autoridades públicas devem garantir e cobrir um bom número de riscos e necessidades. Da mesma forma, muitas das políticas sociais, sanitárias, educativas, urbanísticas, laborais, foram selectivas, benéficas para uns e prejudiciais para outros, tiveram efeitos negativos e contribuíram para uma desigualdade que podia conduzir à exclusão. E se isso aconteceu na Europa ocidental, o que se poderá dizer dos países do leste europeu, que abrangidos por um suposto igualitarismo escondiam frequentemente a opressão de muitas minorias nacionais e étnicas e, daqueles que, numa fase de transição actual, continuam a aplicar uma exclusão dramática de determinados grupos (ciganos, crianças, idosos, camponeses...), assim como a sentir muita dificuldade em moldar o conjunto de direitos.

Nos países do Sul, a exclusão política foi durante muito tempo o pão nosso de cada dia. Não só pela frequência dos regimes ditatoriais ou pelo domínio excluyente dos circuitos de poder das etnias, dos clãs, dos grupos religiosos, das oligarquias locais, como também, e, sobretudo, porque muitos estados pós-coloniais

foram impostos e não puderam libertar-se do peso das suas heranças coloniais depois da independência, o que contribuiu para atrasar ou acentuar a exclusão política. Nestas condições, a noção de cidadania e os direitos políticos, embora nos últimos anos tenham sido feitos esforços notáveis, têm estado longe de uma total implantação, assim como do seu conhecimento e possibilidades de reclamação.

Certamente, devido a isto, nestes países, a noção de exclusão política baseia-se na real falta de participação da maioria da população nos mecanismos institucionais, embora ocorra em muitos deles uma intervenção activa na sua comunidade local e nos circuitos mais próximos. Mas também partilham estas circunstâncias, em grande parte, com os países mais avançados, onde se verifica que o défice de representação da sociedade real na sociedade política não só é grande, como mostra sinais de crescimento, apesar da passagem do estado interventor para o chamado estado animador (Donzelot, J., 1994). Daqui resulta, por um lado, a emergência da preocupação pela capacidade de governação e, por outro lado, o crescente peso da sociedade civil, da dinâmica dos grupos locais, de base e comunitários, das organizações sócio-voluntárias e da força renovada da economia social (Defourny, J., Develter, P., 2000), que ocorre em todo o mundo (Anheier, H.K.; Salamon, L.M., 1998). Esta nova dinâmica permite-lhes abordar não só as suas funções clássicas de defesa dos interesses dos seus membros, de provedor de serviços e de reivindicações, (Beveridge, W., 1948), como também no âmbito da participação social e de luta contra qualquer tipo de exclusão.

As micro-seguradoras de Saúde Comunitária (associações de mutualidades) são iniciativas com capacidade para responder às dificuldades financeiras do pagamento dos serviços de saúde, através de um sistema de partilha e permuta de riscos. Constata-se que, em certos casos, as pessoas que pertencem às mutualidades podem valer-se de certos direitos nos centros de saúde, fazendo com que superem as dificuldades e os medos criados por estes centros. Por isso, as micro-seguradoras não servem apenas para financiar alguns cuidados sanitários, mas também para superar as barreiras dos centros de saúde, apresentando outras condições de participação.

Apesar da importância destas duas dimensões, a social e a política, convém não esquecer que a noção de exclusão surge e alimenta-se da de **exclusão económica**. Foi para identificar as consequências das alterações que ocorriam nas economias ocidentais que esta noção se tornou mais habitual e popular. Isso significa que, de alguma forma, outras palavras, outros conceitos, não eram tão adequados para qualificar e explicar o que estava a acontecer.

A exclusão não é um conceito da teoria económica (Gazier, B., 1996). Esta ciência tem alguma dificuldade em encontrar uma explicação para a conjugação de processos que separam os indivíduos, grupos e territórios dos centros produtivos e de consumo e o seu paradigma central, baseado na escassez, obriga a colocar a questão em termos de pobreza/riqueza, igualdade/desigualdade na posse e

uso dos bens produzidos. Além disso, os excluídos são uma procura não solvente ou os inúteis e supernumerários (*surnuméraires*) do século XIX ou os «resíduos» do desenvolvimento, «a miséria do mundo» (Bourdieu, P., 1993) ou os *underclass* da literatura norte-americana das décadas de sessenta e setenta do século XX (Wilson, J., 1987) ou os *losers* apagados da cena económica, todos dificilmente catalogáveis nas categorias da racionalização económica.

Mas a dimensão económica do fenómeno é inegável e a contribuição desta aproximação também é útil.

Uma delas destaca o esquema vertical de classes que se opõem em função da sua posição nas relações produtivas, mas bastaria justapô-lhe um esquema horizontal para que a oposição fizesse a mudança dos que se encontram dentro (*insiders*) do mercado de trabalho com aqueles que estão de fora (*outsiders*). Algumas pessoas têm emprego, outras não. Esta interpretação, que está relacionada com a dualidade do mercado de trabalho que abrange os homens e mulheres que beneficiam das vantagens do estado protector e os outros que não beneficiam, tem como principal interesse marcar as oposições reais e crescentes entre assalariados e desocupados, entre a economia emergida e a subterrânea, entre o sector formal e o informal e entre os actores dos dois lados. Mas não deixa de ser insuficiente na sua análise dicotómica, sendo cada vez mais difícil determinar os limites entre ambos e a crescente mobilidade entre um e outro.

O fenómeno económico da exclusão é separador, mas também é consecutivo e acumulativo. Assim, se, por exemplo, cruzarmos emprego e protecção social teríamos a seguinte tipologia:

- pessoas que têm trabalho e protecção social,
- aqueles que não têm trabalho mas sim protecção (desempregados subsidiados, pensionistas, incapacitados...),
- aqueles que têm trabalho mas não têm protecção (economia subterrânea, sector informal),
- homens e mulheres que não têm nem uma coisa nem outra.

Se o que se cruzam são as variáveis trabalho assalariado e laços sociais, então surge também um esquema de quatro situações, que é a base daquele utilizado por Castel e pelos seus seguidores («desafiliação»/afiliação, vulnerabilidade/não vulnerabilidade). Mas a dificuldade apoia-se no facto de não se tratar apenas de estabelecer tipologias, mas sim caracterizar um processo de expulsão que se encontra no coração da sociedade e da economia e que se separa de forma rápida e brusca.

Neste sentido, é necessário referir a deslocação fabril, a segmentação do mercado de trabalho, as diferenciações que esta introduz nos estatutos de trabalhadores e trabalhadoras (trabalho indefinido, temporal, precário, sazonal, submerso...), a diversidade de acesso aos bens de consumo, os equipamentos e serviços económicos, sociais, educativos, sanitários, culturais, etc. E por fim, a segregação urbana e espacial. O objectivo é relacionar a exclusão com o sistema produtivo gerador da pre-

cariedade laboral e de um novo tipo de desemprego, por vezes chamado de «desemprego de exclusão» (Wuhl, S., 1992), que são incapazes de compensar certas políticas laborais e sociais, o que impede o aproveitamento crescente de um bom número de bens e serviços comuns aos restantes cidadãos e cidadãs.

É importante assinalar (Bhalle, A., Lapeyre, F., 1995) que a distribuição da acumulação e dos recursos é desigual, em função das relações de forças, da capacidade de pressão corporativa e/ou reivindicativa de cada grupo e do estabelecimento das prioridades políticas e das medidas alvo (*targeting policy*). E que, por isso, o crescimento económico pode ser uma condição necessária, mas não suficiente, para prevenir, aliviar e lutar contra a exclusão, e pode-se mesmo formular a hipótese pela qual determinado tipo de crescimento económico pode gerar exclusão, quando os seus resultados são monopolizados por determinados grupos. Aqui também existe uma vertente espacial porque, normalmente, é um bairro, uma zona, uma comarca, uma região, um país, os que não participam neste tipo de crescimento e vão ficando de fora e debaixo da hierarquia territorial e da divisão internacional do trabalho. Os centros históricos, as zonas não reabilitadas, os subúrbios degradados, as áreas urbanas envolventes, as zonas de antiga industrialização, as regiões e os países rurais e isolados vão ficando na periferia e abandonados à sorte, constituindo, assim, as áreas de uma exclusão económico-espacial. Neste contexto, as suas populações muito dificilmente podem sair destes espaços-circuitos de exclusão, à excepção dos mais activos, a quem resta emigrar...

A emigração é um bom exemplo das alterações na condição das pessoas de acordo com o contexto em que se encontram. Frequentemente, quem emigra não são as pessoas mais excluídas, nem as mais pobres de uma determinada zona, mas sim aquelas que tiveram uma formação, que têm aptidões que exercem no seu país e, normalmente, têm laços com emigrantes anteriores (cadeia migratória). Por outro lado, numa perspectiva internacional e do ponto de vista do país de acolhimento, são consideradas pobres e muitas vezes são excluídas. Quando chegam, encontram-se, muito provavelmente, numa situação de precariedade (em relação ao nível de vida do país) e, quase de certeza, de exclusão, dado que não dominam nem o idioma, nem os costumes, nem os mecanismos de relacionamento e os códigos culturais.

Uma das dificuldades deste tipo de análise deve-se à internacionalização dos intercâmbios, com o desvanecimento, até certo ponto, dos centros de poder económico e com a chamada globalização (Sousa Santos, B., 2001), sendo cada vez mais difícil detectar onde se situam estes centros, embora seja muito fácil verificar as suas consequências. Além disso, o saber dá poder e com a introdução das novas tecnologias e, em especial, da informática, assiste-se a outro tipo de exclusão deste mundo que dá uma imagem virtual de inclusão aos que têm computador e se ligam à Internet, embora a exclusão cultural avance (domínio de idiomas, pautas culturais e de consumo, etc.).

Desta forma, a exclusão social pode ser entendida como uma acumulação de processos confluentes com rupturas sucessivas que, despoletada no centro da economia, da política e da sociedade, vão afastando e «inferiorizando» pessoas, grupos, comunidades e territórios em relação aos centros de poder, aos recursos e aos valores dominantes.

Esta aproximação, proveniente da experiência europeia mas aplicável a outros países, deveria ser contrastada e aprofundada com as formas adoptadas pela exclusão social noutros continentes. Uma vez que em certos países uma grande parte da população está posicionada num nível de sobrevivência, ou os direitos das cidadanias não se aplicam, ou as populações não têm acesso a muitos serviços, quando estes existem, convém, então, sugerir a necessidade de estabelecer definições que evidenciem de forma mais precisa estas situações de exclusão social. Que fique, então, registada esta necessidade de contraste e adaptação desta noção a outras realidades.

1.4. Exclusão e pobreza. A extensão da sua utilização

Neste aspecto, trata-se de examinar as relações entre as noções de exclusão e pobreza, as razões pelas quais, nos últimos tempos, se alargou a utilização do primeiro conceito e ver até que ponto a noção de exclusão tem validade para além da Europa ocidental.

Efectivamente, exclusão e pobreza não são equivalentes. É possível ser pobre e não excluído e, o contrário, nem todos os excluídos são pobres, embora todas as investigações e trabalhos mostram que existe um vasto círculo onde coincidem os pobres e excluídos.

De acordo com a Amnistia Internacional, existem 70 países onde os homossexuais dos dois géneros são perseguidos. Em muitos destes países, são incriminados, aprisionados e penalizados. Imagina-se que entre estes, existirá algum ou alguma que tenha rendimentos e bens em nível superior aos dos seus compatriotas. Teríamos assim um exemplo de uma pessoa excluída, mas que não é pobre.

Em muitos países do Sul, existem muitas pessoas que vivem em situações de grande carência mas contribuem com o seu esforço para os trabalhos colectivos, são ajudadas pelos seus familiares e vizinhos e à medida que envelhecem, os seus conselhos também são ouvidos e estas pessoas são respeitadas, da mesma forma que respeitam as pessoas com uma idade mais avançada. Constituiriam assim, um exemplo de pessoas pobres, mas não excluídas da sua comunidade. Mas se estas pessoas vivem afastadas da metrópole, com recursos muito escassos, numa economia de sobrevivência e autoconsumo, com valores próprios menosprezados pelos círculos dominantes da cidade, então podemos dizer que essas pessoas partilham pobreza e exclusão.

As noções de pobreza e exclusão conjugam-se na relatividade, porque os que vivem, tanto uma situação como a outra, são designados dessa forma em função das representações e normas que definem o bem-estar material e o grau de relegação que está em vigor em cada sociedade numa determinada época (Paugam, S., 1996). De certa forma, são o reverso da medalha social, a face escondida (Hier-naux, J.P., 1981) e, neste sentido, os que sofrem com isso são o contrário dos arquétipos das figuras triunfantes (Gaulejac, V., Taboada, I., 1994) na sociedade da competência, da moda, dos meios de comunicação, da informática. Mas temos de ficar apenas com as concepções mais substancialistas, tipológicas e estáticas da pobreza e da exclusão, para ver que ambas partilham a ideia de processo, que ambas encontram a explicação das suas causas nas estruturas centrais e que ambas são acumulativas e pluridimensionais.

Não são palavras sinónimas mas sim complementares, que exigem uma utilização rigorosa e copulativa para não cair no risco de aplicar uma, ignorar a outra e perder, assim, a capacidade de caracterização, explicação e intervenção.

De qualquer forma, continua a fazer sentido responder à pergunta, que não é apenas retórica, do porque existem as duas e porque é que a exclusão parece impor-se à pobreza na Europa.

As hipóteses, algumas ambivalentes, que explicariam porque é que a noção de pobreza não está a ser tão utilizada como antes na Europa ocidental, são as seguintes:

- a) foi a referência histórica das atitudes e medidas mais caritativas e particulares;
- b) foi contemplada, frequentemente, apenas como falta de meios e foi limitada ao campo económico e, mais concretamente, em relação aos rendimentos ;
- c) pretendeu-se atribuir-lhe um carácter conjuntural, passageiro, ao mesmo tempo que definitivo de uma situação inamovível;
- d) foi rejeitada porque remetia, por um lado, para um passado que se pensava ultrapassado, e, por outro, para uma presença incomodativa e da qual não se queria admitir a sua persistência;
- e) o seu contrário é a riqueza e isso remete para a dificuldade de realizar a sua distribuição;
- f) a sua visibilidade entrava em contradição com os discursos mediáticos, com determinados princípios constitucionais, com visões optimistas sobre as consequências indiscutivelmente positivas do desenvolvimento económico;
- g) a sua quantificação, sujeita a debates metodológicos, permite mais a identificação que a compreensão, mais a gestão que a transformação e quando alcança um volume elevadíssimo desanima os responsáveis políticos e faz emergir o cepticismo frente a qualquer acção que resume bem a frase «sempre existiram pobres e continuarão a existir».

No entanto, a noção de exclusão foi-se impondo até certo ponto, porque:

- a) tinha o valor da novidade e podia aparecer como uma inovação conceptual e terminológica e permitia relançar um debate que parecia relativamente estagnado;
- b) pretendia-se superar noções como a privação, miséria, penúria, que evocavam rapidamente o sofrimento e o mal-estar dos que se encontram submetidos a estas situações;
- c) permitia fazer uma reinterpretação, apontando de forma mais evidente para as características estrutural, pluridimensional e dinâmica;
- d) era mais explicativa do novo panorama resultante das consequências da crise da década de setenta e da consciência da necessidade de incorporar conceitos, como periferia, fractura, estigmatização, etc.
- e) dava uma ideia mais precisa do processo. A exclusão é, ao mesmo tempo, causa e consequência. Em contraste com a fotografia da pobreza, mostrava-se o filme da exclusão;
- f) a sua polivalência e fluidez permitiam, por um lado, constituir-se como uma resposta à necessidade de ter em conta a sua dimensão política e, por outro lado, era mais aceitável para os gestores;
- g) tinha uma carga menos estigmatizante que a da pobreza e por isso também era mais aceitável pela opinião pública e pelos próprios «afectados»;
- h) o seu contrário é a inclusão e, nesse sentido, permite não analisar, até certo ponto, a questão da desigualdade. Palavras antónimas, como inserção, incorporação, integração, também ajudaram a alargar a noção de exclusão;
- i) as dificuldades da sua quantificação e operacionalidade permitem falar dela sem demasiado compromisso;
- j) não parece fazer muito sentido lutar contra a riqueza, e sim contra uma determinada distribuição da mesma, enquanto que lutar contra a exclusão ou por uma sociedade inclusiva não cria grandes temores. Politicamente, pode ser aceitável por um vasto espectro de opções políticas;
- k) toda a gente se pode identificar com esta noção, porque é óbvio que sempre se está excluído de alguma coisa, de alguém...

De qualquer forma, tanto a definição de pobreza, como as suas representações sociais, foram-se modificando e as produções e debates dos anos noventa mostram bem que se aceita, cada vez mais, uma concepção dinâmica, pluridimensional, estrutural e inclusive política (Alcock, P., 1993) da pobreza. Esta forma de concebê-la tem uma grande aceitação pelas organizações internacionais e vai sendo, cada vez mais, utilizada pelos operadores de terreno. Isso não impede a progressiva utilização da noção de exclusão social, que ocorreu através de alguns passos e canais que convém rever.

Tendo em conta os antecedentes já assinalados, podemos perguntar até que ponto, a exclusão não é apenas uma problemática francesa e, por extensão, da

Europa ocidental. Alguns autores tentaram responder a estas perguntas. Ion, J. (1995) começa por afirmar que se esta noção foi adoptada pela União Europeia, embora auspiciada por uma Direcção General (DGV) maioritariamente francófona, isso é uma marca da sua irradiação para além do território francês, alertando de qualquer forma que as palavras mudam de sentido quando passam as fronteiras, que o termo inserção não existe em alemão ou em sueco e que, em qualquer caso, a problemática do mercado de trabalho e da coesão social se estruturariam de outra forma, noutros países da União Europeia. Assim, nos países europeus da periferia mediterrânea (Estivill, J., 2000a), o quadro resultante daria uma cor mais forte à persistência dos laços familiares e sociais, a um desenvolvimento importante da economia subterrânea, à capacidade de amortecer o desemprego através dos corpos intermediários e das políticas regionais e locais, à menor estigmatização dos desocupados, que na Grécia e no sul de Itália, Espanha e Portugal ou estão integrados em circuitos clientelares ou pertencem aos sistemas seculares (desemprego sazonal, trabalhos precários...) do mundo laboral e social. Por outro lado, os estados de providência estão menos desenvolvidos, são mais fragmentados e desempenham e desempenham, até certo ponto, um papel subsidiário em relação à Igreja que, tal como aconteceu na Irlanda, pelo menos a nível histórico, ocupou, hegemonicamente, o espaço social (Ferrera, M., 1996). Esse é o motivo pelo qual a tradição republicana francesa e o papel central do Estado, que não ocorre nos países anteriores, nem sequer nos países mais ao norte, se desequilibra quando se sente uma ruptura na coesão social, ao supor que só existem cidadãos e cidadãs livres e iguais, sem ligações primárias, e surgem falhas nos elementos mais importantes da socialização (escola, sanidade). Por isso, a exclusão seria o novo rosto da questão social em França. Em contrapartida, nem a organização e a gestão do mercado de trabalho na Alemanha, com a implicação empresarial na formação e com a co-gestão tripartida, nos países escandinavos, através da concertação, ou na Inglaterra, nem a forma de conceber a integração social e política, neste último país, a partir das diferentes comunidades, vêem a exclusão da mesma forma como a «excepção» francesa. Mesmo na Bélgica, um país tão próximo, existiriam diferenças (Yépez del Castillo, I., 1994) resultantes das lógicas dos pilares, da sua progressiva federalização e de uma estruturação urbana diferente.

Outra linha da diversificação seria a que marca o domínio, em certos países do centro e norte da União Europeia, da matriz protestante. A partir desta visão, a ética do trabalho e o dever de trabalhar não têm razão para serem premiados ou castigados, daí a ausência do direito à inserção nos seus rendimentos mínimos (Guibentif, P., Bouget, P., 1997) e da sua concepção do compromisso individual com a comunidade. Neste sentido, a exclusão não vai constituir uma invalidação tão dramática, como quando é vista como um impedimento para a realização da chamada solidariedade cívica e nacional.

Mas para além do caso francês, é necessário constatar que a noção de exclusão infiltrou-se, estabeleceu-se e popularizou-se na Europa do sul, do norte (Hill, J., Le

Grand, J., Piachaud, D., 2002), de leste e está a entrar na América Latina e África, ainda que talvez um pouco menos na Ásia. Chega mesmo a atingir a América do Norte (Barry, B., 1998), auspiciada sobretudo pelos francófonos canadianos (Gauthier, M., 1995), adoptando neste país um significado de finalização extrema de um processo de marginalização dentro da Comunidade e sendo, por vezes, relacionada com a situação das populações autóctones (Jacoud, M., 1995).

Até que ponto esta irradiação transcontinental não é mais um produto da exportação cultural do eurocentrismo? Até que ponto a utilização da noção de exclusão pode ser uma máscara dos problemas mais urgentes e dramáticos que estão a ocorrer nos países que estão fora dos circuitos centrais? E será que esta noção pode ser aplicada fora da Europa?

Estas desconfianças e possíveis cepticismos não só ocorrem fora da Europa, como também já se têm efectuado críticas consistentes no velho continente (Messu, M., 1993), em relação à utilização da exclusão. Já foi referido: 1) a heterogeneidade da sua utilização, que permite designar situações díspares, obter consensos políticos, aceitações contraditórias, minorando, ao mesmo tempo, o estudo das situações-limite da exclusão, e a análise das causas e dos processos que a provocam; 2) a dificuldade em generalizar os pontos e as fases de ruptura e de identificar e conjugar os vários processos que confluem e conseguir dar-lhe um sentido operativo; e 3) o possível desvio em relação às situações mais extremas de penúria e precariedade individual e colectiva.

Uma segunda reflexão consiste em verificar que, quando esta noção foi aplicada em investigações, em programas ou em projectos operativos, parece ter trazido uma mais valia, não só para a compreensão dos fenómenos (Rodgers, G., Gore, Ch., Figueiredo, J.B., 1995), como também das estratégias desenvolvidas (Develtere, P., 2002).

O terceiro argumento pode desdobrar-se em dois. Por um lado, afirmou-se que na Europa se assistia a uma «latino-americanização» da vida económica, com a passagem de uma sociedade produtiva para uma sociedade de mercado (Touraine, A., 1992) e que, tanto a América Latina, com uma parte da Ásia e África, se constituíram de forma moderna sobre um colonialismo que excluía as populações indígenas e os modos de produção pré-capitalistas. Por outro lado, a crescente inter-relação económica, social e cultural, à escala mundial, aproximam realidades que antes pareciam muito afastadas. Na realidade, a crise dos anos setenta afecta de forma notável não só a Europa, como todos os continentes. Em todos os continentes se agravaram as desigualdades, em todos se sentiu um aumento e um alastramento da pobreza, todos adoptaram políticas mais ou menos duras de ajuste económico sem que tenha havido, em geral, medidas sociais de compensação (Gaudier, M., 1993).

A quarta resposta indica que, ao adoptar a aproximação feita da exclusão social, esta, ao sublinhar a articulação das dimensões políticas, sociais, económicas e territoriais, poderia ser igualmente aplicável aos países em vias de desenvolvimento, nos quais existe uma maior tendência para analisar, desde a dimensão plural

a uma realidade que também é mais móvel e inorgânica e que não sofre a compartimentação que existe na Europa ocidental.

A quinta resposta insiste no facto de que todos os países se encontram submetidos a objectivos semelhantes, como os de criar as condições de um desenvolvimento económico e social duradouro e sustentável, potenciar o capital social (Putnam, R.D., 1993), respeitar o património natural e cultural, aprofundar as democracias e os sistemas de participação, alargar a protecção social, criando sociedades mais tolerantes e mais justas. Também existe, cada vez mais, uma consciência que se generaliza e alguns direitos humanos universais que se podem tornar, até certo ponto, como um marco de referência que vai mais além de cada Estado. Neste sentido, utilizar a exclusão e os seus contrários, como a integração, a inclusão e a inserção, poderia ter uma permutabilidade global, o que não quer dizer que as estratégias concretas tenham de ser iguais e homogêneas em todos os lados.

Por fim, transferir a noção de exclusão do Norte para o Sul (de Haan, A., 1998) significa colocá-la à prova, verificar a sua capacidade de leitura da realidade e, ao mesmo tempo, provar que os seus atributos (múltipla dimensão, processual, estrutural...) e os seus complementos (participação, incorporação, globalidade, parceria...) se convertem em estratégias úteis e válidas.

1.5. A irradiação através das instâncias europeias e internacionais

Ninguém dúvida do nascimento da noção na Europa latina, assim como também não parece ser posto em causa que é no seio das políticas sociais da **União Europeia** que recebe um primeiro e considerável impulso. No entanto, não se deve ignorar que, para o nascimento desta noção e para a evolução das suas sucessivas cristalizações, contribuíram, como em tantas outras, milhares de pessoas e de grupos que vivem ou partilham ou tratam de combater a exclusão.

Sintetizando a história deste impulso (Estivill, J., 1998b; Bruto da Costa, A., 1998), é necessário começar por referir, mais uma vez, a década de setenta, aludindo à decisão do Conselho, de 21 de Janeiro de 1974, quando adopta o primeiro Programa de Acção Social que reconhece uma certa função social que transcende o que fazem os Estados-membros e se articula com os esforços que realizava o Fundo Social Europeu. No ano de 1975, coloca-se em funcionamento o Primeiro Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, que consistia na realização de um grande número de micro projectos e na elaboração de panoramas sobre a pobreza em cada país. Mas, o mais importante é o debate que gera sobre a sua definição e extensão (Comissão Europeia, 1981). O Conselho adopta, logo após o lançamento do programa, a já clássica definição: *«entende-se por pessoas pobres, as famílias e os grupos de pessoas, cujos recursos materiais, culturais e sociais são tão escassos que*

*se encontram **excluídos** das formas de vida minimamente aceitáveis no estado-membro em que vivem».*

É graças à pressão da Presidência Irlandesa que se vencem os obstáculos que marcam o intervalo entre o fim do primeiro programa, 1980, e o início do segundo, em 1985. Para preparar o primeiro programa, o Conselho adoptou, na sua sessão de 19 de Dezembro de 1984, esta segunda definição: «consideram-se pobres aquelas pessoas que dispõem de rendimentos inferiores aos rendimentos médios *per capita* do país onde vivem».

A primeira definição destaca a falta de recursos, mas amplia o conteúdo e reconhece que a pobreza pode afectar grupos e famílias; porém, dificulta a sua quantificação e a comparabilidade, introduzindo a ideia de «*condições de vida minimamente aceitáveis*», de difícil determinação. Introduce a noção de exclusão, que é citada num documento da Comissão, no ano de 1988, e obtém o reconhecimento oficial no texto adoptado pelo Conselho de Ministros, em Setembro de 1989. No II Programa (1985-1989) (Hartman, H., 1990), foram financiados: 1) 91 projectos que actuaram em grupos específicos da população (Target Population), mais 29 de Espanha e Portugal, devido à entrada na Comunidade em 1986; 2) o centro de coordenação, avaliação e visibilidade, situado no ISG de Colónia, e 3) investigações comparativas sobre as diferentes definições e medidas da pobreza (legal, rendimentos, subjectiva) (Deleeck, H., 1992). O segundo programa que trabalhou com conceitos como a marginalização, insegurança de existência, pobreza relativa e absoluta e privação, acentuou a ideia de que a pobreza era um fenómeno que afectava todos os países da União (Service Social dans le Monde, nº 1-2. de 1992).

A segunda definição que provém da tradição britânica remete para o conceito de pobreza relativa. Tem a capacidade de ser mensurável, quantificável, comparável territorialmente e remete para a distribuição de rendimentos. Mas determina melhor a desigualdade de rendimentos do que as situações reais de pobreza, não permite distinguir a pobreza extrema e aplica-se com dificuldade nas economias agrárias, e nas zonas onde a economia informal, subterrânea e o intercâmbio não monetário são importantes, não incluindo outros aspectos sociais, culturais e políticos que incidem sobre a pobreza.

O terceiro programa, esotericamente denominado por «Programa Comunitário para a Integração Económica e Social dos Grupos Menos Favorecidos», mas conhecido como Pobreza-3, que se desenvolveu entre 1989 e 1994, englobava 41 acções piloto e 12 iniciativas inovadoras. As acções piloto deviam actuar numa base territorial com importantes meios e aplicar os princípios da pluridimensionalidade, da participação e do partenariado, e as iniciativas deviam continuar com a intervenção dirigida a determinados grupos. O programa funcionou com um elevado nível de implicação da Comissão, juntamente com uma Unidade Central e 12 Unidades de Investigação e Desenvolvimento, que acompanhavam os projectos locais e faziam a ponte com a Comissão. Deste modo, financiou investigações e criou um Observatório Europeu sobre a Luta contra a Exclusão Social (1991-1994). Esta noção esteve cada vez mais presente à medida que avançava o programa (Estivill, J., 1998b).

No mês de Abril de 1990, na cidade italiana de Alghero onde se fala catalão, decorreu um seminário cujo título era significativo: «Pobreza, marginalização e exclusão social na Europa dos anos noventa». Neste seminário, sentiram-se duas tensões: uma, a diversificada aproximação a estas noções pelos peritos dos países mais centrais da Europa em relação aos do Sul e periféricos e a outra, a tradição mais pragmática e quantitativa do mundo anglo-saxão e a mais teórica e estratégica de origem latina. O debate não terminou, mas identificaram-se determinadas perguntas chave: De que forma a pobreza é diferente da exclusão? Estas noções são equivalentes, contraditórias ou complementares? Será a pobreza material mais própria dos países menos desenvolvidos e a exclusão dos países mais desenvolvidos?

No primeiro relatório de 1991, o Observatório relacionava a exclusão com a ideia do não acesso aos direitos sociais (Observatório Europeu, 1991) e a análise das políticas sectoriais (habitação, saúde, emprego, educação...). O segundo, era dedicado ao campo específico dos serviços sociais, e no terceiro e último, confessava-se que esta noção ainda era discutida apesar dos avanços produzidos em Portugal, Luxemburgo e Irlanda (Observatório Europeu, 1994), e, como na Bélgica, a aceitação era mais evidente na parte francófona que na Flandres.

Mas a noção continuava a avançar no interior e no exterior do Programa. No **interior**, porque tentou-se a sua aplicação nos projectos. Alguns adoptaram uma visão mais tradicional, levando a cabo actuações mais relacionadas com a assistência social, argumentando que a pobreza, para eles basicamente monetária, era ou o início ou o final da exclusão. Outros interessavam-se mais pelos colectivos que empobreciam, em detrimento dos que viviam submetidos cronicamente à pobreza e pelas suas causas. Por fim, os mais afastados colocaram em evidência os efeitos desorganizadores da exclusão social, política e económica, com base numa perspectiva integral. Esta visão foi ganhando adeptos, contribuindo para isso os vários Seminários e Encontros, como os celebrados em Londres, em 1994 (P.S.I., 1994) e em Bruxelas, em 1995 (Comissão Europeia, 1995), e, no final do período, a proposta do novo programa englobava esta perspectiva inclusive no título. Contudo, não foi adoptada devido à oposição e reticências de alguns governos.

No **exterior**, mas dentro das instâncias da União, a exclusão foi citada e incorporada no Tratado de Maastricht e no seu protocolo, na modificação do terceiro objectivo do Fundo Social, nas diversas recomendações do Parlamento Europeu, nos Programas de Acção Social da Comissão (95-97, 98-99) e nos Livros Verde e Branco da Política Social Europeia.

Assim, por exemplo, a Comunicação da Comissão, no dia 23 de Dezembro de 1992, tinha por título «Em direcção a uma Europa da solidariedade: intensificar a luta contra a exclusão, promover a integração».

Outro exemplo é referido pelo Livro Verde de 1993, quando sublinha que se a pobreza e a marginalização não são fenómenos novos, agora, o destaque deve ser orientado para «a natureza estrutural do processo que separa uma parte da população das oportunidades económicas e sociais» e que «não se trata apenas da distância entre os de cima e os de baixo, mas a distância que existe entre **aqueles** que têm um lugar na sociedade e **aqueles** que estão excluídos», para concluir com a afirmação de que a visão mais integral da exclusão «não significa apenas rendimentos insuficientes. Vai para além da participação no mundo do trabalho, manifesta-se em âmbitos como a habitação, a educação, a saúde, o acesso aos serviços e não é relativo apenas aos indivíduos que tiveram graves dificuldades, como também aos grupos submetidos à discriminação, à segregação ou ao enfraquecimento das formas tradicionais das relações sociais» (Comissão Europeia, 1994).

A ideia de *mainstreaming*, ou seja, integrar a noção de exclusão no conjunto de políticas da União, proporcionou a integração desta ideia nas recomendações e orientações referentes: 1) aos **direitos sociais** que se definiram na Carta Social Europeia de 1961, na Carta Comunitária dos Direitos Sociais dos Trabalhadores de 1989 e na Carta Europeia dos Direitos Sociais, proclamada na recente cimeira de Nice; 2) aos rendimentos mínimos e à protecção social, com as Recomendações de 1992 e os diversos estudos e resoluções da Comissão sobre a harmonização da protecção; 3) às políticas de desenvolvimento local (Capital Social Local) e urbanísticas (Urban I, Urban II); 4) à potenciação da investigação com o V e VI Programa Marco (Qualidade de vida e gestão dos recursos), e 5) às medidas contra a discriminação (novos programas de luta contra a discriminação e pela igualdade de oportunidades), etc.

Convém recordar, para finalizar este percurso, que esta noção continuou a ser adoptada em diversas iniciativas comunitárias, como Horizon, Now, Integra, no Tratado de Amesterdão, na Estratégia Europeia para o Emprego. Também se reflecte na última iniciativa, Equal, sobre a exclusão do mercado de trabalho e, nas recentes cimeiras de Lisboa (relacionada com a sociedade de informação) e de Nice, relacionada com os planos que cada Estado deve apresentar em concordância com o novo Programa de Acção Comunitário, que se deve fomentar a cooperação entre os estados-membros para lutar contra a exclusão social, actualmente, na fase de lançamento (DOCE, 23.3.2001). O actual método aberto de coordenação oferece um melhor espaço de colaboração entre as diversas instâncias da União. Esta medida teria, sem dúvida, consequências positivas para o combate da exclusão, não só para os países membros, como também para os que vão entrar, que já estão a elaborar os seus memorandos sobre a inclusão (Joint Inclusion Memorandum).

Como é lógico, as instâncias que operam na União Europeia preocuparam-se com a exclusão e este é o caso do Comité Económico e Social (CES, 1998) e do Comité de Regiões e Municípios. Da mesma forma, a Confederação Europeia de Sindicatos não só denunciou frequentemente a exclusão laboral, como também defendeu uma sociedade mais integradora (CES, 1994). Também a Fundação Euro-

peia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho realizou várias investigações sobre a pobreza e a exclusão. Devemos assinalar o esforço desta instituição em mostrar o papel do desenvolvimento comunitário à escala local (Chanan, G., 1992) e o desenvolvimento do partenariado (Geddes, M., 1996).

Resultante desta crescente aceitação (não isenta de dificuldades e retrocessos), por parte das instâncias da União, as múltiplas redes nacionais (UNIOPSS 2001) e europeias das organizações voluntárias foram utilizando, cada vez mais, a noção de exclusão e fizeram pressão para que fosse largamente discutida e assumida, sem abandonar a de pobreza.

Desde o seu nascimento em 1990, a EAPN (European Anti-Poverty Network) que agrupa associações e grupos dos 15 Estados-membros, incorporou a exclusão social como matriz do seu pensamento e das suas actuações. Uma das suas últimas publicações (EAPN, 2000), intitulada «Retomar o desafio da pobreza e da exclusão social na União Europeia», é uma visão da situação em nove países, com um conjunto de propostas orientadas para a promoção de uma estratégia europeia de luta contra a exclusão social. Esta ideia foi retomada nas últimas declarações da plataforma que reúne as principais redes europeias do «*privato sociale*» europeu.

Outro exemplo é o da ESAN (Réseau Européen de l'Action Sociale) que organizou, em 1993, um encontro sobre a exclusão, insistindo nos direitos da **cidadania** (ESAN, 1993). As federações e organizações da economia social (CECOPA, CNEI-BAG, Pólo Europeu de Fundações da Economia Social, REAS...) também se preocuparam com esta perspectiva. Outro exemplo interessante é o da INAISE (International Association of Investors in the Social Economy) que reúne as entidades financeiras, não só europeias, e que ajuda ao investimento de iniciativas sociais e éticas, tendo já organizado vários encontros e publicações sobre a exclusão. Vale a pena destacar o seminário de Amesterdão, de 1994 (INAISE, 1994) e o último livro sobre a exclusão bancária e o papel destas instituições financeiras na coesão social (INAISE, 2000).

Sem sair do continente europeu, é necessário referir o crescente interesse do **Conselho da Europa**. É uma instância pan-europeia que associa 40 estados, constituída em 1949, e que tem por principal missão garantir os direitos políticos, cívicos, culturais e sociais através da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta Social Europeia.

Apesar de poder encontrar antecedentes que remontam a 1986, é a Conferência de 1991, cujo título foi «Para uma maior justiça social na Europa: o repto da marginalização e da pobreza», que marca a sua progressiva atenção sobre estes temas. É indiscutível que a Assembleia dos Parlamentares e o Congresso Europeu das Autoridades Locais e Regionais apoiaram esta iniciativa, especialmente a primeira, com a Recomendação 1355, de 1998, «Lutando contra a exclusão social e reforçando a coesão social na Europa» e, a segunda, através da Declaração de Charleroi, de 1992.

Um ano após esta conferência, o Comité de Ministros do Conselho da Europa lançava o projecto (HDSE) sobre «a dignidade humana e a exclusão social» que ficava sob a autoridade do Comité Director de Política Social (CDPS). Este projecto, que começou com a realização de dois seminários com peritos em Estrasburgo, em Dezembro de 1994 e em Julho de 1999, ficou mais enriquecido com os relatórios de exequibilidade realizados pelo Organismo Irlandês de Luta contra a Pobreza (Frazer, H., 1994).

Em 1995 redigia-se o primeiro relatório (Duffy, K., 1995) e enviavam-se questionários para os Estados, que além disso tinham de efectuar um relatório nacional, passando depois para a discussão com as organizações não governamentais, para terminar com um relatório final sobre a coesão social e a qualidade de vida, apresentado em Abril de 1998 (Duffy, K., 1998), no qual, mediante sete capítulos, se definem os conceitos e se analisa a exclusão em relação à saúde, ao trabalho, à protecção social, à educação e à habitação. Este relatório final foi apresentado na conferência, realizada em Maio de 1998, em Helsínquia, tendo sido, posteriormente, adoptado pelo Comité de Ministros, na sessão de 30 de Setembro do mesmo ano. Centra-se nos direitos humanos e sociais e na forma como a exclusão os desrespeita, debruçando a sua atenção nos países do Leste europeu, juntamente com a necessidade de continuar a trabalhar no conjunto dos países europeus e com as organizações internacionais.

Este trabalho continuou a ser realizado através do Comité Europeu para a Coesão Social (CECS), com o objectivo de alargar a estratégia para a Coesão Social do Conselho da Europa, o que ocorreu na Conferência sobre o Desenvolvimento Social, que teve lugar em Dublin, em Janeiro de 2000. Nesta Conferência preparou-se a contribuição do Conselho da Europa na **Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas**, celebrada em Junho do mesmo ano em Genebra, para dar seguimento à cimeira de Copenhaga de 1995.

Cabe assinalar, por último, que o Conselho da Europa realiza outras tarefas que também são influenciadas na sua estratégia pela coesão social. Assim, por exemplo, o seguimento das duas Cartas Sociais proporciona uma vasta informação sobre a sua aplicação em todos os países europeus e a possibilidade de fazer recomendações para a sua promoção. Da mesma forma, os diferentes Comités (da igualdade de homens e mulheres, de migrações, dos incapacitados, da saúde, da cooperação cultural...) podem alertar sobre a não aplicação dos direitos civis, políticos e sociais e fazer avançar estas questões.

É impossível fazer um seguimento do tratamento da pobreza e da exclusão social de todas e cada uma das organizações internacionais. Realizar uma tarefa semelhante apenas para as **Nações Unidas** constituiria uma tese. Mas vale a pena assinalar a preocupação histórica dessa organização pelo desenvolvimento e pela pobreza, assim como pela defesa dos direitos humanos. Os relatórios anuais desta

instituição sobre a situação social no mundo, que frequentemente se regionalizam e concretizam, tratando – por exemplo – de forma mais explícita, a pobreza na América Latina (Organização das Nações Unidas, 1990), ocuparam-se da pobreza extrema e, de forma muito especial, o seu Programa para o Desenvolvimento (PNUD) chamou a atenção dos governos, dos organismos internacionais, da sociedade civil emergente à escala mundial e da opinião pública. É inegável que a criação, desde 1990, de um sistema de indicadores para avaliar o desenvolvimento humano e social é um esforço meritório, que constitui, embora seja forçosamente genérico, uma referência obrigatória para todos aqueles que se interessam por estes temas.

Mas, talvez os dois acontecimentos que mais marcaram o interesse das Nações Unidas pelas condições sociais do desenvolvimento tenham sido a primeira cimeira mundial de Copenhaga, celebrada em 1995, e a recente Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas, realizada em Genebra, em Junho de 2000, para dar seguimento aos principais acordos adoptados em Copenhaga. Nesta Sessão Especial, a inter-relação entre o desenvolvimento económico e social, os efeitos da globalização e a necessidade de regulamentação global, o papel do trabalho, a saúde e a educação e a erradicação da pobreza e da exclusão e, entre estas, da discriminação da mulher, dos colectivos mais débeis e das comunidades indígenas, foram os temas mais importantes.

Nesta Conferência, perspectivas como o desenvolvimento sustentável, o capital social, o meio ambiente, o carácter local, a concertação entre os diversos actores, públicos e privados e, muito especialmente, a força da sociedade civil e a participação dos cidadãos e da comunidade, as estratégias integrais de luta contra a pobreza, a governabilidade, a necessidade de relançar a cooperação transnacional, etc., foram as que obtiveram maior repercussão. É necessário assinalar que a noção de exclusão e o seu contrário, a de inclusão, foi utilizada, tanto pelas pessoas provenientes dos países mais desenvolvidos, como pelas pessoas dos países em transição, embora as interpretações dadas fossem logicamente heterogéneas. Para os países desenvolvidos, estava mais relacionada com a exclusão institucional e social; para os países em transição, estava mais ligada às condições materiais (pobreza extrema) e à falta de garantias políticas.

Este progresso da consciência da utilidade desta noção também chegou ao **Banco Mundial**. Numa reunião, realizada a 23 de Setembro de 1997, em Hong-Kong, o presidente do Banco Mundial intitulava a sua intervenção de «O repto da inclusão» e começava por afirmar que a principal tragédia do mundo é a exclusão. O contrário deste conceito, inclusão, mais utilizado por esta instituição seria *«a eliminação dos limites institucionais e o fortalecimento dos incentivos para aumentar o acesso dos indivíduos e dos grupos às oportunidades e vantagens do desenvolvimento»*. O Banco Mundial lançou um conjunto de estudos e projectos que se orientam neste sentido, na medida em que, como afirma o seu relatório anual de 1998, *«a exclusão social é um termo originado no debate europeu sobre a pobreza que está a ser cada vez mais utilizado para analisar a marginalização no mundo em via de desenvolvimento»*.

Os organismos especializados da ONU também entrevistaram e intervêm na área da exclusão e esta noção é cada vez mais utilizada. Não é possível mencioná-los a todos, mas, a título de exemplo, pode-se referir a UNESCO, com o seu programa MOST (Management of Social Transformations Programme). Este programa tem por objectivo promover a investigação comparativa nas ciências sociais e concentra as suas actividades no estudo da gestão das transformações das sociedades multiculturais e multiétnicas, nas cidades e na erradicação da pobreza e da exclusão. Dias antes da cimeira de Copenhaga e, no ponto mais marcante, celebrou-se em Roskilde (Dinamarca) um seminário organizado por este Programa da UNESCO em colaboração com o IIEL da OIT, a OMS e a Direcção Geral XII da Comissão Europeia, cujo título era «Da exclusão social à coesão social: para uma agenda política» (Bessis, S., 1995). Neste seminário, constatava-se o aumento das diferenças entre o Norte e o Sul, a necessidade de passar da exclusão à justiça social, do Estado do Bem-estar à sociedade protectora, com um novo partenariado. Os conceitos de pobreza e exclusão foram largamente discutidos, aceitando-se a dimensão económica, social e política, e acrescentando-lhe um aspecto temporal, através do qual, se não se tomarem medidas relacionadas com o desenvolvimento sustentável, as gerações futuras podem ficar excluídas deste desenvolvimento.

No Programa MOST criou-se um centro de intercâmbio de informação (*clearing house*), a partir do qual, com a ajuda de uma base de dados, se registam e inventariam as boas práticas (*best practices*) relacionadas com a exclusão que sejam inovadoras, provoquem uma mudança, tenham efeitos duradouros e possam ser transferíveis (*replication*). Citam-se três exemplos: o jornal realizado pelos sem-abrigo de Inglaterra «*Big Issue*», a constituição, por 4.000 mulheres na Índia, do Banco Mahila Sewa Sahakani Bank e a biblioteca viva, no Brasil, que contribui para combater o insucesso escolar. Estas são iniciativas que se inscrevem na lógica da educação, da formação, da informação, próprias da UNESCO.

Por último, mas não menos importante, neste alargado embora não exaustivo, reconhecimento da irradiação da noção de exclusão nos diferentes organismos europeus e internacionais, é necessário aprofundar a posição e as actividades, relacionadas com este campo, empreendidas pela **Organização Internacional do Trabalho**. Desde a sua fundação em 1919, a OIT, com o seu carácter tripartido e através das convenções e recomendações, constituiu um património normativo internacional sobre o mundo do trabalho. As convenções de 1930 (nº 29) e 1957 (nº 105), sobre a supressão do trabalho forçado, de 1948 (nº 87), sobre a liberdade sindical e a protecção do direito de sindicalização, de 1949 (nº 98), sobre o direito de sindicalização e negociação colectiva, de 1951 (nº 100), sobre a igualdade de remuneração por trabalho igual, de 1958 (nº 111), e as convenções sobre os povos indígenas e tribais, 1957 (nº 107) e 1989 (nº 169) podem ser citadas, entre outras, como quadros normativos, que obrigam à sua aplicação

pelos Estados que os assinam e que de alguma forma previnem as múltiplas formas que adopta a exclusão no mundo produtivo.

Os quatro objectivos estratégicos da OIT são: 1) promover e realizar os princípios e direitos fundamentais no trabalho; 2) aumentar as possibilidades para que homens e mulheres possam ter rendimentos e um emprego decente; 3) alargar os benefícios e a eficácia da protecção social, e 4) reforçar e tripartidarismo e o diálogo social, que contribuem para reforçar a participação da OIT na luta contra a exclusão do mundo do trabalho. Por outro lado, é coerente com a Declaração de Filadélfia, de 1944, na qual a Conferência Internacional do Trabalho declarava que o trabalho não é uma mercadoria, que a liberdade de expressão e associação é uma condição indispensável ao progresso contínuo, que a pobreza, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos e que todos os seres humanos, independentemente da raça, crença ou sexo, têm o direito de perseguir o seu progresso material e o desenvolvimento espiritual com liberdade e dignidade, com segurança económica e igualdade de oportunidades. A OIT, através das conferências anuais, do Centro Internacional de Formação em Turim e das actividades formativas, dos debates e investigações realizadas pelo Instituto Internacional de Estudos Laborais (IIEL), das publicações e serviço de informação, e através de programas precisos, como o do trabalho infantil (IPEC) ou o das mulheres, faz por desenvolver e aplicar, com a cooperação prestada pelas 16 equipas multidisciplinares espalhadas por todo o mundo, estes mesmos princípios, estratégias e prioridades.

É interessante destacar que as actuais orientações da OIT reforçam a ideia do **acesso a um trabalho e a um rendimento decente**, através da qual o Director-geral (Somavia, J., 1999) pretende implantar as suas orientações e actividades. Esta ideia encontra a sua base na Declaração desta Organização, relativa aos princípios e direitos fundamentais, adoptada em Junho de 1998. Compreende-se que os possíveis efeitos da mundialização face ao crescimento económico deveriam ser acompanhados de um progresso social, baseado em valores comuns que permitam a participação de todos os actores sem correrem o risco de exclusão. Esta Declaração contribui para definir uma base social mínima à escala mundial e permite à OIT verificar, de quatro em quatro anos, os progressos realizados pelos países que assinaram este documento. Não ter um trabalho e rendimentos decentes e não poder participar no desenvolvimento sócio-económico seria uma primeira aproximação da OIT à noção de exclusão.

Convém igualmente assinalar que a Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 2001, recomendou que a extensão da cobertura da Segurança Social a todos os grupos actualmente excluídos constitua uma prioridade absoluta nas acções futuras em matéria de protecção social. Depois desta Conferência, a OIT lançou uma ampla Campanha para promover esta extensão.

Talvez seja possível completar estas referências, assinalando que no seio da OIT, a noção de exclusão também tem antecedentes que precedem os esforços realizados na década de noventa. Podem citar-se as memórias anuais sobre a situação do emprego no mundo, nas quais não deixa de ser significativo ver como a noção

de exclusão vai aparecendo ligada ao sector informal e à crescente vulnerabilidade de certas categorias laborais. Da mesma forma, a vasta série de anuários sobre as estatísticas do trabalho pode permitir rastrear de forma quantitativa alguns indicadores significativos, sem esquecer os artigos publicados na Revista Internacional do Trabalho.

Mas é na década de noventa que se redobram os esforços com a perspectiva da Cimeira de Copenhaga, na qual o Director-geral da OIT afirmava «*sem dúvida alguma, permitir que cada um e cada uma participe através de um trabalho remunerado para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade é a melhor forma de lutar eficazmente contra a pobreza e a exclusão social*» (Hausenne, M., 1995). Efectivamente, em 1993, o IIEL celebrava uma primeira reunião sobre a pobreza, na qual sugeria que a exclusão podia ser objecto de futuras investigações. Esta reunião, realizada com base num projecto de investigação sobre os modelos e as causas da exclusão social e a formulação de políticas de promoção e integração, contava com o apoio do PNUD e permitiu apresentar uma primeira série de resultados na Cimeira de Copenhaga. No mesmo ano, 1993, era publicado um balanço bibliográfico no número 17 desta série do IIEL (Gaudier, M., 1993), onde se realçava o carácter inovador da noção de exclusão. Entre 1994 e 1995, realizaram-se vários «*workshops*» (La Valette, Cambridge, Bangucoque, Pattaya, Lima, Roskilde, Santiago) que culminaram no Fórum de Nova Iorque, em Maio de 1996 (Gore, Ch., Figueiredo, J.B., 1997). Pelo meio ficava a contribuição (Rodgers, G., 1995) e o impulso proporcionados pela cimeira. Este projecto experimental pretendia clarificar as relações entre pobreza e exclusão, ver a aplicabilidade da noção de exclusão noutros países não pertencentes à União Europeia, o que conduziu à realização de estudos concretos na Índia, Peru, Rússia, Tanzânia, Tailândia e Iémen, e, por fim, examinar a sua integração nas medidas políticas. Em 1997, em Genebra, realiza-se uma nova reunião sobre as consequências políticas da exclusão social (Figueiredo, J.B., de Haan, A., 1998). Nesta última publicação, encontra-se uma listagem de outros relatórios realizados sobre a exclusão na América Latina, África e Ásia e em alguns países (Chile, Camarões, Filipinas, Brasil, Malásia, Vietname, México...) e uma síntese das principais conclusões do projecto.

As conclusões podem ser resumidas desta forma: apesar das ambiguidades da noção de exclusão, este conceito é complementar da pobreza, facilita uma melhor compreensão da insegurança de rendimentos no mundo desenvolvido e das oportunidades desiguais dos países em vias de desenvolvimento, centra a sua atenção no papel dos actores sociais e das instituições nos processos de inclusão, permite uma aplicação, ao nível micro, das relações individuais, familiares e comunitárias, revelando a importância dos contextos locais e, ao nível macro, apresenta uma nova visão da globalização e da crescente vulnerabilidade de grupos específicos da população e de determinadas áreas territoriais. Por fim, esta noção seria pertinente para a OIT porque introduz uma nova medida da justiça social, fortalece a importância do emprego, ajuda a alargar a protecção social e promove estratégias de parceria entre os actores sociais e a sociedade civil.

O Programa STEP (Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza) da OIT, apoiado de forma particular pela Bélgica e por Portugal, é mais um exemplo da participação deste organismo na luta contra a exclusão. Este programa, pela sua estratégia e método de trabalho, representa também uma alteração da atenção da cooperação internacional na luta contra a pobreza e a exclusão.

Capítulo 2.

As manifestações da exclusão

As palavras e os conceitos são convencionais e o seu grau de utilização é dado porque não introduzem equívocos e incompreensões entre os que os utilizam. Neste sentido, pode-se deduzir, com base no capítulo anterior, que a pobreza e a exclusão não são análogas, nem sinónimas, que nasceram e se desenvolveram em contextos diferentes, que lhes foi dada uma acepção diferente e, por vezes, até oposta, mas que também se enriqueceram mutuamente. A complementaridade é inegável quando se aceita que qualquer uma delas adquire, neste novo século, um conteúdo estrutural, pluridimensional e dinâmico.

Contudo, na medida em que a denominação de exclusão social é mais recente, talvez seja conveniente dedicar este segundo capítulo à explicação das suas principais manifestações, como pode ser identificada e as tentativas e as dificuldades em analisá-la, medi-la e torná-la operativa, quando se trata de conceber e aplicar acções que têm como principal objectivo erradicar esta situação.

2.1. *Como identificar a exclusão*

2.1.1. *A relatividade da exclusão e os seus paradigmas*

Quando se pretende identificar a exclusão é necessário alertar para três riscos. Riscos esses que estão interligados pelo seu carácter relativo.

O primeiro risco provém da afirmação, por um lado correcta, de que sempre e em qualquer lugar uma pessoa está excluída de algo e de «alguém», e de que não existe exclusão sem inclusão. Esta universalidade da exclusão poderia levar a um relativismo geral, à sua diluição, impossibilitando a sua identificação. Mas tal como acontece com a pobreza, onde é costume fazer a distinção entre a absoluta e a relativa, também existe uma **gradação** na exclusão. Uma pessoa que está exilada ou na prisão por motivos políticos, encontra-se numa situação extrema de um processo de exclusão política. O mesmo acontece com um grupo que, devido à sua cor ou religião ou origem, é expulso de um país onde tenta permanecer. Durante muitos séculos, e ainda hoje, determinadas populações viram-lhes ser negado o direito a instalar-se e a ter um território próprio ou a praticar as principais actividades económicas. O nomadismo forçado é, geralmente, um claro sinal de exclusão global. No entanto, mais frequentes são as limitações parciais. Até bem tarde no século XX, em muitos países da Europa ocidental as mulheres não podiam votar ou ser

candidatas, nem ter um negócio próprio sem autorização conjugal. Economicamente, pobreza e exclusão absolutas não podem deixar de coincidir. Na precariedade mais extrema, na qual vivem milhões de seres humanos nos países do Sul, procura-se apenas sobreviver. A falta de comida, de abrigo, de saúde, concretizam e reúnem de forma visível as duas noções, embora, mesmo nesta fase, seja possível distinguir que a morte por inanição remete ao empobrecimento absoluto, e o suicídio, à auto-exclusão máxima. De qualquer forma, é na transição para os estados intermédios onde se pode diversificar a pobreza e a dimensão económica da exclusão.

O segundo risco assenta, precisamente, na diversificação da exclusão. Não existindo apenas uma exclusão e dado que esta se conjuga forçosamente de formas distintas segundo os contextos políticos, legais, económicos, sociais e culturais, poder-se-ia pensar que a extensão ilimitada da heterogeneidade impediria identificar os traços comuns. Aprofundando esta questão, chegar-se-ia à análise de unidades tão pequenas que quase seria necessário utilizar uma lupa ou microscópio. Sem menosprezar as análises micro, pelo contrário, é possível determinar, com alguma dificuldade, magnitudes partilhadas pelos processos globais de exclusão e, para além disso, a possível relação entre estes processos e os que afectam os indivíduos, os grupos, a sociedade e o território a uma escala mais reduzida, como se pode constatar nas páginas seguintes.

Um terceiro risco, por agora potencial e exterior à União Europeia, embora já real, é que ao destacar a delimitação da exclusão nos aspectos institucionais entrasse numa retórica (Evans, M., 1998) através da qual, por um lado, se concorda numa definição comum à escala da União, mas que, depois, se aplica de forma diferente devido à variedade das instâncias económicas e sociais de cada país, evitando, assim, as comparações translocais e transnacionais. O resultado seria uma estatição identificadora da exclusão. Cada país teria... «a sua exclusão».

Em parte, e apenas em parte, este é um possível deslize da formulação de Silver, H. (1994) sobre os três paradigmas que estão implícitos nas diversas concepções da exclusão. Esta proposta, formulada no ponto mais importante da investigação realizada pelo Instituto Internacional de Estudos Sociais da OIT (IIEL, 1998), foi retomada posteriormente (IDS, 1998) e tem a vantagem de estar baseada em determinadas orientações ideológico-políticas, como o republicanismo, o liberalismo e a social-democracia, ao mesmo tempo que tende a explicar a aproximação à exclusão de alguns países, baseando-se em três modelos.

O primeiro modelo, o da solidariedade, explica a exclusão como a ruptura dos vínculos sociais (*lien social*), como o desmembramento das relações entre o conjunto global da sociedade e os cidadãos em particular. De acordo com esta concepção, a solidariedade baseia-se num pacto social e numa comunidade moral e política, a partir dos quais se constituem valores, direitos e obrigações. O Estado republicano que se identifica com a nação é o garante da coesão social e o que cria instituições e políticas para o seu bom funcionamento. Se isso não acontece, o Estado é o principal responsável e deve ser o primeiro a intervir para restabelecer o bom funcionamento. Este modelo é facilmente identificável nas teorias de

Rousseau, em boa parte na dos enciclopedistas, em Durkheim com a sua concepção da solidariedade orgânica e mecânica, e nos contributos de certos pensadores e políticos franceses.

Para o segundo modelo, denominado «especialização», a exclusão nasce das relações entre indivíduos que têm capacidades, habilidades e interesses diferentes, no seio dos intercâmbios que ocorrem na sociedade e no mercado. As opções individuais podem levar à exclusão, ou esta pode igualmente resultar do mau funcionamento do mercado, de todos os tipos de discriminações, de direitos que não se respeitam e do intercâmbio contratual entre actores e instituições. Em todo caso, a possível intervenção do Estado seria no sentido de proporcionar as condições necessárias para que os indivíduos se responsabilizem e evitar as discriminações. A exclusão manifesta-se de forma parcial porque afecta mais determinados indivíduos, situações, domínios, sectores e actividades. Neste caso, também não é difícil notar as influências de Locke, dos utilitaristas e das contribuições do liberalismo anglo-americano.

O terceiro paradigma, denominado por Silver «do monopólio», provém de uma concepção que vê a sociedade como uma estrutura hierárquica, na qual as diversas classes e grupos competem pelo controlo dos recursos. Para obter maior poder, colocam-se barreiras e limita-se o acesso a alguns, enquanto se repartem bens e serviços pelos que são membros destes grupos dominantes. A partir desta sociedade desigual, onde as regras são definidas pelos que estão em cima, nasce a exclusão e as suas manifestações. O Estado, cristalização política da relação de forças, pode compensar estas situações através da protecção social, da criação de serviços e da formulação de direitos, não só individuais, como também colectivos. Embora a referência a Marx seja remota, pertencem a esta corrente os pensadores europeus relacionados com a social-democracia, Max Weber, Marshall, etc.

Nesta trilogia, os modelos paradigmáticos não se esgotam entre si; inclusive, tem havido, existem e existirão concepções e medidas que se sobrepõem aos três modelos, mas valem pela capacidade de assinalar três questões que ajudam a compreender alguns aspectos implícitos e as raízes das manifestações da exclusão.

2.1.2. *O processo excludente*

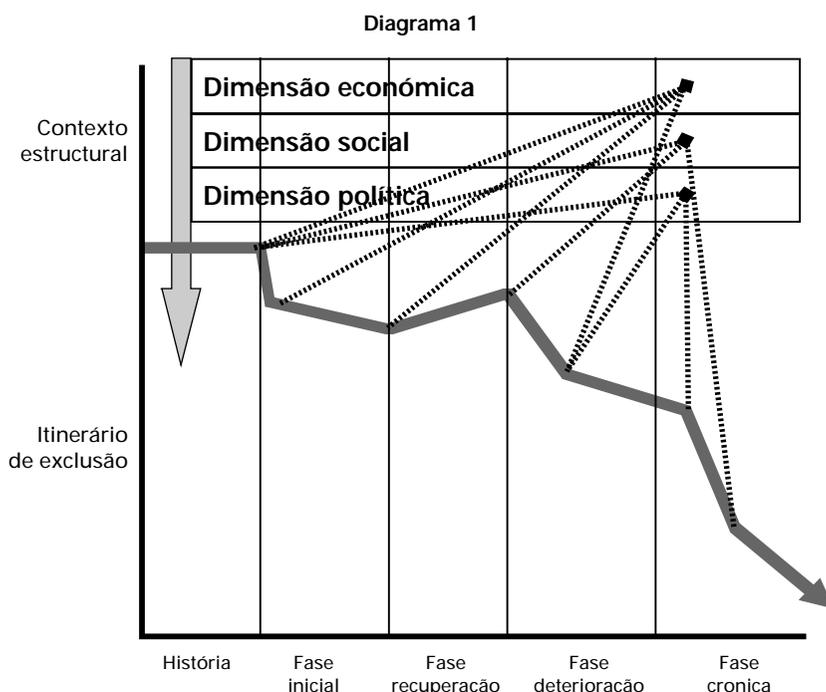
No capítulo anterior, a exclusão foi sendo caracterizada como um processo acumulativo e pluridimensional que afasta e inferioriza, com rupturas sucessivas, pessoas, grupos, comunidades e territórios dos centros de poder, dos recursos e dos valores dominantes.

As manifestações da exclusão estão relacionadas, portanto, com a ideia de **processo**. Resume-se a um itinerário com princípio e fim, por onde se vão percorrendo diversas fases. Assim, não basta atentar na dinâmica e supor que é um processo linear, também é necessário analisar as causas e as origens do fenómeno. Ou seja, a história acaba por ser um elemento fundamental para explicar porque um indivíduo, uma família, um grupo, um território, ficam submetidos à exclusão.

Alguns projectos, ou porque não têm tempo, ou porque lhes parece secundário, baseiam-se num diagnóstico fotográfico da situação, estabelecendo a sua estratégia em função do mesmo. Desta forma, correm o risco da superficialidade, de adoptar medidas desproporcionadas, de não atingir as causas.

Sem cair em historicismos minuciosos, e dado que a exclusão é estrutural, a análise retrospectiva é uma oportunidade para salientar como o contexto social, económico e político (nível macro) influencia as origens da exclusão, acentua as várias dimensões e condiciona a sua evolução. Pode-se mesmo colocar a possibilidade desta influência marcar muitos dos pontos de ruptura do itinerário de exclusão (Diagrama 1) e das suas fases. Cada um deles é influenciado, de forma mais ou menos acentuada, específica e por vezes diferenciada, pelas várias dimensões envolvidas.

Este diagrama pretende também mostrar a não-linearidade da exclusão, distinguindo alguns pontos de inflexão e, neste caso, uma fase de início, uma de recuperação, que devido a medidas externas ou aos esforços dos excluídos sofre uma estagnação podendo mesmo registar-se algum progresso, acabando finalmente com uma deterioração, até chegar a uma fase crónica.



Numa investigação (GES, 1995) sobre a pobreza na Galiza (norte de Espanha), e depois de realizar duas fases de inquéritos quantitativos, detectou-se que algumas famílias viviam abaixo do limiar de pobreza. Numa amostra de uma centena destas famílias do mesmo inquérito, realizaram-se entrevistas que aprofundavam a história individual e familiar, tentando analisar os seus percursos de exclusão. Estabeleceu-se uma tipologia e detectaram-se os pontos de ruptura. Os factores recorrentes que explicavam os pontos de ruptura estavam relacionados com a deterioração das relações familiares, com a falta de saúde e de trabalho.

É fundamental saber em que fase de exclusão se encontra o grupo para poder intervir correctamente. O desconhecimento deste factor pode originar desvios e efeitos negativos consideráveis.

Assim por exemplo, a introdução do rendimento mínimo em alguns países latinos pode ter provocado alguma regressão em determinadas comunidades ciganas, dado que este grupo estava numa fase de autonomização e tinham iniciado pequenos negócios relacionados com a venda ambulante. Muitos voltaram à situação anterior, caracterizada por uma dependência das prestações e pela prática da economia submersa.

A fase crónica não deixa de ser importante. Até certo ponto, é aqui onde se podem detectar mais facilmente as manifestações da institucionalização e da cristalização da exclusão, sendo também nesta fase que esta situação atinge a maior dureza. As barreiras são tão altas ou as distâncias tão longas, tanto de forma simbólica como real, entre os de dentro e os de fora que os primeiros já não «vêm» os segundos e estes perdem as possibilidade e a esperança de um possível retorno.

Na Idade Média, na Europa, a maioria das instituições sociais (hospitais, estalagens...) situavam-se no centro das cidades, destacando a sua integração urbanística, social e até simbólica. Actualmente, a maioria das instituições de reclusão (manicómios, prisões) tendem a localizar-se o mais afastadas possível das cidades e os serviços de tratamento da SIDA ou de acolhimento de imigrantes sentem, frequentemente, grandes dificuldades para se instalarem em bairros «normais» e/ou nos «subúrbios», devido à oposição da vizinhança.

«Chover sobre o molhado» e «uma desgraça nunca vem só», são duas frases populares que acreditam até que ponto o carácter **acumulativo** e **pluridimensional** da exclusão são moeda corrente. Também é possível que a exclusão possa manifestar-se através de um único factor ou através de um factor dominante.

Assim, uma parte da literatura europeia insistiu no desemprego prolongado como um dos elementos chave para entender a exclusão, enquanto que a literatura proveniente da África e da América Latina baseia esse problema na propriedade da terra. Mas mesmo assim, isso é relativo, dado que no sul dos países periféricos da Europa o desemprego é quase ancestral, não existe estigmatização que se projecte sobre esta situação, e a economia subterrânea e os laços de solidariedade primária podem ser um apoio e uma forma de integração na sociedade, mesmo na sociedade subalterna. Da mesma forma, a propriedade de terras improdutivas, sem água e sem possibilidades de investimento nos terrenos, não garante a inclusão.

Efectivamente, torna-se cada vez mais claro que a exclusão só se explica a partir de um encadeamento de factores de natureza relativamente distinta que convergem, de forma até certo ponto contínua e repetitiva, no nível de vida de pessoas, grupos e territórios. A exclusão tem uma base material relacionada com a falta de meios de subsistência, não sendo apenas produto da diferenciação social. São os circuitos de privação, as desvantagens acumuladas, o que caracterizam a exclusão. As origens familiares, um nível de escolarização baixo, nulo ou deficiente, uma formação profissional escassa ou reduzida, a falta de trabalho, o trabalho precário ou sazonal, uma alimentação deficiente, vencimentos reduzidos, uma habitação inadequada ou em más condições, estado de saúde debilitado e doenças crónicas ou repetitivas, a falta de prestações sociais e sem acesso aos serviços públicos, entre outros, costumam ser os elementos mais evidentes destes circuitos empobrecedores. Quem não dispõe destes requisitos colectivos (*joint requirements*) (Lipton, M., 1998) dificilmente pode fazer progressos duradouros nas tentativas de sair destes circuitos.

Como a noção de exclusão põe em evidência a sua problemática de relações pessoais e sociais (Room, G., 1995) e o papel dos actores, é necessário adicionar outros componentes.

Na Islândia, um estudo (Vilhjalmsson, R., 1995) realizado sobre 825 pessoas adultas de duas comunidades de Reiquiavique, expôs as relações entre os ciclos económicos depressivos, a estratificação social, a degradação do emprego e das condições de trabalho, a diminuição do suporte social, o aumento das doenças e a desintegração familiar.

Desta forma, às identificações e cálculos que avaliam os limiares de pobreza e a exclusão em termos de rendimentos e consumo, é necessário associar a análise mais qualitativa do relacionamento social, onde homens e mulheres, famílias, grupos e territórios se articulam internamente e com o exterior.

Assim, um grupo ou uma comunidade podem estar dotados de uma forte coesão interna, podendo mesmo supor que os mecanismos de exclusão interna são mínimos; estão, no entanto, muito afastados e os que são de fora tendem a não admiti-los. O conflito excludente, neste caso, provém de fora.

Por outro lado, o relacionamento social e as redes sociais primárias não têm apenas um único sentido e podem ser, em simultâneo, selectivos e até certo ponto arbitrários e excludentes na criação das suas normas de conduta.

Por exemplo, de acordo com a moral tradicional, as mães solteiras são expulsas dos núcleos familiares; ou o pai, que sempre trabalhou, tem de admitir a sua perda permanente de trabalho, deixa de ser a principal fonte de recursos e vai perdendo, progressivamente, o seu estatuto e as suas funções de patriarca para desempenhar um papel marginal, sobretudo se a mulher continua a trabalhar e o pai «fica» com as tarefas domésticas.

Outro tipo de exemplos é proporcionado pela relação entre a propriedade da terra e a família. Nos países onde o sistema hereditário prevê que a propriedade seja repartida em partes iguais pelos filhos, surgem as situações de minifúndio e a criação de pequenos proprietários de terras pobres que são excluídos do crescimento económico. Noutros países, quando quem herda a terra é o primogénito, os restantes filhos, que ficam excluídos, têm de optar entre partir ou ter um papel subalterno, mas mantém-se a extensão da propriedade, que pode ser ampliada com estratégias de casamento, compra, etc., podendo dar lugar a explorações agrícolas rentáveis.

2.1.3. *A exclusão prática e simbólica das instituições*

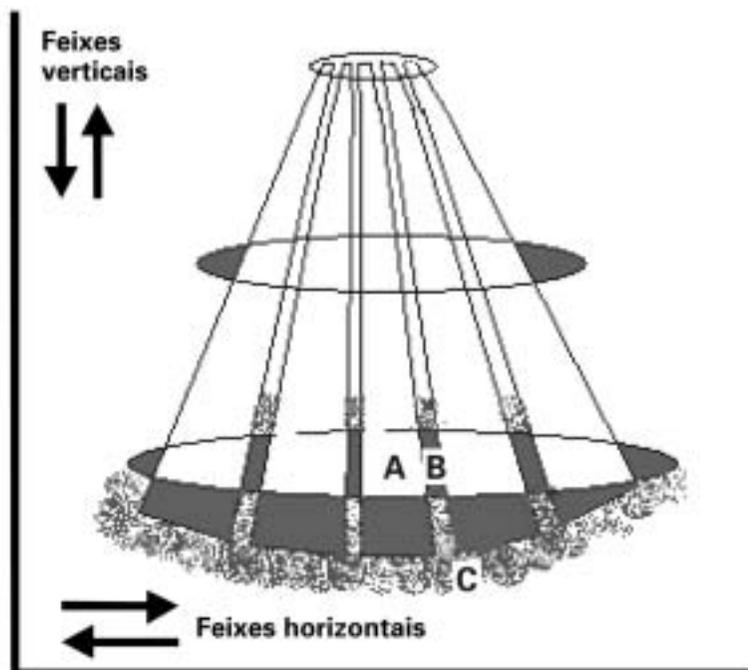
A ambivalência destes mecanismos também é partilhada pelo papel dos actores e das instituições na produção das manifestações da exclusão e da inclusão. As instituições eclesiásticas, as entidades financeiras, as empresas, o exército, o mundo associativo..., modelam a vida social de acordo com os seus interesses e valores e estas instituições podem ser a expressão da inclusão/exclusão ou os seus causadores directos e indirectos. É próprio das instituições definir regras internas, que podem ser implícitas ou explícitas, para seleccionar os seus membros. O estudo destas regras de entrada, de saída e de permanência, são um bom caminho para compreender as manifestações da exclusão e para avaliar o grau de exclusão de uma determinada sociedade. Pode-se colocar a hipótese de que, quanto mais selectiva e fechada for a instituição, maior é o nível de exclusão. Os indicadores da exclusão são variadíssimos e podem ir desde as mensalidades e jóias de inscrição, à constituição de corpos de segurança e defesa física do espaço, passando por exigências

morais, políticas, de *status*, linguísticas, da posse de determinados bens e garantias, etc., terminando com longos processos de iniciação e períodos de experiência dos candidatos. Os paradoxos (Wolfe, M., 1994) das manifestações da exclusão institucional estão bem patentes na brilhante frase de Groucho Marx quando afirmava: «não quero ser membro de um clube que está disposto a admitir membros como eu».

As instituições não vivem isoladas, relacionam-se, competem e lutam entre elas, complementam-se, sobrepõem-se, opõem-se, aumentando ou limitando a exclusão. A estratificação e a segmentação sócio-económicas também podem, com a sua relativa divisão horizontal, compensar ou acelerar a verticalidade da exclusão institucional. Examinar os pontos de cruzamento, de encontro, entre feixes verticais e horizontais (Diagrama 2) e as pessoas e grupos que os simbolizam, é tão significativo para a inclusão como para a exclusão, os vazios, a terra de ninguém, a «*no man's land*» (zonas cinzentas no diagrama).

No círculo de cima, mais pequeno, onde a diferenciação resultante da segmentação é muito menor e as instituições tendem a complementar-se e a juntar-se, os espaços e os laços comuns são maiores, sendo mais fácil identificar-se entre si. Existe mais facilidade em ser membro do Patronato de uma Fundação sócio-religiosa, do

Diagrama 2



Conselho de Administração de uma multinacional, dirigente de um clube desportivo, viver na mesma zona alta da cidade e ter hábitos de consumo e ócio parecidos, conseguindo, assim, um elevado nível de integração vertical e horizontal, enquanto que, na parte inferior desta pirâmide, as situações tendem a separar-se e a desagregar-se.

O **tipo A** pode ser um operário qualificado nascido no bairro onde vive, com uma casa que está a pagar, trabalha numa grande fábrica, pertence ao sindicato, faz as compras na cooperativa de consumo e vai ao futebol, desporto que praticou, tem um filho a estudar na universidade e uma filha que já trabalha. Esta pessoa está excluída de determinados bens e práticas, mas encontra-se bem integrada na sua classe, no seu território.

O seu vizinho, o **tipo B**, é um trabalhador pouco qualificado, emigrante de outra região, trabalha, nem sempre, numa pequena oficina, vive nas casas sociais do bairro, faz as compras no supermercado e vê televisão. Um dos filhos recebe formação profissional e o outro está nas bandas do bairro. A sua integração é menor e os riscos de exclusão, tanto vertical como horizontal, são maiores.

Perto do bairro, num terreno baldio, instalou-se uma família cigana (**C**), que vive do que vende na economia submersa. Gostam de dançar e de festas. Conseguem falar a língua do país, mas têm outro idioma. Os filhos ajudam a família mas não vão à escola. As pessoas mais velhas são consultadas e respeitadas. Relacionam-se de forma ocasional com os «payos» (brancos) mas convivem regularmente com outras famílias da sua etnia. A sua integração vertical é mínima, mas não sofrem a exclusão da sua cultura.

Era possível continuar a apresentar exemplos que mostrariam a considerável heterogeneidade e gradação dos modos de exclusão/inclusão. Mas, talvez seja mais útil ver a relação destas situações com as políticas oriundas das instâncias públicas. Se provêm das autoridades centrais, também são medidas verticais, de cima para baixo (*top-down*). No entanto, em muitos países, com os esforços descentralizadores, estas medidas conseguem aproximar-se mais do território, das necessidades e das exigências evidenciadas pela população. Contudo, estas medidas costumam ser sectoriais, compartimentadas, com um elevado nível de rotina burocrática. Frequentemente, estas medidas são dependentes ou cúmplices dos interesses das instituições e grupos organizados, eliminando, em certos casos, comunidades e etnias (Laos, guerras étnicas na África, comunidades indígenas na América Latina...), prejudicando, de forma distinta, outros grupos e territórios, impedindo selectivamente o acesso aos bens e serviços públicos. Não é difícil detectar as manifestações da exclusão no primeiro caso, enquanto que, no segundo e no terceiro caso, essa manifestação pode ser verificada através da análise comparativa.

As políticas laborais, educativas, sanitárias, de habitação, em primeiro lugar, mas também as medidas urbanísticas, do meio ambiente, culturais e, sobretudo, a política económica, fiscal e de investimentos estruturais (nível macro), podem ser analisadas do ponto de vista da exclusão. O orçamento e a despesa pública evidenciam as prioridades, o número e a qualidade dos equipamentos num determinado

espaço, evidenciando o nível de compromisso do Estado. Mas frequentemente, especialmente na Europa, são as letras pequenas dos regulamentos e medidas que revelam as discriminações mais subtis, embora não menos eficazes. A análise do impacto dessas medidas é primordial, mas sem ignorar a sua genealogia e, quer os resultados sejam benéficos ou prejudiciais, é necessário inscrevê-los no tempo.

A ausência ou a limitação dos direitos são um sinal evidente da exclusão, tal como as dificuldades e mediações para aceder a esses direitos. Uma grande parte da literatura proveniente dos países em vias de desenvolvimento insiste nestes dois aspectos (Bedoui, M., 1995, de Haan, A., Nayak, P., 1995, Faria, W., 1994).

Na América Latina existe uma forte cultura «legalista», partilhada precisamente com os países latinos da Europa, onde «feita a lei, colocada a armadilha» se pensa que o problema está resolvido. Em muitos países estabeleceu-se o direito universal à saúde mas, na prática, nas localidades onde existe cobertura os serviços são de má qualidade, o que leva os cidadãos que podem assegurar-se em serviços privados. O mesmo acontece com a educação, onde a Lei, por vezes, obriga os pais a inscrever os filhos nas escolas e a controlar a sua assistência. No entanto, nas zonas rurais, o mais habitual é simplesmente não existirem escolas e nas cidades, as vagas escolares costumam ser insuficientes para dar resposta à procura.

Esta insistência não deve, no entanto, fazer esquecer que, na verificação da exclusão através das cristalizações jurídicas, existe uma possível ponte com os países mais desenvolvidos onde, por um lado, os ordenamentos jurídicos costumam moldar tais direitos e, por outro lado, estão longe de serem aplicados na realidade. Quantas Constituições não declaram o direito ao trabalho, à assistência sanitária, à habitação, a uma vida digna, para a realidade quotidiana se encarregar de contrariar estes direitos! Por outro lado, não deixa de ser interessante que a maior capacidade normativa internacional esteja a estabelecer padrões que podem servir de guia para comprovar a exclusão no terreno, do Sul e do Norte. Em qualquer caso, os direitos são um marco includente/excludente, mas a qualidade da vida democrática é proporcionada não só pelos procedimentos individuais e colectivos que estes definem, mas também pela participação da cidadania aceitando-os/excedendo-os. Abre-se, aqui, um vasto campo para as manifestações da inclusão e da exclusão que giram em torno do poder político, social, cultural, económico, que se iniciam no âmbito mais reduzido da família, do bairro, da povoação, e que podem terminar na maior escala das relações internacionais. Neste sentido, a globalização (Deacon, B., 1997 e Hespanha, P., 2000a) é, ao mesmo tempo, um perigo, porque afasta e dissipa, até certo ponto, os centros de poder ao mesmo tempo que incide nas condições de vida de muitos cantos da terra, e um desafio, porque exige uma consciência, uma capacidade organizativa e meios inéditos para constituir uma força capaz de fazer ouvir a sua voz e negociar à escala mundial.

Que informação circula, quais são os procedimentos de participação, onde e quando se participa, como se organiza a cidadania e com que intensidade, até que ponto incidem nas decisões que os afectam, são algumas das perguntas que permitem conhecer e avaliar as manifestações e a forma como o poder é distribuído.

Mas ficaríamos a meio do caminho se os aspectos simbólicos e culturais da exclusão não fossem mencionados, sendo estes aspectos os que, geralmente, são menos abordados (Bouget, D., Nogues, H., 1994). Talvez porque às vezes são os menos visíveis e os que mais afastam a definição de exclusão da noção mais material da pobreza.

Como afirma Déchamps (Déchamps, I., 1998), a dimensão económica da exclusão implica a sucessiva ausência do mundo produtivo e do consumo, a sua dimensão social compreende a perda da sociabilidade primária e secundária, e a sua dimensão simbólica é definida pelos comportamentos e valores comuns, assim como pelas representações que tendem a classificar socialmente as pessoas (*déchéance*, incompetência, mediocridade, identidade negativa).

Não existem dúvidas sobre os aspectos simbólicos e culturais da exclusão e mesmo sobre o facto que tende a reforçar os aspectos materiais. Outra questão é como se vão quebrando os laços simbólicos e se rompem os sentimentos de filiação, como se desvanecem as formas identificadoras, como se elabora e se aceita a rotulagem, o estereótipo, o preconceito, a estigmatização e até mesmo o racismo. Aqui não se trata tanto da construção social da desigualdade, como da diferenciação negativa que se projecta sobre os outros. E esta projecção pode, além disso, ter funções económico-sociais para o conjunto do sistema.

Este parece ser o caso dos Akhdam da República do Líbano, onde estes «servos», parecidos com outros africanos, são mantidos em guetos afastados, ocupam-se dos trabalhos «degradados», como a limpeza e a recolha de lixo e a sua exclusão cultural é reforçada pelas indefinidas origens genealógicas (Hashem, M., 1995).

Pode-se sugerir que as manifestações simbólicas da exclusão também são dinâmicas e, até certo ponto, recíprocas (Nasse, Ph., 1992). Assim, a instância dominante começa por outorgar etiquetas e atributos negativos que permitem definir e classificar os que não estão em conformidade com as suas normas, podendo existir conflito e cumplicidade entre ambos. Numa segunda fase, a representação social vitoriosa pode utilizar as suas categorias para legitimar as diferenças com que trata os outros. Estes deverão aceitar ou encontrar uma posição no ponto da hierarquia social que lhes foi adjudicada, mas podem manter as formas próprias de identificação. Enquanto que, num terceiro momento, de forte repressão estigmatizante, já não é possível, sendo a atomização e a precariedade sócio-cultural que os caracterizam.

Certamente, a realidade é mais complexa e estas etapas podem sobrepor-se ou ocorrer através de outros mecanismos, mas talvez tenham o mérito de chamar a atenção sobre o facto de que, para avaliar as manifestações da exclusão, é necessário

ouvir os que tenham sido excluídos. Se apenas nos dedicarmos à definição teórica da exclusão, corre-se o risco de ignorar que ela existe, porque existem pessoas, famílias, grupos e territórios que sofrem esse problema.

Exclusão de quê? – Perguntarão muitos autores. Salvo algumas exceções, como as de quem se auto-exclui voluntariamente, e outras de tipo positivo pelas quais se excluem determinadas pessoas de uma «normalidade nociva» (excluir as crianças do trabalho), a exclusão social é um processo forçado que afecta os indivíduos. Existem, portanto, manifestações individualizadas da exclusão. Mas da mesma forma que se avançou para a consciência de que a pobreza não pode ser atribuída a explicações patológicas ou genéticas ou a condutas indolentes, preguiçosas, etc. (Alcock, P., 1993), é necessário procurar na fenomenologia da exclusão o que relaciona as posições e funções dos indivíduos com o seu papel na economia, na sociedade e na política.

Primeiro, homens e mulheres são **produtores e consumidores**. Por isso, muitos autores insistiram em realçar a exclusão relacionada com a segmentação do mercado de trabalho e a sua crescente precariedade, levando a que, no sentido inverso, a integração tenda a circunscrever-se à inserção profissional e laboral. De facto, na Europa ocidental, nos anos oitenta e noventa do século passado, esta foi a principal preocupação mas, nas sociedades menos industrializadas, a relação (sua pertença, sua utilização) com a propriedade da terra adquire uma grande importância, assim como, em todo o mundo, o acesso ou não ao crédito e aos sistemas informáticos.

A exclusão relativamente ao consumo precisa de ser entendida em termos de bens e serviços privados e públicos. A exclusão mais radical manifesta-se na privação dos bens de primeira necessidade, que permitem a sobrevivência e a reprodução. Mas muitas vezes, a ausência e/ou afastamento de equipamentos e serviços (hospitais, escolas) convertem-se em elementos originadores da reprodução da exclusão. No conjunto dos rendimentos individuais e familiares, as prestações da Segurança Social desempenham um papel considerável, permitindo que um bom número de pessoas saia dos limiares da pobreza (Deleeck, H., 1992). Neste sentido, a tipologia, o montante, o alcance e a qualidade das mesmas e os critérios para aceder a estas prestações são manifestações palpáveis da inclusão/exclusão.

Como já foi explicado, na força/fragilidade dos laços que articulam o indivíduo com a **sociabilidade primária e secundária** encontram-se razões profundas que explicam a exclusão. Enquanto que as manifestações individuais da exclusão, na sua dimensão política, são originadas pelo grau em que pode exercer o seu papel como **cidadão ou cidadã** (Bruto da Costa, A., 1998). Por último, é necessário ter em conta a posição e as atitudes em termos de identidade cultural, no sentido mais vasto da palavra, relativamente aos valores e normas dominantes.

Os seres humanos diferenciam-se e, frequentemente, agrupam-se de acordo com a sua origem, o seu género, a sua idade, a sua filiação étnica, linguística, política ou religiosa, ou a partir das actividades que desempenham para trabalhar, residir, praticar desporto, cultura, etc. A exclusão, que pode ser interna ou de um grupo sobre outro, provém, nesta perspectiva, não da diferenciação, mas sim da separação inferiorizante e da desigualdade negativa.

Os critérios que regem estas classificações podem ser mais ou menos artificiais, mais ou menos variáveis, mais ou menos confusos. Por isso, é preciso desconfiar dos que são simplisticamente dicotómicos, «ou uns ou outros», rígidos, «excluem-se sempre os mais velhos», e unidimensionais. Mas ajudam, frequentemente, a compreender as manifestações da exclusão e a formular políticas e medidas mais ou menos certas para erradicar a exclusão.

Em parte, a passagem do programa europeu Pobreza II para Pobreza III foi provocado pela crescente consciência dos limites de uma classificação por populações alvo (desempregados de longa duração, famílias monoparentais, segunda geração de imigrantes...) e pela articulação para estratégias integrais e territoriais.

Precisamente, **o território** seria a última das manifestações da exclusão. Já foi citado, mas deve-se insistir nesse facto. É clássico sugerir a divisão nos âmbitos locais, regionais, nacionais e internacionais. Mas essa divisão pode ser tremendamente explicativa nuns lugares e não funcionar da mesma forma noutros. Por exemplo, a insularidade é, por vezes, causa/efeito da exclusão/inclusão.

Este seria o caso da Ilha Rodrigues, cuja população é maioritariamente crioula e católica e pertence oficialmente às Ilhas Maurícias. Aqui a população é principalmente hindu (52 por cento) e sofreu uma forte expansão económica devido ao turismo, ao açúcar e porque é a zona franca de exportação. Enquanto que a primeira, baseando a sua economia na criação de gado e na pesca, foi excluída dessa expansão. Os habitantes da Ilha Rodrigues rejeitariam o termo excluídos, aceitando facilmente o termo pobre. Contrariamente, os numerosos emigrantes da Ilha Rodrigues, nas Maurícias, não só continuaram pobres, como também entraram num processo de exclusão devido à separação das suas redes sociais, particularmente fortes na sua ilha, e são estigmatizados como «ocupas» (*squatters*), delinquentes, etc.

No caso das Ilhas Baleares espanholas e, de outra forma, nas Canárias, estas encontram-se no circuito inclusivo do turismo norte-europeu, o que originou um aumento gradual dos rendimentos mas também provocou diferenças internas substanciais (entre ilhas, entre a costa e o centro...) e um aumento dos mecanismos externos de dependência (operadores de turismo, mão-de-obra, determinados produtos) e certas polarizações com a população estrangeira residente nestas ilhas.

Outro exemplo de fronteiras que se superam é a das regiões fronteiriças de Trás-os-Montes, em Portugal, e da zona montanhosa de Ourense, na Galiza, que partilham os seus modos culturais, o isolamento, o envelhecimento da população, a falta de equipamentos e um atraso económico relativamente às zonas urbanas e da costa dos respectivos países.

Por vezes a exclusão espacial é mais difusa ou mais concentrada do que as divisões institucionais (políticas, administrativas, judiciais, etc.) ou não corresponde à área de planificação económica ou territorial.

Assim, nas cidades europeias costuma ocorrer um duplo processo: por um lado, a degradação de determinados centros históricos e, por outro, o aparecimento de subúrbios periféricos. Raramente o mapa urbano da exclusão corresponde às áreas definidas politicamente e isso obriga a recompor as zonas de intervenção. Isto obrigou, no caso da segunda geração dos «Contrats de Ville», em França, a estabelecer outras demarcações territoriais, como as aglomerações, os espaços «entre comunas», etc.

Não é o caso dos processos maciços de urbanização realizados na maioria dos países da América Latina, África e Ásia, que deterioraram, muitas vezes até extremos incríveis, a vida nas cidades. Nestas cidades, assiste-se a um duplo processo através do qual, por um lado, existe uma ocupação dos espaços centrais onde se dorme em terrenos abandonados, em praças e em edifícios insalubres, e, por outro lado, de forma mais evidente, vão surgindo espaços cada vez mais periféricos onde as populações são afectadas pela especulação imobiliária. Nestas zonas periféricas ocorre o que os urbanistas denominam de «domesticação do solo», com a limpeza, terraplanagens, acessos rodoviários e construção de infra-estruturas mínimas. Aqui, verificam-se as piores condições ambientais (resíduos industriais, fumo, ruído, lixo, falta de água potável e de equipamentos colectivos...). Além disso, a rua vai-se transformando na casa de um determinado tipo de população adulta (sem laços familiares e comunitários), assim como para um número considerável de meninos e meninas, cada vez mais precoces, onde se vão acumular todos os problemas (toxicod dependência, perseguição policial, alcoolismo, gravidezes precoces, etc.), que têm de «fazer pela vida» (Cornely, S.A., 2000).

Estes fenómenos também ocorrem na Ásia e em África. No continente africano, mais concretamente em Cabo Verde, a ruralização da periferia urbana, as secas persistentes com o conseqüente êxodo rural, o abandono paterno, a existência de um elevado número de mães solteiras e a continuidade de um elevado índice de natalidade, juntamente com a falta de instituições de tutela infantil, fez aumentar o número de crianças que vive na rua e das crianças de rua definitivas, que tentam viver à custa do transporte de pequenas mercadorias nos aeroportos, mercados e portos, da lavagem de carros e das pequenas hortas. Ultimamente, tendem a juntar-se em bandos denominados «piratinhas», sob a influência de jovens repatriados dos Estados Unidos, o que contribui para o clima de insegurança e para a crescente exclusão.

Mas, embora a mobilidade da humanidade esteja cada vez mais intensa, o território continua a ser o lugar onde se produz e manifesta a exclusão, sendo assim uma das dimensões chave para tentar conhecer e combater a exclusão.

Independentemente do juízo que se faça, é inegável que a globalização económica está a afectar a divisão internacional do trabalho, a circulação de capitais, bens e pessoas. Não só condiciona a capacidade de manobra dos Estados, como também incide nas condições de vida de muitos territórios concretos, transformando as clássicas coordenadas de periferia e de centro, referidas constantemente pela literatura latino-americana (Faria, W., 1994) e europeia (Hespanha, P., 2000a e Deacon, B., 1997).

Como reconhece um destes autores, uma grande parte da zona nordeste do Brasil foi afectada negativamente pelos efeitos da globalização (Faria, W., 1997). Este efeito negativo também se fez sentir nos camponeses e camponesas das zonas rurais de Portugal (Hespanha, P., 1997).

Com a globalização, as sociedades africanas estão a desenvolver-se para uma fase de estruturação pós-estatal, sem terem passado por longos períodos de coexistência com regras, normas e direitos definidos no seio de culturas nacionais/estatais (Gore, Ch., 1995).

Mesmo as hierarquias interestaduais estão a sofrer uma modificação muito rápida. Países que se situavam em posições inferiores sobem degraus na escada da inclusão, proporcionando-lhes uma maior presença económica e política, enquanto outros países se deparam com a situação inversa. Mas estas situações também ocorrem no interior dos países, com regiões, zonas, localidades, a ficarem isoladas dos centros de comunicação, de transporte, de acumulação e de comércio, com estruturas demográficas regressivas, com equipamentos e serviços públicos reduzidos e obsoletos, com oligarquias locais que impedem qualquer inovação sócio-cultural, com um estancamento económico progressivo, aumentando a passividade e a apatia, reduzindo, assim, as possibilidades de iniciativa colectiva. O território e o conjunto da sociedade vai ficando empobrecido e excluído e os riscos de vulnerabilidade aumentam para toda a população, mesmo quando nem toda a população nem todos os grupos estão nessa situação.

Compreender as manifestações territoriais da exclusão não significa destacar apenas as grandes magnitudes espaciais, mas também a microgeografia do poder (Sánchez, J.E., 1981). Este factor é especialmente importante para os projectos locais. Por isso, não chega fazer uma descrição convencional das coordenadas gerais que mostram como se ordena e distribui o espaço, de forma real e simbólica, é preciso realizar um estudo mais aprofundado para saber como agem os actores e as instituições num determinado território, especialmente os que se movimentam no campo social. Este estudo aprofundado também é importante para saber como o mundo da exclusão se submete uma vez, se acomoda outras, e responde noutros casos, recriando um espaço que, por vezes, volta a recuperar, com outros sinais e outros circuitos, com tempos diferentes dos dominantes.

É sabido que os transeuntes, sem-abrigo e vagabundos de todo o tipo organizavam em Espanha, e até certo ponto, continuam a fazê-lo, circuitos urbanos específicos relacionados com as várias necessidades (comer, vestir, dormir, etc.) e com as instituições que oferecem ajudas. Durante o seu percurso, deixavam sinais que só eles sabiam identificar, avisando a presença de amigos (casas onde dormir e comer, etc.) e de inimigos (guarda civil, policia local, etc.) e dos costumes locais (festas, mercados, etc.). Chegaram mesmo a criar um vocabulário próprio (Díaz Caneja, J., 1985).

Abre-se, assim, um vasto campo de investigação das micro-relações espaciais da exclusão e das respostas a este problema. Por um lado, permite estabelecer uma aproximação aos riscos (Jonkers, J., 1998) e à sua estruturação (CERFE, 1999) e, por outro lado, tenta eliminar a opacidade que costuma dominar estas relações.

O *homus urbanitas* ou o «pára-queda» responsável por um projecto depara-se, quando se confronta com as pessoas do mundo rural, e, especialmente, com os habitantes de aldeias no alto da montanha, com respostas evasivas, com indicações erróneas, com horários, costumes e comportamentos que vão constituindo surpresas sucessivas na sua tentativa de atravessar a ancestral desconfiança dos chamados «locais», «indígenas» e «outros autóctones» que ainda resistem nestas zonas «incivilizadas».

Há mais de dez anos, a equipa de sociólogos dirigida por Guidicini e Pieretti (1998) realiza estudos pormenorizados das instituições beneméritas de algumas cidades italianas, em especial, de Bolonha, e dos circuitos urbanos e da sociabilidade, que foram recreados pelos que estão em situação de «*disagio extremo*» ou pobreza extrema (Bergamasco, M., 1995).

Fecha-se, assim, um circuito na aproximação às manifestações da exclusão, dado que, embora com uma abordagem distinta, estes estudos assemelham-se aos trabalhos pioneiros sobre a pobreza de Lewis e Hoggarth, realizados na década de sessenta do século passado.

2.2. *Pistas para a análise e medição da exclusão*

Num período de relativamente pouca actividade, entre o primeiro e o segundo programa europeu e depois da definição mais monetarista e quantitativa da pobreza adoptada pelo Conselho, realizou-se, em 1982, um encontro em Veneza (Sarpellon, G., 1984), onde Hiernaux e Bodson colocaram uma pergunta importante: contar e gerir ou compreender e transformar a pobreza? (Hiernaux, J.P., Bodson, D., 1984).

2.2.1. *Medir e compreender a exclusão. A sua opacidade*

A pergunta anterior aplicada à exclusão pode servir de base para este tópico, onde se tenta dar pistas para analisar e medir a exclusão, apresentando algumas dificuldades e os limites dessas dificuldades. Porque contar, medir, quantificar a exclusão conduz mais para a gestão e, até certo ponto, para a sua reprodução; enquanto compreender, explicar, pode direccionar para outras estratégias e, entre elas, a da transformação e a da erradicação. Em qualquer caso, o que interessa é um conhecimento mais completo possível sobre este problema. E para conhecer é preciso começar por reconhecer que o carácter polissémico da exclusão significa uma complexidade e uma grande dificuldade de aproximação. A grande diferença entre elas assenta no facto da pobreza ter sido objecto de vastas e profundas investigações, de múltiplas publicações, de debates metodológicos, de análises estatísticas empíricas, de monografias qualitativas, cujo início remonta à época medieval, recuperando depois o seu vigor com o apoio das ciências sociais, no século XIX, e retomadas, mais tarde, a partir da década de sessenta, no século XX. Porém, este não foi o caso da exclusão, cuja expressão e conceptualização só começou de forma mais vincada na década de oitenta, na Europa Ocidental, tal como foi referido no capítulo anterior.

Dito de outra forma, existe para a pobreza um conhecimento acumulado e um consenso, relativamente vasto, sobre a sua definição e determinação, enquanto que isso não acontece com a exclusão, que é um conceito *in itinere* que abre caminho para uma diversidade de questões e aproximações sucessivas. Daqui deriva uma primeira consideração, relativa à necessária prudência na sua utilização e a consciência de que é importante continuar a fazer esforços para melhorar o seu tratamento conceptual e operativo.

A segunda consideração refere que, devido à utilização difusa e confusa do termo exclusão, é prudente começar por simplificar o campo semântico, por delimitar o que significa e em que processos podem ou não ser aplicados. Ainda para mais, não é uma palavra neutra e está carregada de conotações políticas e de paradigmas implícitos. Convém, por isso, explicitá-los e confrontá-los criticamente, tendo em conta que cada corrente de pensamento, cada tradição cultural, tenta, logicamente, levar a água ao seu moinho.

Da mesma forma, cada aproximação científica tenta construir um campo próprio, direccionando a exclusão para essa teoria. É inegável que a economia encheu a pobreza de conteúdos, assinalando a sua profunda vinculação com a escassez e propondo uma análise baseada em termos de consumo e de rendimentos através de uma medição quantitativa e monetária, enquanto que as teorias da privação e da destituição, mais influenciadas pelas considerações sociológicas, reforçam a ideia da não-posseção de bens e serviços e de como a pobreza não pode ser dissociada da desigualdade nem de fenómenos mais qualitativos. Seria despropositado e paradoxal que a noção e a análise da exclusão fossem hegemónicas por apenas uma disciplina que excluísse as restantes! Mas não, nesta aventura participam todos os cientistas e profissionais, indiferentemente da sua origem académica, num debate

interdisciplinar do conjunto das ciências sociais e humanas. Um debate dedutivo e analítico, onde cada orientação poderia e deveria contribuir, sem esquecer que são necessários milhares de acções e estudos da realidade concreta que alimentem esse debate, para discernir a encruzilhada da exclusão.

A quarta consideração refere-se à opacidade da exclusão. Na realidade, à heterogeneidade, diversificação e desagregação desta opacidade, é necessário adicionar, por um lado, que a proliferação de discursos, a que os meios de comunicação não ficam alheios, encobre o fenómeno e, por outro lado, a dificuldade em atravessar a sua opacidade intrínseca. Não é fácil descobrir aqueles processos económicos, sociais, políticos e culturais que circunscrevem a exclusão e a sua articulação e conseguir relacioná-los com as pessoas, grupos e comunidades que sofrem este problema. Além disso, estes processos não são estáveis nem homogéneos e o seu ritmo histórico e a sua localização regem-se também por esta instabilidade. É preciso ainda acrescentar que, a menos que o tipo e os modos de exclusão sejam muito assumidos no conjunto da sociedade, as instâncias e os actores que criam a exclusão tentam encobrir o seu papel. *A priori*, ninguém gosta de reconhecer o seu papel excludente e, por isso, fazem tudo para desviar a atenção, para tergiversar a análise, para impedir as acções que evidenciam a exclusão.

Por vezes, os que participam em projectos concretos têm a sensação, como nos romances policiais, de que é o assassino que paga ao detective para saber se existem possibilidades de ser descoberto, colocando sucessivas barreiras que impedem a realização da sua pesquisa.

Na pesquisa da exclusão, as populações afectadas podem responder com indiferença, com desconfiança e até com oposição, por se verem tratadas como objectos, por desconhecerem a finalidade da investigação e onde vão parar os resultados, e também por desconhecerem até que ponto estes resultados vão melhorar ou piorar a sua situação. Podem até construir mecanismos de defesa e discursos que podem ser um reflexo da ideologia dominante. Também é preciso mencionar o que significa viver em situações de extrema exclusão, onde a opacidade, por vezes, é a condição da sobrevivência, dado que raramente ocorrem agregações dentro da desintegração. Ou seja, nestes extremos as pessoas têm muita dificuldade em se agruparem, organizarem e fazerem ouvir a sua voz. Isso faz com que hoje se fale cada vez mais de *empowerment*. Por vezes, estes dados nem chegam a constar das estatísticas oficiais nem dos inquéritos convencionais, porque não questionam os prisioneiros e prisioneiras, os camponeses e camponesas isolados, as pessoas idosas dependentes e isoladas, os vagabundos, os que sofrem de uma doença crónica, os jovens que andam à deriva.

Existem sempre excepções e, para citar algumas, podemos referir Bourdieu, P. (1993) em França, Casado, D. (1990b) em Espanha, Mayhew, com o seu «London's poor», e Orwell com «Road to Wigan Pier» (há alguns anos na Grã-Bretanha) e, mais recentemente, Harrison, P. (1983), Seabrook, J. (1984), e Campbell, B. (1984),

Louro, C. (1999) em Portugal, e outros que apresentaram os itinerários e a situação pessoal e colectiva da vulnerabilidade e da *décheance*. De uma ou de outra forma, fazem falar as pessoas pobres e excluídas. O que, em princípio, é uma via para começar a quebrar a opacidade que as envolve.

Nalguns projectos que trabalham nas favelas do Brasil, foram utilizadas sucessivas mostras fotográficas para ir visualizando as alterações ocorridas no espaço de quatro meses. As sucessivas fotografias destacavam as evoluções, o que era um elemento importante para a população e para aqueles que financiavam os projectos.

Que vias podem ser adoptadas?

2.2.2. *Algumas vias metodológicas*

De acordo com a definição adoptada, impõe-se sugerir que existe a necessidade de realizar estudos longitudinais que possam apreciar, no decorrer do tempo, o peso dos ciclos económicos e das alterações demográficas, sociais e políticas a longo prazo, incluindo não só a produção da exclusão, como também a sua reprodução nas futuras gerações. As investigações longitudinais sobre a pobreza realizadas nos países do Norte deram mostras da sua mobilidade. Estas investigações permitiram saber quantas pessoas estão abaixo dos limiares de pobreza relativa, quantas permanecem, quantas saem, se são sempre as mesmas e quais são os factores causais dessas entradas e saídas. Na União Europeia, embora não sigam estritamente estes objectivos, as vastas séries de inquéritos nacionais sobre os orçamentos familiares e os estudos anuais sobre a força de trabalho fornecem indicações que também poderiam ser aproveitadas para determinados aspectos da exclusão. O lançamento do EHCP (Painel Europeu sobre as Famílias), os diferentes observatórios (protecção social, sem-abrigo, pessoas idosas), com especial incidência para o observatório das políticas nacionais de luta contra a exclusão social de 1990 a 1994 e os vários relatórios sócio-laborais anuais (sobre o emprego, a Europa social...), estão a permitir dar passos em frente. Também o LIS (Luxembourg Income Study) permitiu começar a integrar séries de dados (*longitudinal data*) de vários países não só da União Europeia, como também dos Estados Unidos, da Hungria, da Polónia, da República Checa (Okrasa, W., Smeeding, T. M., Torrey, B., 1992) e realizar comparações transnacionais (Förster, M. F., 1994). Mas muitos destes painéis referem-se apenas a informações individuais e/ou familiares, ao nível micro e, por isso, são passos necessários, mas insuficientes (Vranken, J., 1995) quando o objectivo é construir um modelo dinâmico que explique as alterações estruturais e institucionais. Por outro lado, criar e continuar estes painéis é, além de complexo, muito oneroso, o que pode constituir um obstáculo difícil de superar em muitos países do Sul, onde a produção estatística é incipiente.

Comparar bases de dados à escala transnacional não é nada fácil. Os tipos, níveis e qualidades das informações podem ser diferentes. Muitas delas são indirectas e resultam de investigações aplicadas à população em geral, sem abranger os que são mais pobres e excluídos. Noutros casos, a produção estatística pode ser deficiente, porque não reúne as condições de pertinência (*relevance*), oportunidade (*timeliness*), precisão (*accuracy*), comparabilidade (*comparability*) e acesso (*access*) (Breuer, W., Estivill, J., Vranken, J., 1999).

Muitos países começaram a realizar relatórios nacionais periódicos sobre a pobreza, incorporando cada vez mais a exclusão. Através da utilização de dados primários (censos, padrões, cadastros...), de registos administrativos públicos e privados (instituições de assistência e prestação social, registos de desempregados, etc.), de inquéritos gerais ou específicos, de sondagens, de estudos mais qualitativos, localizados (regionais, locais) e por tipos de grupos, etc., foram iniciadas análises temporais, cuja incidência é inegável para um maior conhecimento da realidade e para a formulação de políticas.

Os estudos realizados pela Agência Irlandês Contra a Pobreza e pelo ESRI, de Dublin (Callan, T. et. al., 1996), têm influenciado a Estratégia Nacional. Na Bélgica, também se verificou a importância do Relatório Nacional, publicado em 1994 (Carton, B., Neirickx, P. M., 1994), e dos relatórios periódicos publicados desde 1992 por CASUM/OASES (Vranken, J. et. al., 1992-2000), na Flandres. Na França, foi criado um Observatório em 1999 que publicou o seu primeiro relatório (Observatoire National, 2000). De facto, todos os governos da União Europeia apresentaram (Junho de 2001) um plano nacional para a inclusão social que contém um diagnóstico da exclusão em cada país.

Um dos procedimentos mais utilizados para conhecer e avaliar a exclusão é o dos indicadores. Desde que na década de sessenta do século passado se começaram a utilizar de forma sistemática, fizeram correr muita tinta (Berger-Schmitt, R., Jan-kowitsch, 1999). Todas as instâncias internacionais publicam relatórios que utilizam indicadores sociais, sendo o Relatório do Desenvolvimento Humano, provido pela ONU, desde 1990, talvez aquele que mais se popularizou.

Na Conferência da Cimeira de Lisboa, acordou-se dar um novo impulso à Agenda Social da União Europeia, ratificando-se em Nice a ideia de apresentar relatórios sobre os planos de inclusão nacionais que, na perspectiva do método aberto de coordenação, devem apoiar-se nos indicadores sociais comuns. Na cimeira de Estocolmo, em Março de 2001, a Comissão propôs um conjunto de sete indicadores: a distribuição dos rendimentos nos níveis mais altos e mais baixos, a percentagem da população abaixo da linha de pobreza antes e depois das transferências sociais, a persistência da pobreza – continuidade de três anos –, a proporção de famílias sem trabalho, as disparidades regionais avaliadas com o coeficiente dos índices de desemprego regional, a proporção de pessoas entre os 18 e 24 anos que não recebem formação e têm apenas uma educação secundária e a taxa de desemprego.

Aqui não importa entrar na vasta controvérsia sobre o interesse, o significado, a importância e a utilização dos indicadores sociais, nem em debates mais técnicos sobre a sua elaboração, representatividade, normatividade, validação, transparência, etc. (Atkinson, T., Cantillon, B., Nolan, B., 2001). Basta sugerir que costumam descrever determinados aspectos da realidade social, servem para avaliar os resultados das políticas e medidas e fazer um acompanhamento das mesmas, e que, em qualquer caso, resta perguntar quem define os indicadores e quais as suas consequências.

No que se refere à dimensão económica, utilizaram-se em primeiro lugar os indicadores que definem o limiar de pobreza em função do **rendimento**. Isso pode ser feito através de padrões oficiais (por exemplo, os rendimentos mínimos), com o cabaz de compras de alimentos, pela definição de pobreza relativa com escalas de equivalência, através dos pressupostos e dos métodos subjectivos (Van den Bosch, K., 1999). Outros indicadores podem avaliar o **conjunto de recursos económicos**, dado que a disposição de rendimentos baixos não equivale, necessariamente, a uma situação de pobreza e ainda menos de exclusão.

No relatório social sueco, são tomadas em linha de conta as dívidas e a liquidez das famílias e indivíduos e a sua capacidade para fazer frente aos gastos básicos de comida, habitação, cuidados das crianças e saúde.

As propriedades não rentabilizáveis, as transferências em espécie nas economias rurais e a economia submersa limitam, entre outros, a importância da avaliação da pobreza apenas em termos de rendimentos.

O terceiro tipo de indicador refere-se às **condições de vida**. Neste nível incluem-se os esforços que partem, por um lado, da concepção da privação de certos bens e serviços e, por outro lado, da utilização de indicadores não monetários que possam avaliar outros aspectos da exclusão. Esta questão foi ganhando terreno, à medida que crescia a consciência da sua multidimensionalidade chocando, no entanto, com a exigência política dos meios de comunicação, etc., de um índice sintético, dado que, à partida, só pode oferecer um conjunto diversificado de indicadores capazes de medir os vários aspectos da exclusão. A dificuldade resulta da relação entre estas várias dimensões, da sua comparação e do peso que têm.

Assim, por exemplo, ter ou não ter aquecimento pode ser uma variável fundamental para os países frios, enquanto que é supérflua nos países tropicais. Ter água potável e corrente é um elemento de pouca importância na Europa, mas tal não acontece em determinados países africanos.

Relativamente à primeira questão, para saber qual é a lista de indicadores referentes às condições de vida, fizeram-se progressos consideráveis, embora ainda se esteja longe de reunir o consenso unânime.

Quadro. Dimensões identificadas em alguns relatórios nacionais sobre a pobreza e a exclusão (não se incluem os rendimentos)						
Dimensões	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Emprego	+	+	+		+	+
Educação	+		+		+	+
Habitação	+	+	+	+	+	+
Saúde	+	+	+	+	+	+
Bens de consumo duradouro				+		
Delinquência				+		+
Acesso a serviços			+			+
Justiça			+			
Ócio				+		
Integração sócio-cultural		+	+			

(1) Dimensões identificadas na Cimeira de Lisboa da União Europeia
 (2) *Situação Social das Famílias* (Áustria)
 (3) *Anuário da Pobreza e da Exclusão Social* (Bélgica)
 (4) *Acompanhamento da Pobreza* (Holanda)
 (5) *Relatório Social* (Suécia)
 (6) *Oportunidade para Todos e Todas* (Reino Unido)

Neste quadro pode-se constatar que, ao mesmo tempo que existe uma certa dispersão, também ocorre uma relativa confluência das dimensões dos relatórios anuais da Áustria, Bélgica, Holanda, Suécia e Reino Unido, com as exigências da União Europeia.

Relativamente à comparação dos indicadores, pode-se dar a cada um deles um peso distinto, permitindo, assim, a sua ponderação de acordo com a importância que tenham em termos de privação, e atingir, dessa forma, uma certa integração que vai ganhando mais importância com a passagem do tempo.

Existe outro problema metodológico que ocorre sempre que se pretendem utilizar dimensões e indicadores não monetários, mas quantificáveis, e fazer a distinção entre os que assinalam mais as situações de pobreza do que as situações de exclusão. Muitos sobrepõem-se e outros não são comparáveis. Por vezes, pode-se seleccionar um número de indicadores que vão num ou noutro sentido e ver quais se repetem mais, ou situar um determinado limiar de diferenciação. Por exemplo, uma família com valores elevados em seis dos dez indicadores de pobreza e em quatro dos indicadores de exclusão. Esta família está pior na situação de pobreza que na situação de exclusão. Se além disso a aplicação for feita no tempo, pode dar uma ideia do carácter acumulativo.

A construção de indicadores não monetários de exclusão está mais avançada, mas ainda há muito a fazer. Alguns países já começam a aplicar estes indicadores.

De facto, foram e estão a ser realizadas propostas à escala da União (CESIS, 1996; Whelan, B., 1993; Engels, F., Estivill, J., Vranken, J., 2001) para a possível utilização destes indicadores não monetários. A última proposta (Atkinson, T., Cantillon, B., Nolan, B., 2001) visa estabelecer três tipos-níveis de indicadores, sendo o terceiro indicador utilizado para a comparação transnacional.

Na Áustria utilizam-se os indicadores de ser membro de uma associação, o encontro, pelo menos semanal, com amigos ou familiares e as conversações periódicas com vizinhos, como indicadores da integração sócio-cultural. Em França, os trabalhos do Observatório (Loisy, C., 2000) propõem como indicadores a petição duradoura das prestações de assistência, a negação de direitos de saúde e habitação e a acumulação de desvantagens que dão origem a uma não inserção duradoura e ao isolamento, dando relevo à duração destes factores.

É importante assinalar que a combinação de indicadores, sem que se tenha de chegar, necessariamente, a um índice sintético, seria uma das melhores formas, indirectas, de aproximação às diversas dimensões (económica, social, política) da exclusão.

Em 1996, elaborou-se uma primeira versão do Mapa da exclusão/inclusão social de São Paulo. Em 2000, publicou-se o segundo Mapa (Sposati, A., 2000) que apresenta a dinâmica realizada na década de noventa, reflectida na visualização das alterações das variáveis e dos indicadores utilizados. Nesta última tentativa de topografia social inclui-se um novo índice integrado (IMV) que permite avaliar os aumentos e reduções da incidência territorial do conjunto de indicadores.

Para terminar este sintético reconhecimento dos indicadores, é importante referir a sua utilização para identificar a exclusão territorial e a de determinados grupos.

No caso da exclusão territorial, e de acordo com a definição adoptada, o objectivo é aproveitar os recursos e valores, superando os diagnósticos tradicionais que utilizam as magnitudes do subdesenvolvimento em termos demográficos, económicos, educativos e sanitários, para avançar na perspectiva da separação e da inferiorização dos espaços em relação aos centros de poder.

Assim, por exemplo, o mais importante não é a taxa de analfabetismo ou de educação primária, mas sim quais as causas do analfabetismo, como é que esse factor afecta as outras variáveis, o que aprendem os que frequentam a escola, se os ensinamentos servem para encontrar trabalho, etc.

Quando os indicadores detectam uma concentração de exclusões, é mais fácil fazer uma análise do território e compreender o que leva este espaço a ficar afastado,

separado dos circuitos centrais de bens, serviços, capitais ou conhecimentos. Em qualquer caso, o objectivo é comparar indicadores que espelhem a hierarquia dos espaços. Mas é mais difícil quando a exclusão se apresenta territorialmente difusa. Onde se colocam as fronteiras nas extensas cidades dos países do Sul, ou entre bairros suburbanos das cidades do Norte, ou em zonas onde a exclusão se dissipa? Por vezes, existem rupturas evidentes, como podem ser as vias de comunicação, determinados acidentes geomorfológicos, alterações do clima e de recursos naturais, mas, outras vezes, esses não são os motivos. Nestes casos, talvez pudessem servir de indicadores da filiação e utilização do território que, de alguma forma, dão sinais sobre o grau de apropriação/desapropriação da população. A relação e a distância com o mercado, com os serviços, a utilização temporal dos transportes, mas, sobretudo, os sinais de identificação que as pessoas utilizam e a criação e desenvolvimento das suas relações pessoais e colectivas podem dar pistas que sirvam para delimitar social, cultural e linguisticamente a representação do espaço. Para depois se poder concentrar a atenção no estudo da ecologia da exclusão interna e externa do espaço.

Detectar a exclusão de determinados grupos através de indicadores não é uma tarefa difícil. Para a incapacidade, para efectuar comparações entre os sexos, para os vários grupos etários (crianças, jovens, idosos), para a análise de grupos de mulheres nas várias etapas dos seus ciclos de vida, para a discriminação no trabalho, etc., existem conjuntos de indicadores fiáveis e fáceis de aplicar.

No documento «Opportunity for All», de Inglaterra, e dentro da prioridade outorgada à pobreza infantil, são estabelecidos 12 indicadores relacionados com a educação, com os rendimentos familiares, com a situação de trabalho na família, com a saúde infantil, com as condições de habitação e com as relações familiares.

Na publicação preparada pela OIT para a IV Conferência Mundial sobre as mulheres, é utilizado um conjunto de indicadores para mostrar a feminização da pobreza, a menor participação da mulher no mercado de trabalho formal, a menor gama de profissões exercidas, uma maior participação em empregos mal remunerados e atípicos e a persistência de disparidades salariais em comparação com a remuneração que recebem os homens na produção de trabalho de igual valor. Defende-se, além disso, o papel que desempenham, a pouca valorização social e a ausência de indicadores estatísticos para quantificar as tarefas de cuidado e de subsistência e o trabalho doméstico, como factores que coadjuvam a invisibilidade do seu trabalho (OIT, 2000).

Não se pode, no entanto, terminar este capítulo sem deixar de referir que os indicadores avaliam determinadas dimensões e aspectos e, quase sempre, de uma forma indirecta. Por isso, e tal como todos os métodos e instrumentos expostos, têm vantagens e inconvenientes. Por isso, não existe apenas uma fórmula para

descrever, avaliar, conhecer e explicar a exclusão. Dados e estatísticas, registos administrativos e de gestão, inquéritos gerais e específicos, qualitativos e quantitativos, mapificação, painéis, observação participante, indicadores, monografias locais, histórias de vida, etc., apresentam limites e potencialidades, que convidam a recordar a prudência e o rigor e a pensar que o mais razoável é aproximar-se a estes elementos, combinando-os e, sobretudo, adaptando-os no terreno aos objectivos e estratégias pretendidos.

Capítulo 3.

As estratégias que enfrentam a exclusão

Depois de ter examinado no primeiro capítulo o significado e a utilização do conceito de exclusão, a sua emergência e irradiação, e de ter analisado as suas principais manifestações e formas de identificação no segundo capítulo, chegou o momento de apresentar as estratégias que enfrentam este problema, assim como algumas orientações úteis para as acções que pretendem erradicá-la.

O objectivo não é analisar exaustivamente estas estratégias, mas sim, de uma forma mais modesta, ver o papel dos actores e apresentar algumas tipologias que permitam discernir as várias opções possíveis. Este é o conteúdo das duas primeiras partes deste capítulo, enquanto que a terceira parte apresenta algumas directrizes que, depois de terem sido postas em prática, se converteram em orientações largamente aceites nas instâncias internacionais, nos planos e programas nacionais, pela maioria dos actores sócio-económicos e do mundo associativo, e têm vindo a ser aplicadas e testadas em milhares de acções e projectos concretos por todo o mundo.

3.1. As posições e as atitudes de uma multiplicidade de actores

Talvez seja o momento de perguntar porque se combate a exclusão e examinar as posições e atitudes da multiplicidade de actores que desenvolvem essa acção. E de acordo com as definições e manifestações da exclusão podem ser propostas duas primeiras respostas: as posições e atitudes que oferecem os **indivíduos e os colectivos**.

3.1.1. Uma nova cultura do voluntariado

Para as pessoas, excluir e incluir faz parte de um duplo movimento vital. Por um lado, para se afirmar como alguém diferente dos outros e, por outro, por não poder viver sem eles. É por isso que a história da humanidade pode ser interpretada a partir desta dialéctica que dificilmente pode ser objecto de uma *sintesis*, porque os dois extremos absolutos são teoricamente quase inconcebíveis, o paraíso inclusivo ou o total aniquilamento, praticamente irrealizáveis e, até certo ponto,

indesejáveis. No entanto, isso não impede de constatar que tenha havido tentativas sistemáticas para os materializar.

Mas o que aqui interessa, por agora, é destacar as motivações dos que se situam entre os dois extremos, tentando construir uma atitude mais inclusiva e uma sociedade menos excludente. Isso talvez permita ajudar a compreender o intrincado mundo das estratégias.

Se todas as culturas e civilizações tiveram e têm tendências para a sua própria afirmação e mesmo para a negação dos outros, em todas elas também se levantaram e levantam vozes e consciências que iam e vão contra os excessos ou simplesmente contra as derivações negativas que afectavam a vida humana, a sua dignidade, o sofrimento e humilhações que provocavam. Daí que a matriz mais originária das motivações para lutar contra a exclusão seja um certo sentido de implicação partilhada no respeito pelos outros e da sua vida que poderia sintetizar-se na frase: «*não faças aos outros o que não queres que te façam a ti*», ou na máxima kantiana «*actua individualmente como se o teu comportamento se pudesse converter numa regra geral*». Este respeito e implicações mútuas podem ter raízes filosóficas, religiosas, políticas, sociais e culturais, podendo adoptar expressões que vão da fraternidade à solidariedade, da compaixão ao amor, da responsabilidade ao altruísmo, etc.

A caridade, a assistência, a filantropia, têm sido e são grandes motores nos comportamentos individuais de ajuda nas situações de pobreza e de exclusão. De facto, as suas raízes perdem-se no tempo e atravessam mares e continentes. E pode-se afirmar, sem muito risco, que nos últimos trinta anos, assiste-se a um ressurgimento e a uma nova dinâmica das múltiplas formas que adopta o voluntariado individual, cada vez mais consciente de que os problemas da pobreza e da exclusão são também mundiais, não se contentando com uma actividade limitada ao âmbito local, empregando o seu tempo, as suas capacidades e o seu dinheiro em ajuda da fragilidade, natural ou provocada, e da segregação à escala internacional. O crescimento de redes, organizações, plataformas, federações, cuja vocação é não ter fronteiras, tem vindo a ser bastante considerável nos últimos tempos. Citá-las a todas seria quase impossível e despropositado.

Em simultâneo com esta crescente dimensão internacional (Robbins, D., 1990; Gaskin, K., Davis, J., 1990; Fondazione Italiana, 1997), muitos estudos destacam as alterações significativas que foram sentidas nas motivações individuais e colectivas do voluntariado.

Mesmo enfrentando o risco de um certo simplismo, pode-se dizer que, muitas vezes, as motivações do voluntariado de há uns anos atrás encontravam a sua razão de ser numa fidelidade religiosa ou de uma classe. Em qualquer dos casos a força provinha da crença numa futura salvação, mais espiritual nuns e mais terrena noutros, mas sempre com a mesma projecção. Impunha-se o dever categórico. Era preciso ajudar e este dever dirigia-se aos mais «*inválidos*» ou os menos «*conscientes*». O objectivo era atenuar os efeitos materiais ou ideológicos mais negativos e, por isso, relativamente marginais do sistema. A caridade individual, a

beneficência, a reparação, a indulgência, ou ainda a dedicação, a generosidade, o compromisso ou a moralização dos costumes eram as expressões mais utilizadas para explicar ou justificar algumas intervenções vividas como exemplares, embora frequentemente pouco qualificadas. Geralmente, as organizações estavam fechadas sobre si próprias, repetiam internamente os modelos imperantes em termos de verticalidade, hierarquia, adesão e opacidade económica. Raramente se introduziam critérios empresariais de programação, acompanhamento e avaliação. A política e a economia eram outros mundos com tendência a serem ignorados e até mesmo desprezados. As relações com o sector público eram esporádicas, de mútua desconfiança e por vezes baseadas em termos de concorrência e até mesmo de antagonismo.

É evidente que nem todas as pessoas, nem todas as organizações, nem todos os países partilhavam este tipo de comportamento. Alguns destes comportamentos ainda continuam presentes, mas ocorreram algumas alterações em direcção a outras características que vão conformando uma nova cultura do voluntariado na Europa ocidental e fora dela (Sing-Pyo, K., 2000).

As motivações menos cristalizadas, ideologicamente mais pragmáticas, rompem com as antigas polarizações: laico/religioso, espiritual/terreno, conservador/progressista. São mais pontuais e específicas, inclusive no processo de adesão e permanência nas organizações. A solidariedade, a paz, a tolerância, o direito à diferença e até o prazer e a amizade são as expressões que mais se utilizam. A relação com as pessoas excluídas toma outro sentido. Não se trata de salvá-las, mas sim do descobrimento conjunto das causas, de procurar a sua autonomia, de tentar uma inserção e não tanto a sua integração. Reivindica-se o acesso aos direitos e denuncia-se a discriminação, ao mesmo tempo que se criam organizações prestadoras de serviços, através das quais se pretendem obter resultados concretos. Nestas organizações dedicam-se esforços à formação e à capacitação e assiste-se a um processo importante de profissionalização. O novo estilo interno varia entre a procura da eficácia, com critérios empresariais, a exigência participativa e a horizontalidade das decisões. Modifica-se a relação com o mundo empresarial e não se recusa a dimensão política, embora se desconfie dos partidos políticos, aumentando a consciência da cidadania social. Efectua-se também uma aproximação ao sector público tentando encontrar papéis mais ou menos complementares e, assim, a preservação dos bens públicos e colectivos (meio ambiente, património cultural, protecção civil, a paz...) deixa de ser património exclusivo de uns ou outros. Em geral, as organizações voluntárias tendem a quebrar o seu isolamento, a sua desagregação, unindo-se com outras, constituindo federações, foros, redes e plataformas, que encontram a sua força no âmbito local, mas com uma projecção cada vez maior à escala internacional (Estivill, J., 2000b).

3.1.2. *As razões colectivas*

Esta reflexão, que colocou em evidência a transição das tipologias mais convencionais da acção voluntária individual para as mais actuais, também serve de ponte para passar às motivações mais **colectivas**. Sem retirar o interesse da acção voluntária, dado que uma ajuda urgente, um curativo, um conselho pessoal, uma mão estendida podem ser de grande valor, não podemos ignorar que quem executa estas acções fá-lo a partir de uma posição económica, social, cultural que acha superior e que raramente é totalmente gratuita e que ataca mais os efeitos que as causas. Por isso o voluntariado individual organiza-se e tenta encontrar soluções colectivas, embora continuem a existir organizações cuja missão é o auxílio personalizado.

Quais são, então, as motivações mais gerais e partilhadas ?

Que fique claro que, em termos iniciais, a primeira motivação comum para lutar contra a exclusão é **a que têm os próprios afectados**, seja para sobreviver e melhorar as suas próprias condições materiais e as da sua família, seja para recusar o sofrimento, o opróbrio, a segregação a que se vêem submetidos (Hoggarth, R., 1957). A comprovação histórica das dificuldades, dos círculos viciosos, muitas vezes sem resolução, das próprias debilidades e dos enormes obstáculos que precisam de ser superados, podem levar à acomodação, à sujeição e até ao fatalismo numa cultura que, neste caso, tende a fechar-se sobre si mesma (Lewis, O., 1964). Mas ninguém quer viver na exclusão... a não ser que tenha sido escolhido, excepcionalmente, como via de ascensão religiosa, de distanciamento cultural, de opção individual ou colectiva por outras formas de vida.

A anterior excepção confirma a regra e por isso é útil constatar que homens e mulheres se agrupam quer através das redes sociais primárias, quer através de grupos específicos que partilham uma condição semelhante, ou alguns interesses, ou uma cultura, ou então porque se sentem pertencentes ao território onde vivem, para sobreviverem, para serem mais fortes e conseguirem expressar e defender a sua identidade que pode ser, muito ou pouco, diferente de outras. Esta é a segunda motivação que induz ao confronto com a exclusão, e que pode ir muito longe no desejo de auto-afirmação e da diferenciação, até constituir grupos corporativos que podem chegar a modelar o conjunto da sociedade (Giner, S., Pérez Yruela, M., 1979).

O mesmo ocorre com o território, que é ao mesmo tempo âmbito de empobrecimento e exclusão ou de promoção e emancipação. Toda a literatura, e muito especialmente a literatura anglo-saxã (Chanan, G., 1992), coincide ao destacar a enorme importância que têm as **iniciativas comunitárias e o desenvolvimento local** como motores da implicação colectiva. Daí que cada vez mais, em todo o mundo, os esforços por lutar contra a exclusão adoptem esta atenção territorial e reúnam uma missão que o contemple como orientação estratégica.

Outras razões genéricas estão associadas **aos valores** e à **manifestação dos direitos**. Nas sociedades democráticas, a justiça social, um determinado grau de igualitarismo e o respeito pelo pluralismo são normalmente aceites e dificilmente podem

permitir-se enormes desigualdades, a segregação sistemática e a negação da diferença. As constituições e o direito consuetudinário consagram um conjunto de direitos que garantem estes valores e permitem uma vida civil com níveis razoáveis de liberdade. Não se trata de enaltecer um sistema repleto de contradições e que, por isso mesmo, cria, através das suas instituições e políticas, precariedade e exclusão, mas sim assinalar que nos países que têm esse conjunto de direitos existe um **património jurídico e moral** onde a opinião pública e, cada vez mais, os meios de comunicação, desempenham um papel importante que favorece a protecção das pessoas inválidas e o respeito pela dignidade dos seres humanos. Cabe também assinalar que tanto a opinião pública como a consciência dos direitos se internacionalizam, e existe uma convergência nas últimas cimeiras mundiais que vai no mesmo sentido, assim como a exigência de um poder político compensatório e de uma justiça que superem as fronteiras dos estados.

Estes são uma garantia, relativa, da aplicação do marco jurídico e do acesso dos cidadãos e cidadãs aos direitos que, nesta perspectiva, se vêem obrigados a intervir, sobretudo porque correm o risco de ver aumentada a sua **ilegitimidade** caso sejam superados determinados limiares de empobrecimento e os colectivos significativos da população fiquem excluídos. Também é cada vez maior a consciência do enorme **custo** (Comité Económico e Social, 1998) e poupança que supõe formular políticas e medidas adequadas, assim como o facto de o campo social ser um investimento que também contribui para o progresso económico. Os «buracos» da actuação dos poderes públicos também se convertem em motivos para a denúncia e a intervenção da sociedade civil.

Seria pecar por «inocência» desconhecer que o medo, a desconfiança, também são elementos desencadeantes, assim como a procura da auto-imagem positiva que as instituições e os governantes querem dar de si mesmos e que a pobreza e a exclusão invalidam. Estes casos, que são como um espelho onde ninguém se quer ver reflectido porque transparecem os riscos e os sofrimentos, funcionam como um estímulo colectivo, sobretudo para aquelas pessoas que estão próximas destas situações.

Por último, não se pode menosprezar que um determinado número de actuações são estimuladas por **razões políticas**. Uma, porque aproveitam a existência da exclusão para acusar as organizações políticas governantes de inoperantes; outras, porque tentam manipular os colectivos submetidos à exclusão para engrossar as suas fileiras; outras ainda, porque encontram a sua razão de ser na crítica ao sistema que cria este problema e na construção de alternativas à organização económica, social e política imperantes. Existem outras ainda que, devido às situações persistentes e insuportáveis de exclusão, obrigam os responsáveis políticos e os principais actores do cenário político a intervir.

3.2. O papel dos actores

Depois de vistas as motivações, é o momento de aprofundar a questão, evocando qual é o papel que desempenha cada um dos actores.

Não se pode dizer que o papel dos **organismos internacionais** seja novo, mas é um papel crescente. A responsabilidade destes organismos aumenta e cada vez são mais as vozes que exigem a sua intervenção, tanto no aspecto humanitário, de urgência no caso das catástrofes naturais que afectam com maior gravidade os países em desenvolvimento, devido a uma maior fragilidade das suas infra-estruturas, como para fazer frente às trágicas consequências dos conflitos militares que deixam grandes zonas devastadas, com milhões de homens, mulheres e crianças deslocados, à procura de asilo e refúgio, ou para enfrentar os efeitos da utilização e destruição dos recursos naturais do planeta que criam secas, desflorestações, alterações climáticas e um vasto número de populações vulneráveis e dependentes. Sem esquecer a violação dos mínimos direitos humanos, evidenciada no tráfico de mulheres e crianças, na mutilação das mulheres e na sua utilização para a prostituição, nos milhares e milhares de mutilados, torturados, deslocados e mortos resultantes das últimas guerras.

De facto, é tão grande o trabalho necessário e os recursos disponíveis são tão escassos que muitos perguntam, com cepticismo, pela eficácia do seu trabalho. Este não é o local para valorizá-lo, embora valha a pena assinalar que, tal como foi apresentado nos capítulos anteriores, cada um destes organismos, com a sua lógica e meios, aumentam a sua intervenção através da normativa internacional, de recomendações e propostas, de denúncias sobre as situações mais flagrantes, de programas específicos e de projectos concretos.

É evidente, por exemplo, que na União Europeia a existência de resoluções, de acordos, dos três Programas de Luta contra a Pobreza, das iniciativas comunitárias e dos Estados-membros terem sido obrigados a apresentarem, em Junho de 2001, um plano para a inclusão, é um motivo para as actuações locais aumentarem a sua margem de manobra.

Outro exemplo, é apresentado pela Resolução do Parlamento Europeu de 1989, e o acordo da Cimeira de 1992, onde se instaurava que todos os Estados-membros deviam adoptar uma prestação de recursos mínimos garantidos. Esta resolução influenciou a adopção das medidas do rendimento mínimo, primeiro em França (1989), depois na experiência pioneira realizada no País Basco (1989-90), posteriormente alargada a todas as Comunidades Autónomas do Estado espanhol, assim como a adopção desta medida em Portugal (1996) e, por fim, em Itália (1998).

Um terceiro exemplo à escala europeia é a exigência que a União Europeia impõe aos países de Leste para que respeitem os direitos humanos e das minorias, como condição para a sua entrada neste espaço.

3.2.1. *A consciência do cidadão e a sociedade civil*

Tal como foi dito, a consciência do cidadão de que a exclusão em todo o mundo afecta a todos e de que todos, na medida das nossas possibilidades, podemos fazer alguma coisa tem aumentado. As campanhas contra determinadas multinacionais que não respeitam os direitos laborais, a possibilidade de impor a chamada taxa Tobin, a perseguição judicial internacional contra determinados crimes, a ideia de um poder político e económico compensatório, etc., são exemplos ainda modestos, em relação aos objectivos pretendidos, mas significativos. Independentemente da avaliação que seja feita dos encontros de Seattle, Praga ou Porto Alegre, sobre a sua capacidade organizativa e informativa, são ainda um pequeno brilho numa constelação que continua cheia de nuvens negras, embora a multiforme e contraditória voz associativa à escala mundial já se faça ouvir.

São as vozes de uma emergente e cada vez mais consistente **sociedade civil** que está a converter-se num dos protagonistas internacionais, nacionais e locais da acção contra a pobreza e a exclusão. Voz que se expressa com tons e volumes muito diferentes, tal como a sua composição e as suas actuações. A fluidez do conceito que as ampara coloca muitas interrogações, especialmente quando se aplica a realidades tão diferentes e distantes como os países do Norte e do Sul. Mas, tanto nuns como noutros, abre-se caminho entre o Estado e o mercado.

Esta clássica dicotomia levava a apresentar o Estado como o defensor dos interesses públicos, garante e organizador da protecção social, responsável pela distribuição e equiparação dos rendimentos, planeador e gestor das políticas sociais e laborais e o mercado, como artífice da dinâmica produtiva, defensor da concorrência, da eficácia, e o que melhor distribuía recursos e trabalho. Mas se esta imagem dicotómica nunca foi totalmente certa, hoje certamente já não é assim e apenas os poucos nostálgicos da hegemonia do Estado e do mercado podem pensar que um tem o monopólio da igualdade e o outro tem o monopólio da liberdade (Estivill, J., 1995). O terceiro sector, com o seu crescimento qualitativo e quantitativo, ultrapassou esse limite. Cada vez mais as organizações que o compõem tendem a defender os interesses colectivos, a introduzir mecanismos de solidariedade, a intervir no mercado oferecendo bens e gerindo serviços. Isto pode ser interpretado como o resultado da incapacidade do mercado em responder onde a procura não é solvente ou onde exista crise relativa ao Estado do Bem-estar, o qual tem tendência para delegar as suas funções no «privado social» (Donati, P.P., 1978), devido ao seu menor custo e maior versatilidade.

Certamente não faltam argumentos para apoiar a tese de que uma maior presença do Estado social e do mercado, diminui a força do mundo associativo, mas vamos apresentar alguns exemplos que tornam a questão mais complexa.

Portugal (Rodrigues, F., 1999) e a Irlanda (Curry, J., 1993) são dois países onde ocorreu um crescimento em simultâneo da intervenção social pública e do número de organizações sócio-voluntárias sem fins lucrativos. E não há dúvidas que na

Inglaterra de Thatcher e na era de Reagan nos Estados Unidos houve um desenvolvimento das iniciativas privadas lucrativas, em simultâneo com uma das maiores presenças do mundo associativo. Numa investigação internacional comparada (Anheier, H., Salomon, L.M., 1998) destaca-se o facto dos sete países com maior despesa pública social, como a Holanda, a Bélgica, Israel, etc., terem também um terceiro sector muito desenvolvido. Na situação inversa, temos a Grécia que é um dos Estados da União com um dos índices mais baixos de protecção social e um terceiro sector muito reduzido (Papageorgiou, C., 1999 e Panagiotopolou, R., 2000), embora tenha evoluído ultimamente. Também nos países da Europa de Leste, onde a anterior tradição associativa estava relacionada com o desporto (Oprisan, V., 2000), verifica-se uma maior dinâmica do mundo associativo, juntamente com um aumento relativo da despesa pública social.

Desta forma, para além de uma certa retracção do Estado e dos limites do mercado, é necessário procurar outras explicações que estão provavelmente relacionadas com tendências ideológicas e culturais mais vastas, com a emergente cultura de voluntariado e com as profundas motivações dos cidadãos e cidadãs na procura de uma maior autonomia e compromisso na luta contra a exclusão.

3.2.2. *O terceiro sector e a economia social*

Este maior protagonismo do terceiro sector não está isento de ambiguidades e contradições realçadas por muitos autores (Defourny, J., Favreau, J. L., Laville, J. L., 1998; Döring, R., Kegler, M. (ed.), 1996). Por um lado, destaca-se a sua crescente dependência financeira e institucional da administração pública, a sua concomitância e possíveis manipulações políticas, as dificuldades em articular os interesses particulares com o interesse geral, a verificação da sua representação, etc., e, por outro lado, assinalam-se as precárias condições de trabalho, o «sequestro» da voz dos pobres nas mãos de uma crescente profissionalização, a irrupção de critérios de gestão empresarial, mais hierárquicos e menos participativos, a crescente concorrência inter-associativa, o risco de abandonar a lógica da doação e a reciprocidade pela procura de benefícios, etc.

Apesar destas contradições, potenciais e reais, as actividades e funções do terceiro sector aumentaram e diversificaram-se. Cabe distinguir os vários níveis.

O primeiro relaciona-se com o isolamento e a marginalização resultante da exclusão. Participar numa organização voluntária não será o primeiro passo para eliminar estas circunstâncias? Não é este o caminho seguido por milhares e milhares de jovens, menos jovens e pessoas mais velhas para sair de suas casas? Muitas vezes, esta participação significa encontrar uma identidade, uma função social mais ou menos reconhecida, compromissos com regras colectivas, a aprendizagem de aptidões pré-laborais. Em muitos casos, as organizações sócio-voluntárias são verdadeiras escolas de cidadania e de democracia e até mesmo fontes de inovação.

No itinerário descendente da exclusão, ascendente da inclusão e horizontal de fora para dentro, podem ser incluídas múltiplas funções tais como: as actividades

preventivas, motivadoras, formativas, informativas, de acompanhamento, de mediação e negociação, de interlocução e parceria, etc. A disponibilização destas funções, que muitas vezes se transformam de uma certa informalidade em serviços regradados, é uma das causas da expansão do terceiro sector.

Esta situação pode ser verificada em toda a União Europeia, principalmente no sector da formação, onde se formou um mercado considerável devido às ajudas do Fundo Social Europeu.

Um terceiro nível é poder dar voz e, em certos casos, capacidade de pressão às pessoas que, precisamente por serem mais vulneráveis e excluídas dos mecanismos de representação, não têm nem uma nem outra. Nem sempre os que dizem ser a voz das pessoas excluídas os integram ou representam e isso constitui um debate complexo que deveria começar por perguntar pelas condições materiais que permitem ou impedem a sua participação. Mas é possível constatar que determinados colectivos (incapacitados, ex-reclusos, ciganos, desempregados, jovens), em função da sua própria especificidade e problemática, ou sobre uma base territorial (bairro, aldeia, zona), quase sempre local, se agrupam, adquirem uma consciência colectiva, fazem as suas reivindicações e exigências, iniciam processos de interlocução, criam as suas actividades, denunciam situações, etc.

Em 1997, Ano Europeu contra o Racismo, foram apresentados 1.862 projectos, dos quais foram aprovados 176. Dos aprovados, 53 por cento eram de origem associativa, 12 por cento eram provenientes do sector público e os restantes dos actores sócio-económicos, universidades, entre outros (Comissão Europeia, 1998b).

No seio deste Terceiro Sector que tenta combater a exclusão, **a economia social** e, mais especificamente, **as empresas sociais**, ganharam na Europa ocidental (embora não só aí) uma importância considerável. Desde a década de setenta, numa surpreendente coincidência cronológica (Berney, J., Darmon, I., 1999) e com base em experiências de inserção de incapacitados (e de outros grupos), criam-se iniciativas na maioria dos países europeus que vão adoptando a fórmula empresarial, procurando resultados económicos positivos, mas sem fim lucrativo, tendo como principal objectivo, além das motivações ecológicas, culturais e ideológicas, a luta contra a exclusão sócio-laboral.

Em cada país adoptam nomes diferentes. Em França, normalmente denominadas de «inserção económica», é costume fazer a distinção entre as Empresas de Inserção e as «*Régies de Quartier*», as Associações Intermediárias e os Centros de Adaptação à vida activa, na Bélgica, foram denominadas, correlativamente, como Empresas de Formação para o Trabalho, Empresas de Aprendizagem Profissional,

Acções Integradas de Desenvolvimento. Por fim, convém referir a nova possibilidade legal das Sociedades com Finalidade Social. Na Alemanha, são definidas como Sociedades de Inserção e Qualificação (BQC) e como Sociedades de Ajuda ao Trabalho, ao Emprego e ao Desenvolvimento Estrutural (ABS), nos regiões de Leste. Na Grã-Bretanha, sobretudo na Escócia, englobam-se no movimento das empresas comunitárias (*Community Business*). Na Península Ibérica adoptam diversas fórmulas: Empresas de Inserção, Associações para a Inserção, Ateliers Especiais de Emprego, etc., e em Portugal agrupam-se no denominado Mercado Social de Emprego. Na Suécia e na Itália, (De Leonardis, O. 1998; Mauri, D., Rotelli, F., 1994; CGM, 1997; CECOP, 1995) as Cooperativas Sociais têm uma grande importância, existindo na Itália, desde a aplicação da Lei de 1991, uma distinção entre as cooperativas de tipo A e tipo B.

Esta distinção é importante porque marca uma diferença entre as empresas sociais finalistas, onde as pessoas se integram de forma permanente, e as que desempenham um papel de transição, dado que a sua finalidade é a da sua incorporação no mercado de trabalho ordinário (França, Alemanha, Áustria, Flandres).

Aqui, não é possível percorrer o itinerário das diversas fases da evolução destas empresas sociais, embora caiba destacar que todas elas partilham à escala europeia: 1) um nascimento anterior à cristalização legal (período 1988-1992); 2) a passagem de uma fase de militância para uma fase de profissionalização; 3) a sucessiva articulação em consórcios, federações e redes sectoriais, locais, nacionais e mesmo europeias; 4) a diversificação sectorial que lhes permite estar em actividades económicas mais tradicionais (construção, móveis, têxtil, transportes), mas indo cada vez mais para os serviços de proximidade e para os novos depósitos de emprego; 5) as crescentes dificuldades relativamente ao financiamento exterior e ao enquadramento interno e 6) uma combinação entre os seus objectivos de luta contra a exclusão e contra o desemprego – umas privilegiam mais o primeiro aspecto, outras o segundo – com uma capacidade de gestão empresarial e de venda dos seus produtos e serviços no mercado privado e público.

Numa investigação comparada (Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C., 1997), levada a cabo em seis países (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França e Itália), comprovou-se que nos últimos dez anos, este tipo de empresas tinha sido capaz de criar 300.000 postos de trabalho, incorporando nesses lugares pessoas em situação de precariedade e incapacidade física, psíquica e social. Ao mesmo tempo, foi também possível constatar nestas empresas uma capacidade de inovação na procura de novas necessidades, nos mecanismos de implicação e participação, nas formas de inserção permanente ou intermediária e no seu tratamento transversal (trabalho, sanidade, formação, habitação...).

Numa outra investigação (GES-Fondation Macif, 1999), realizada com base no acompanhamento de trinta e três projectos em França e Itália, geridos por jovens para criar emprego sob a perspectiva da economia social, concluía-se que em dois anos

tinha sido criada uma média de seis empregos de duração indefinida, embora estes resultados tivessem sido apoiados pela acção «emploi-jeunes», criada em França em 1997. Qualitativamente distinguiam-se: 1) os projectos que prestavam serviços e que deviam viver deles funcionando no mercado, mantendo a sua utilidade social; 2) os projectos que combinavam estas prestações com rendimentos externos e com o trabalho de inserção dos seus assalariados pelo qual recebiam ajudas públicas e 3) os projectos que faziam uma animação territorial social, do meio ambiente ou cultural e que dificilmente podiam vender os seus serviços.

Desta forma, estas novas iniciativas, que também começam a ser aplicadas em muitos países do Sul (Defourny, J., Develter, P., 2000), são um ponto de encontro entre o mundo profissional e o de homens e mulheres excluídos e constituem uma espécie de *welfare mix* pois têm uma função de utilidade pública e colectiva e intervêm no mercado onde se deparam com uma fronteira cada vez mais flexível (Mazzoli, E., 1995) entre o actor e as suas organizações patronais e sindicais. Embora esta entrada no mercado, somada às exigências de eficácia do sector público, faça com que sejam mais selectivos, conduz à exclusão dos grupos menos qualificados e produtivos.

3.2.3. *O mundo sindical, empresarial e financeiro*

É inegável que o **mundo empresarial** produz riqueza e inserção laboral, mas também cria pobreza e exclusão. Quantas decisões empresariais não estão na base do empobrecimento territorial (deslocalização industrial, captação de recursos numa zona e investimento noutra, etc.) e colectivo (péssimas condições de trabalho, trabalho doméstico, baixíssimo nível salarial, etc.)! Ainda falta fazer muito no mundo para se alcançar um trabalho decente para todas as pessoas. Mas também aqui é conveniente destacar que nos últimos tempos tem crescido a ideia da responsabilidade social dos empresários.

Em primeiro lugar, porque se tem de vender o que se produz, e uma população sem capacidade de consumo e excluída dos circuitos económicos não estimula a procura. Em segundo lugar, porque os trabalhadores insatisfeitos produzem menos e pior. Em terceiro lugar, porque o tecnicismo e a complexidade crescente dos processos produtivos convida a pensar na formação e qualificação da força de trabalho, como acontece, por exemplo, com a implicação empresarial na formação profissional na Alemanha. Em quarto lugar, pela pressão sindical e das organizações políticas e sociais que operam no mesmo território das empresas. As empresas, sobretudo aquelas que têm uma forte implantação local, também estão interessadas em contribuir para a promoção da zona no seu conjunto. Essa atitude proporciona-lhes uma imagem positiva e uma legitimidade social que vão, sem dúvida, trazer benefícios. As colectividades públicas locais, primeiros empregadores em certos casos, primeiros compradores noutros, quase sempre actores económicos directos ou indirectos no território (impostos locais, planeamento urbano, infra-estrutura,

etc.), podem favorecer ou limitar a implicação do mundo empresarial. Ao mundo empresarial, a não ser que exista petróleo ou outras riquezas subterrâneas, não lhe interessa implantar-se no deserto. Procura, pelo contrário, zonas de elevado capital social (habilitação da população, confiança económica, espírito de risco e inovação, capacidade colectiva, etc.) e bom funcionamento de equipamentos e infra-estruturas colectivas (rede de transportes e informática, escolas e hospitais, etc.). Em quinto lugar, porque também a iniciativa empresarial é afectada por elevados níveis de precariedade e de exclusão, quando esta precariedade se traduz em derrotismo da população, comportamentos desviantes, insegurança, etc. Por último, mas não menos importante, o facto do compromisso ético ou a noção de empresa cidadã, referente às estratégias de certas empresas que incorporam formas activas de participação dos trabalhadores e trabalhadoras e do seu interesse, num compromisso com a comunidade e com o território.

Não é possível descrever a multiplicidade de experiências que ocorreram e ocorrem, mas a título de exemplo podemos referir as seguintes:

Num inquérito sobre as motivações empresariais para a inclusão laboral de pessoas com incapacidades, feito em Espanha, 22 por cento dos empresários entrevistados afirmavam que a empresa não tem qualquer responsabilidade social, 57 por cento afirmavam que a sua função é basicamente económica embora tenham uma função social restringida (externa 22 por cento, interna 34 por cento) e 22 por cento responde no sentido de assumir responsabilidades no âmbito social (Fernández, D., Arias, E., Gallego, L., 1999).

Uma das redes que trata de mobilizar o empresariado na luta contra a exclusão é a Rede Europeia das Empresas pela Coesão Social (EBNSC), criada em 1996, com base no Manifesto das Empresas contra a Exclusão. Nesta rede estabelecem-se cinco áreas de actuação: 1) promover a inserção no mercado de trabalho; 2) melhorar a formação profissional; 3) evitar a exclusão no interior da empresa, reduzindo os licenciamentos; 4) promover a criação de emprego e de novas empresas; 5) contribuir para a integração social nas zonas deprimidas e dos colectivos marginais. Actualmente, são membros da Rede 400 grandes empresas, a maioria multinacionais, com 15 sócios em cada país. A Rede criou, em 1998, o Centro «Corporate Social» e participou especialmente na política social europeia.

Em vez de despedir as pessoas mais velhas, uma empresa inglesa ministrou uma formação especial para este grupo. Um ano depois, a avaliação mostrou que se tinha reduzido o absentismo laboral, que o índice de rotação interna tinha diminuído 50 por cento e os clientes mostravam uma maior satisfação.

Em 1997, foi criado, em Copenhaga, um centro para estimular a parceria entre o sector público e o sector empresarial, para lutar contra a exclusão social. Como resultado, 200 empresas recrutaram pessoas com incapacidades, trabalhadores de

idade mais avançada e pessoas excluídas, depois de uma campanha conjunta em colaboração com o governo dinamarquês sobre a responsabilidade ética e social das empresas.

Em consequência da Declaração sobre a Prevenção da Discriminação e Xenofobia no Local de Trabalho, assinada pelas duas Confederações Europeias das Organizações empresariais e sindicais, em 1995, e em colaboração com a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, elaborou-se um compêndio de boas práticas. Destas práticas é possível deduzir (Wrench, J., 1996) que as motivações empresariais têm um interesse comercial e imediato, tornando a empresa mais atraente para uma clientela multiétnica e nas regiões de grande diversidade cultural, ou preocupações mais estratégicas, dentro das políticas internas de recursos humanos, ou razões mais morais e éticas, ligadas às consequências sociais das decisões empresariais.

Um dos entraves na luta contra a exclusão é o aspecto **financeiro**. Evidentemente, uma grande parte dos fundos provém do sector público, outra da venda de bens e serviços, outra ainda, das cotizações dos membros ou então dos donativos particulares e institucionais. Cada país tem as suas próprias tradições. O estudo comparado internacional, já citado (Anheier, H.K., Salomon, L.M., 1998), dá as seguintes proporções relativamente à origem dos fundos das organizações sem fins lucrativos: nos países de Leste europeu como a Eslováquia, Roménia e Hungria é onde os donativos e as ajudas «filantrópicas» são maiores, talvez devido à tradição vigente no anterior sistema em que as empresas financiavam os principais serviços sociais e pelo menor volume de financiamento de outras fontes. Por outro lado, na Irlanda, na Bélgica, na Holanda e na Alemanha, regista-se uma percentagem de contribuição superior a 60 por cento proveniente dos fundos públicos. São países onde é importante a noção de subsidiariedade do Estado. No México (85 por cento), Peru (68 por cento), Austrália (62 por cento), Japão (62 por cento), os fundos provém do que as organizações obtêm internamente (quotas, etc.) e externamente (venda de bens e serviços, etc.).

Embora os **organismos financeiros**, em geral, e a **banca privada**, em particular, sejam os mais afastados e insensíveis à preocupação pela coesão social e os próprios criadores da exclusão (Kempson, E., Whiley, C., 1999), na década de noventa começaram a demonstrar um certo interesse já que, de alguma forma, a criação de valor social acrescentado proporciona novas condições de crescimento. Em primeiro lugar, porque as intervenções financeiras são elaboradas em função das especificidades dos clientes e dos seus comportamentos.

Assim, por exemplo, depois de constatar como um determinado número de bancos discriminava os imigrantes, um projecto patrocinado por Lunaria (Itália) e que contou com a colaboração do GES (Espanha), do CENDO (Bélgica), do VANTA (Finlândia) e da Universidade de Liverpool (Inglaterra), conseguiu convencer algumas

entidades a experimentar a abertura de contas correntes, linhas de crédito específicas e sistemas de financiamento para determinadas funções destes grupos (retorno das poupanças, crédito habitação, apólice de seguro) (Naletto, G., 2001).

Em segundo lugar, o papel dos bancos é assegurar a relação entre poupança e investimento. Aqui, também a proximidade, a transparência e a confiança que implicam os microcréditos desempenham um papel fundamental, tanto para a banca privada, como para o financiamento social e do meio ambiente. No primeiro caso, a entidade pode mostrar aos seus trabalhadores e aos seus clientes o seu perfil social, dando-lhes a possibilidade de utilizar uma pequena percentagem da sua conta para financiar projectos sociais e ecológicos. Também assim se pode captar novo passivo.

É interessante o caso dos Fundos Verdes da Holanda, cujo início foi lançado em 1990 pela Banca Triodos, dando lugar a uma modificação da lei fiscal (1995), através da qual os bancos podem emprestar dinheiro com juros reduzidos para projectos eco-sociais. Em poucos anos, recolheram-se mil milhões de euros destinados a financiar a agricultura biológica e as energias renováveis. Rabobank, banco comercial e tradicional, lançou também o seu fundo verde numa quantia de 363 milhões de euros. Agora, todos os bancos importantes na Holanda têm o seu fundo verde (Jansen, K., 2000).

A multiplicidade de experiências ligadas ao microcrédito merece uma atenção especial, dado que se calcula que, só nos países do Sul, afecta 13 milhões de pessoas (Inaise, 2000). A proximidade, a transparência e a confiança desempenham um papel de primeira importância nos sistemas de microcréditos. Na sua maioria, estes sistemas não correspondem a uma iniciativa dos bancos comerciais, mas antes a uma iniciativa das ONG e dos actores pertencentes ao sector da economia social.

Só em França, em 1994, numa investigação realizada pela Federação Les Cigales, na mesma entidade de investidores para uma gestão alternativa e local da poupança, registaram-se 382 estruturas de financiamento de *proximité* (Bothorel, E., 1994).

De facto, embora se possa falar de um arranque na Europa que remonta ao século XV e de uma adaptação no marco da economia social com o sistema de crédito mutualista «Reiffeisen» e as Caixas Populares «Desjardins», no Canadá, juntamente com o desenvolvimento das cooperativas de poupança e de crédito, implantadas em África na década de sessenta e setenta, reconhece-se (Fondation pour

le Progrès de l'Homme, 1996) que a experiência do Grameen Bank, criada em 1983 no Bangladesh, é a que marca as novas práticas dos últimos tempos. De facto, este modelo que consiste em dar pequenos créditos a agricultores, especialmente mulheres, sem que exista uma poupança prévia (Yunus, M., 1997), foi repetido em mais de trinta experiências na Ásia (Malásia, Filipinas, Indonésia, Sri Lanka, Nepal, Índia, China, Vietname e Cambodja), na América Latina (Costa Rica, El Salvador, Peru, Chile e Colômbia, Bolívia com Bancosol, e no Brasil com Por do Sol) e até nos Estados Unidos (Chicago, Arkansas).

No caso das «Tontines», nos Camarões, calcula-se que mobilizam 35 por cento do total das poupanças do país através das associações onde os sócios juntam as suas poupanças e recebem rotativamente o produto da quantia aplicada. Da satisfação de uma necessidade de apoio individual passa-se a financiar pequenos projectos colectivos que contribuem para o desenvolvimento de uma zona específica.

Outra fórmula é a dos «banqueiros ambulantes» no Benin (440) e no Togo (160), a quem se confia o dinheiro que se pretende poupar durante um mês, terminado esse período devolve-se a quantia confiada, menos o valor de um dia que reverte a favor de quem guardou o dinheiro. Esta função inicial foi-se modificando para favorecer uma clientela de mulheres comerciantes (80 por cento em Cotonou) a quem são concedidos créditos (para a compra antecipada dos produtos, fundos de liquidez comercial, melhoria das instalações, etc.). Recentemente, foi criada a Associação Mutual de Solidariedade dos Banqueiros Ambulantes do Togo, capaz de negociar a obtenção de créditos de financiamento da Banca Clássica.

No Chile, a SOINTRAL (Sociedade de Investimento pelo Trabalho) é um sistema de crédito ao sector produtivo informal baseado na solvência moral e na capacidade empresarial da pessoa solicitante, tendo sido criados vários produtos financeiros (linhas de crédito, *factoring*, *leasing* e financiamento de compras). No Peru, o Centro de Engenharia para o Desenvolvimento oferece, desde os anos oitenta, três tipos de fundos de garantia (aos grupos de ONG, às associações de produtores e aos indivíduos), estabelecendo a ponte com a banca comercial.

No Sul da Índia, criou-se em 1985 a Associação de Coolies de Bagapalli através do «Coolies Credit Fund» (CCF) que concede pequenos empréstimos sem juros aos camponeses e trabalhadores agrícolas sem terras, libertando-os dos proprietários prestamistas, que davam «créditos em mão» em troca de juros elevadíssimos. A responsabilidade do CCF é partilhada solidariamente e são os beneficiários que gerem o fundo das aldeias. Os créditos sem juros servem para cobrir o início das actividades individuais e colectivas.

Esta relação entre a cobertura financeira de necessidades individuais e a promoção de projectos colectivos é outra das dimensões a merecer destaque.

Nos Estados Unidos, o Acto do Reinvestimento Comunitário («Community Reinvestment Act»), de 1977, criado para incentivar os bancos e as caixas de poupança a responder às necessidades de crédito das comunidades locais precárias e dos grupos e pessoas com poucos rendimentos, e complementado com as Emendas de 1993, que permitia a parceria entre as entidades bancárias e outras associações (Acto das Instituições Financeiras para o desenvolvimento da comunidade), obteve resultados verdadeiramente positivos na articulação da poupança local, no acesso ao crédito para habitação, nas entidades financeiras, na economia social e no desenvolvimento de actividades comunitárias (Calomiris, Ch. W. et. al., 1994 e Barr, M.S. et. al., 2000).

Mas neste caso, como no dos microcréditos, embora não falem os exemplos do Norte (European Network of Economic Self Help and Local Development), as experiências mais estimulantes provêm do Sul.

Get Ahead é uma organização sul-africana, criada em 1984, nos tempos mais duros do *apartheid* que, para além de oferecer serviços comerciais (microcréditos, formação empresarial, crédito habitação, etc.), promove o emprego e fortalece (*empowerment*) as comunidades locais através de fundos. O Crédito Popular do Zaire, criado em 1987, por cooperativas de consumo e de produção, facilita créditos às organizações que operam em zonas rurais e pobres (Norte de Kiver). OFOLADE é um Fundo Latino-americano para o Desenvolvimento, com sede na Costa Rica, promovido por 22 organizações não governamentais de 14 países; serve de intermediário na obtenção de fundos que se aplicam nas empresas colectivas. Este é também o caso de uma das linhas de trabalho do CIPDEL, no Peru, que desde a década de oitenta obtém da banca créditos concedidos às associações de produtores que são utilizados pelos seus membros. Para o Fundo de Investimento Local, no Mali, o procedimento adoptado é o da decisão dos Comitês inter-aldeias que outorgam parte do capital acumulado com o cultivo do algodão para financiar trabalhos e obras colectivas (barragens, poços de água, etc.).

Nesta descrição sobre a crescente implicação das entidades financeiras na luta contra a exclusão, para além das modalidades já descritas e dos circuitos de intercâmbio de serviços sem fins lucrativos LETS («Local Exchange Trading System») (INAISE, 1994), cabe ainda citar outras duas tipologias: uma mais ligada aos mecanismos clássicos de financiamento da economia social e outra à banca social.

Relativamente à primeira tipologia, existe uma rica tradição de associações mutuals bancárias e cooperativas que incluem frequentemente as autoridades e organismos locais. Muitos países mantêm caixas de poupança mutual, cooperativas de crédito rural, bancos de crédito popular, uniões de crédito, etc. As uniões de crédito representam 85 milhões de aderentes, estão presentes em 85 países de todo o mundo (Jones, P.A., 1999) e têm uma considerável dinâmica actual nos países do Leste europeu, na Irlanda e em Inglaterra (Ferguson, C., Mc Killop, D., 1997), apesar do carácter restritivo da legislação neste último.

As Credit Unions de Inglaterra, nasceram em 1964 e têm mais de 200.000 pessoas afiliadas, registando um activo superior a 118 milhões de libras. Quatro anos depois da sua criação, eram já 64 e o seu número superou as 660 em 1999. Basicamente, são criadas em zonas económicas desfavorecidas para criar cooperativas ao serviço da comunidade ou por grupos de trabalhadores do mesmo ofício e sector. São, de facto, cooperativas de crédito sem fins lucrativos, que oferecem aos seus membros serviços financeiros de baixo custo, respeitando os princípios democráticos e da cooperação internacional.

O Pólo Europeu de Fundações para a Economia Social, criado em 1998, agrupa fundações resultantes de grandes Mutualidades da Bélgica, Espanha, França e Itália. Entre os seus objectivos, o Pólo incluiu a luta contra a exclusão e a defesa dos direitos dos cidadãos europeus. Promoveu várias acções de investigação sobre a criação do trabalho pelos jovens, o diálogo civil e o papel da economia social, a inserção de qualidade e sustentável e está a desenvolver um programa comum sobre a visão dos jovens sobre a integração dos imigrantes na sociedade europeia.

Por fim, são apresentadas as motivações e acções da banca social («social banking») ou da banca ética. Nada melhor que citar J. Robertson, da New Economics Foundation, quando afirma: *«o investimento destinado a criar bem-estar social e riqueza ecológica desempenhará um papel fundamental na nova ordem económica do século XXI... Serão criadas novas instituições para permitir que as pessoas possam canalizar as suas poupanças para este tipo de investimentos»* (Robertson, J., 1989).

De facto, um sector crescente da população quer saber onde colocar as suas poupanças e escolher a sua aplicação.

Estes são os princípios (transparência e democracia) do Oko Bank, na Alemanha, que oferece oito produtos especiais: ecologia, autogestão, energia, promoção da mulher, etc. O Triodos Bank, criado em 1971, na Holanda, para financiar pequenos projectos alternativos, alargou o seu âmbito para os seguros e aliou-se à Mercury, em Inglaterra, onde funciona desde 1995, e na Bélgica. Os principais sectores de financiamento são: a economia social, a habitação ecológica, a natureza e o meio ambiente e a cooperação com os países do Sul.

O estabelecimento de regras morais internas que definem a responsabilidade social com a obrigação de reinvestimento na comunidade, o tratamento equitativo dos cidadãos e cidadãs e a implicação dos clientes na «boa» utilização dos seus fundos, são algumas das características deste tipo de bancos.

Em Itália existem duas iniciativas que vão neste sentido: a Banca Ética e a Companhia de Investimentos Sociais.

Cabe assinalar o movimento das MAG (Mútuas para a Autogestão) que foram cooperativas de crédito criadas na década de setenta. Juntou-se aos Consórcios Cooperativos onde se reúnem diversos serviços (formação e qualificação, representação política, interlocução com as autoridades, financiamento). A Lei de 1991 sobre as Cooperativas Sociais reconheceu o valor deste tipo de cooperativas que superam as 5.000 em toda a Itália, trabalhando na inserção de pessoas «*svantagiate*» e oferecendo bens e serviços no mercado público e privado. A Banca Ética nasceu em Maio de 1998, como resultado dos esforços conjuntos de mais de trinta organizações do «*terzo settore*» para desenvolver a economia social, financiando projectos sociais cujos objectivos sejam a redução da exclusão, a salvaguarda dos bens ambientais, a cooperação com os países mais pobres e a promoção de actividades desportivas e culturais. Actualmente, conta com 750.000 euros de capital social, 13.000 accionistas e 1.800 organizações sem fins lucrativos.

Com base nas contribuições da Fundação Europa/Emprego e da Banca de Roma, constituiu-se, em 1996, uma sociedade por acções sem fins lucrativos, a Companhia de Investimentos Sociais, cujo objectivo é a promoção das empresas sociais e do terceiro sector no território italiano.

O número deste tipo de iniciativas cresce em todos os países da União Europeia e algumas estabelecem relações com experiências parecidas nos outros continentes. Assim como acontece, a título de exemplo, com a «Shared Interest» na Grã-Bretanha, a Rede de Financiamento Alternativa (RFA) na Bélgica, o SIDI (Société d'Investissement et de Développement International) em França que opera na Indonésia, Peru e África do Sul. Ao mesmo tempo, crescem as fundações e as redes internacionais que trabalham neste sentido.

A «Fondation pour le Progrès de l'Homme», de Paris, tem um vasto leque de actividades, com muitas publicações destinadas a capitalizar as reflexões e as experiências, constituir locais de intercâmbio sobre as inovações e facilitar as relações entre os que concebem as acções e os actores do Norte e do Sul do planeta.

O INAISE (International Association of Investors of Social Economy) é uma rede internacional, criada em 1989, com sede em Bruxelas, e conta com cerca de 50 entidades financeiras que investem em projectos sociais de aproximadamente vinte países. Organiza encontros e seminários, dos quais vale a pena mencionar o de Amesterdão, em 1994, o de Birmingham, em 1995, e o Primeiro Foro Europeu do Investimento Social: publica livros e facilita informação a todos os interessados nestas questões. Criou o SOFICATRA, uma sociedade europeia de investimento na economia social.

Depois de analisar o papel que desempenha a sociedade civil, e de forma mais concreta, a economia social, o mundo empresarial e as entidades financeiras, é importante dedicar as seguintes linhas às **organizações sindicais**.

Historicamente, estas organizações foram criadas para lutar contra as más condições de vida e de trabalho dos assalariados, ao mesmo tempo que, em conjunto com o resto das organizações do movimento trabalhista, tentam construir um mundo diferente do capitalismo selvagem do século XIX. A sua razão de ser está, portanto, relacionada com o local de trabalho em primeiro lugar, para se alargar ao conjunto do mercado de trabalho e, paulatinamente, à melhoria do nível de vida da população. Têm igualmente estado presentes, mais ofensivamente ou mais defensivamente, nas lutas sócio-políticas pelo reconhecimento das liberdades e dos direitos civis, sociais e políticos e têm sido motores da pressão para obter melhorias substanciais dos sistemas de protecção social. Em muitos países europeus, seja através da negociação colectiva, seja através da pressão no mercado de trabalho, seja nos múltiplos processos de concertação com o estado e os empresários, tornaram-se os actores principais do diálogo social e da legitimidade democrática.

Contudo, nos últimos trinta anos, o mundo produtivo e sócio-laboral transformou-se profundamente com consequências muitas vezes negativas para a posição dos trabalhadores e das organizações sindicais (Waddington, J., Hoffman, R., 2000). Até certo ponto, nos países industrializados, o seu poder ofensivo ficou mais debilitado e vêem-se frequentemente obrigadas a defender os interesses de uma parte cada vez menor da população trabalhadora que tem trabalho estável, salários elevados, boa protecção e capacidades de interlocução sócio-política. Esta situação é mais evidente nos países periféricos da Europa, excepto na Itália, sentindo-se mais ainda nos países onde a presença sindical se limita ao sector público, aos transportes e aos sectores produtivos da economia formal. Neste caso, correm o risco de se converterem em defensores corporativos deste sector de assalariados, deixando de lado os grupos mais excluídos.

Muitas organizações sindicais reagiram a estas limitações e riscos, apoiando causas mais globais e participando de forma directa ou indirecta na luta contra a exclusão. Geralmente, (Henriques, J. M., Nicaise, I., 1995) são as estruturas territoriais as mais implicadas. Desta forma, as uniões locais lançam projectos concretos, sozinhas ou em colaboração com outros actores, para melhorar as condições de vida dos desempregados, intervir na inserção laboral e habilitar os grupos com menor formação. De facto, na microescala, os militantes sindicais desdobram-se em voluntários e membros do movimento associativo e cooperativo, sendo, muitas vezes, dirigentes da comunidade na sua faceta reivindicativa.

Em La Rochelle (França), a CFDT foi um dos fundadores e animadores da Associação «Avertir» que, desde finais dos anos oitenta, se dedicou a formar e a requalificar os pescadores que tinham ficado sem trabalho.

Na Irlanda, o Irish Congress of Trade Unions, juntamente com outros actores sociais e de acordo com o Programa para o Progresso Económico e Social, criou 12 centros locais para a formação dos desempregados de longa duração. Foram contactadas 11.000 pessoas, em 1992, e 15.000, em 1993; destas, 1.500 encontraram trabalho a tempo inteiro e 193 a tempo parcial. Em 1994, o Governo irlandês, em resultado do êxito da iniciativa, designou 33 áreas locais para continuar a experiência que se desenvolveu até ao ano 2000.

Noutros casos, as organizações sindicais que têm serviços para os trabalhadores, abriram outros destinados aos grupos necessitados: pensionistas, mulheres, jovens, imigrantes, ajudando quer na reivindicação dos seus direitos, quer prestando-lhes ajudas específicas (orientação jurídica, grupos de auto-ajuda, acompanhamento familiar e psicológico, etc.). Algumas vezes foram constituídas, como nas centrais sindicais italianas, federações que agrupam estes colectivos (federações de reformados).

Em 1993, a Confederação Europeia de Sindicatos realizou um inquérito a 22 organizações sindicais membros para conhecer as políticas sociais da União Europeia e o seu impacto na inserção/exclusão e o que fazia cada sindicato neste campo. Este inventário deu uma visão mais alargada sobre a diversidade entre o Norte e o Sul da Europa das iniciativas que o sindicalismo estava a realizar em nove países.

Também o mundo sindical se empenha em esforços transversais que afectam toda a população, especialmente nos direitos sociais e na defesa do Estado do Bem-estar ou na promoção de determinadas prestações.

Este é o caso da DGB que, na Alemanha, contribuiu para que se criasse a nova prestação de dependência dirigida aos mais velhos e aos incapacitados com a contribuição do financiamento de todos os trabalhadores.

Em Espanha, depois da criação do Rendimento Mínimo no País Basco, esta medida foi incorporada nas propostas da Plataforma Sindical Unitária que foi negociada (1990) com o conjunto de Comunidades Autónomas, contribuindo assim para a implementação das políticas de rendimento mínimo em todo o país.

Através da negociação colectiva, os sindicatos fizeram pressão para obter determinadas medidas que têm repercussões indirectas e preventivas nos grupos ameaçados (redução e distribuição do tempo de trabalho, código de boas práticas para

evitar o licenciamento dos trabalhadores de idade mais avançada, modificações da organização do trabalho para criar emprego, melhoria da qualidade e acesso aos serviços públicos, etc.). Também através da concertação social (Fajertag, G., 2001) e do diálogo social conseguiram-se avanços que têm uma repercussão mais ou menos directa sobre a relação emprego/exclusão. Este é o caso das 35 horas em França.

À escala da União Europeia, o diálogo social, iniciado em 1985, permitiu chegar ao Acordo de 1995 sobre o direito à licença por motivo de paternidade ou maternidade (*parental leave*), assinado pelas Confederações Europeias de Empresários e de Sindicatos e depois aprovado como Directiva pelo Conselho de Ministros, em Junho de 1996, sendo posteriormente incorporado nas legislações nacionais. Em 1997, realizou-se o Acordo sobre o trabalho a tempo parcial que tenta eliminar a discriminação e melhorar a qualidade deste tipo de contratos.

Desde a sua fundação, em 1973, a Confederação Europeia de Sindicatos esforça-se por dar consistência à política social europeia através das políticas activas de emprego, dos programas educativos e de formação, das normas sociais, da igualdade de oportunidades e da promoção de práticas de democracia social (CES, 1995), tendo o seu Comité Executivo adoptado a Resolução «Por uma Europa sem excluídos», nos dias 9 e 10 de Junho de 1994. Posteriormente, continuaram a pressionar neste sentido, quer através da dimensão legislativa, quer através da negociação e o diálogo social (Lapeyre, J., 1994).

3.2.4. *Possibilidades e limites da intervenção pública*

Não é possível apresentar de forma pormenorizada nem sequer analisar o papel que desempenham **os poderes públicos** na luta contra a exclusão. A enorme variedade de situações, de políticas e medidas tomadas pela administração pública estatal, regional e local impedem esta acção. Por isso, este capítulo baseia-se num conjunto de considerações prévias que permite apresentar uma tipologia referente à Europa e dar informações específicas sobre os casos de Portugal, Irlanda, Eslovénia, Bolívia e Costa do Marfim, sem esquecer alguns exemplos de outros países e de outros âmbitos territoriais menores.

Os estados, ao mesmo tempo que criam riqueza e proporcionam muitas das condições para a inclusão, produzem pobreza e exclusão. Isso depende do tipo de política económica, do modelo de cidadania, das opções ideológicas e culturais das suas organizações políticas e da cultura política imperante, das formas de concertação com os outros actores, das políticas sociais, laborais, educativas, sanitárias, de habitação e urbanísticas, culturais e, até mesmo, se exercem ou não um papel activo nas medidas dirigidas aos grupos (*target policies*) e se adoptam dispositivos específicos para combater a exclusão. O actor público tem, pelo menos, a responsabilidade de ser uma garantia dos direitos dos cidadãos, embora, muitas vezes, a distância

seja grande entre as declarações, constitucionais ou não, destes direitos e a sua manifestação real, e até mesmo o acesso a estes direitos pode ser desigual. Frequentemente, a igualdade de oportunidades é mais um sonho que uma realidade.

As actuações públicas não são neutras nem vão todas no mesmo sentido e oscilam no decorrer do tempo. Podem: 1) gerar a exclusão quando, por exemplo, através das políticas urbanísticas se criam guetos e uma acumulação da pobreza, ou quando se estabelecem critérios diferenciais de acesso à educação; 2) favorecer mais uns grupos e territórios e prejudicar outros, através dos serviços e equipamentos colectivos e determinados esquemas de segurança social, sobretudo os de origem profissional que não abarcam nem toda a população nem todos os riscos ou dão vantagens comparativas a uns segmentos em prejuízo de outros e 3) ter efeitos inesperados e perversos, ainda no caso de medidas formuladas com objectivos de inclusão. Por outro lado, conhece-se bem a enorme dificuldade de coordenação das políticas públicas, onde as lógicas dos diferentes departamentos ou dos vários âmbitos territoriais podem chegar a ser contraditórias. Este tipo de situações também ocorre durante os vários períodos influenciados pelos responsáveis políticos que obedecem a diversas tendências partidárias. O bem comum, objectivo principal da actuação pública, não costuma ser o mais comum de todos os bens.

Ao mesmo tempo, é necessário constatar que nos últimos vinte anos, pelo menos na Europa ocidental, e isso é extensível a outros continentes, a exclusão despertou um interesse crescente dos poderes públicos e poucos governos negam a sua existência. A sua visibilidade e até a sua luminosidade não os deixa indiferentes, responsabiliza-os, com maior ou menor intensidade têm feito esforços para atenuar a exclusão e, noutros casos, para tentar erradicá-la e até preveni-la.

De facto, todos os governos da União Europeia, devido aos acordos da Cimeira de Nice (2001), estruturaram os planos nacionais para a inclusão, iniciando assim uma nova etapa onde assentam as bases de uma coordenação à escala europeia.

Esta medida permitiu superar uma etapa anterior onde cada país formulava ou não um plano específico. De facto, argumentos, valores, estratégias, competências e medidas, relativamente diferentes e até mesmo díspares, permitiram estabelecer uma certa tipologia.

O primeiro tipo de argumento levava a pensar que a prioridade assentava em conseguir um crescimento económico e que, através dessa medida, desapareceria a exclusão. O corolário deste argumento era que este crescimento resultaria num aumento dos rendimentos, do nível de vida, das oportunidades e principalmente do emprego. Desse modo, este argumento traduzia-se sobretudo em políticas económicas expansivas e políticas laborais incentivadoras. Contudo, este argumento ainda não desapareceu e continua a resistir, apesar de os seus limites serem cada vez mais evidentes.

Assim, por exemplo, a Alemanha, que teve um desenvolvimento económico muito importante na década de cinquenta e sessenta e cuja Constituição consagra o respeito pela dignidade e a garantia da justiça social, não desenvolveu uma política específica de luta contra a pobreza (Leibfried, S., Tennstedt, F., 1995) e continuava a defender que era através de uma política activa de emprego, da sua forte protecção social e da assistência social (ajuda à subsistência e ajudas particulares) que se podia combatê-la. Só a partir de 1998, o novo Governo reconheceu a existência da pobreza e desenvolveu dois estudos sobre este problema (ISG, 1999) que resultaram num plano. Convém recordar que a responsabilidade desta situação é do estado federal, mas que a ajuda social pertence aos estados regionais (*lander*) e aos municípios e que os serviços sociais são geridos por seis grandes fundações.

Em consonância com este exemplo, o segundo tipo de argumento apresentado foi que o desenvolvimento da protecção social pública, completada com as prestações mínimas e de serviços sociais com uma cobertura geral e territorial, eram, em simultâneo, a melhor política preventiva e paliativa da pobreza e da exclusão. No modelo do Estado do Bem-estar completo, universalista e redistributivo, como é o caso dos Países Escandinavos (Abrahamson, P., 2000), em princípio é um paradoxo que existam grupos e situações afectados pela pobreza e pela exclusão. Apesar disso, nos anos noventa, é este o fenómeno produzido.

Na Finlândia, e devido à recessão verificada no início dos anos noventa, aumentou o desemprego de longa duração, o endividamento (120.000 casais, em 1996, muito endividados), o número dos sem-abrigo com uma proporção cada vez mais elevada de mulheres e jovens, dos que têm dificuldades para comprar ou alugar uma casa e, em 1996, quase 12 por cento da população beneficiava do rendimento mínimo garantido. Esta situação obrigou a aplicar uma política específica de luta contra a pobreza e a exclusão, a rever o planeamento dos serviços sociais e sanitários, a uma maior intervenção do mundo associativo e dos municípios e, desde 1996, a elaborar estratégias concretas com vários planos de luta contra a pobreza e a exclusão.

O terceiro tipo de intervenção está relacionado com o rendimento mínimo. Na Europa existem duas gerações de países que implementaram estas medidas (Estivill, J., De La Hoz, J. M., 1990). A primeira geração é a dos que as criaram antes da crise dos anos setenta, em que se tratava de garantir um mínimo como último colchão da protecção social. A segunda geração incorpora a ideia da inserção, tendo começado com o Luxemburgo, em 1986, continuado com a França, em 1988, e expandido para o Sul com a instauração em Espanha, a partir de 1989, em Portugal (Capucha, L., 1998) e Itália (Alti, T., Maino, F., 2000), nos finais dos anos noventa. De facto, os rendimentos mínimos são um instrumento importante e sensível à evolução da pobreza (Guibentif, P., Bouget, P., 1997) e em todos os países da União Europeia originaram debates importantes (Presidência Portuguesa da União

Europeia, 2000) sobre: 1) a sua pertinência na segurança social; 2) as suas condições de acesso e a exigência do controlo de recursos, (*means test*); 3) a sua relação com as políticas laborais (salário mínimo e inserção laboral); 4) a sua exigência de inserção e a criação de direitos para as pessoas receptoras dos benefícios; 5) o seu carácter central ou descentralizado; 6) a sua conexão com um rendimento básico universal (Van Parijs, P., 2000). Em 1989, o Parlamento Europeu pronunciou-se a favor da sua introdução e esta medida foi ratificada pelo Conselho de Ministros, em 1992. Agora, em 2002, esta medida aplica-se praticamente em todos os países da União, excepto na Grécia, e mesmo fora dela (Canadá, Nova Zelândia, Kuwait, etc.). Mas o impacto e a eficácia desta medida varia de acordo com o sistema de protecção social, dos critérios de acesso e do seu montante (elevado na Holanda, baixo em Inglaterra), da dinâmica do mercado de trabalho, da implicação dos actores sócio-económicos e das estruturas locais e da cultura social (Paugam, S., 1999), dado que nos países de matriz protestante não seria necessário convencer as pessoas a valorizar o trabalho, enquanto que nos países de raiz católica se deveria premiar a vontade de inserção laboral ou penalizar o seu contrário.

A França pertence à segunda geração de rendimentos mínimos (1988) que incorpora a noção de inserção (Revenu Minimum d'Insertion – RMI) e que adopta, em Julho de 1998, uma Lei de Luta contra as Exclusões. Neste momento, é o único país que promulgou uma lei sobre este termo, sendo uma marca significativa da sua implantação e da preocupação que desperta. O itinerário dos planos governamentais vem de longe. Concretamente, são criados na década de oitenta quando, de 1983 a 1985, são aplicadas acções pontuais nos períodos de Inverno para combater as situações mais urgentes e precárias. Em 1986, a circular n.º 86.23 já incluía, para além das medidas de urgência, os Complementos Locais de Recursos, através dos quais se financiavam as colectividades locais e as associações para estabelecer contratos a tempo parcial com pessoas sem recursos. Esta medida complementava os Programas de Inserção Local (PIL) e os Programas de Inserção Local destinados às mulheres (PILF). Depois de comprovados os limites destas acções pontuais e de urgência, e depois de terem sido realizadas algumas experiências municipais de rendimento mínimo garantido, ao mesmo tempo que se generalizava e politizava o debate – para o qual contribuiu o Relatório Wrésinsky (Wrésinsky, J., 1987), datado de 1987, e a campanha presidencial – deu-se a aprovação praticamente unânime da lei um ano mais tarde. Entre esta lei, que instituiu o RMI e deu lugar a avaliações rigorosas e a amplos debates, e a da luta contra as exclusões, passaram 10 anos. Nesta década, os governos franceses aprovaram um conjunto de medidas complementares: ampliação da cobertura sanitária gratuita aos beneficiários do RMI, oferta de um conjunto de contratos (CEC, CES, CIE) laborais para pessoas com dificuldades, fundos de ajuda aos jovens, à habitação, etc., embora se revelem insuficientes. Mais de um milhão de beneficiários do RMI, cerca de 12 por cento de desempregados, 10 por cento do total de casais a viver abaixo do limiar de pobreza (580 euros), mais de 200.000 pessoas excluídas da habitação, etc., são dados convincentes que levam, entre outras razões, à Lei de 1998, que vai servir de base à criação do Plano Trienal de 1998 a 2001, com um financiamento de 51,4 milhões de francos e complementado com outras medidas laborais de envergadura («Nouveau départ», TRACE, Inserção Económica, programa «Novos serviços, novos empregos», etc.). Até agora,

a Lei e o Plano não foram objecto de avaliações exaustivas (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2000), embora tenha sido criado um Observatório que já publicou um primeiro relatório (Observatoire National, 2000), mas vale a pena assinalar a existência de um orçamento específico e periódico, o seu carácter transversal (trabalho, formação, habitação, endividamento, cultura e educação, saúde, vida familiar, cidadania), numa perspectiva de afirmação dos direitos de cidadania, de coordenação vertical (estado, colectividades locais, etc.) e horizontal (mundo associativo, etc.) sob o lema «Construir em conjunto um sítio para todos».

A quarta tipologia responde ao carácter geral ou específico das abordagens públicas da exclusão e ao seu carácter central ou descentralizado. Alguns países preferem definir as suas medidas em função de determinados tipos de população mais afectada por este fenómeno. Estas medidas referem-se a uma população alvo (*target population*), a prioridades específicas, territoriais ou não, mais quantificáveis e por isso mais palpáveis e com maior capacidade de avaliação. Correm, evidentemente, o risco de deixar de lado o resto da população excluída, de introduzir discriminações diferenciais e de potenciar os interesses corporativos dos que recebem os benefícios.

Esta parece ser a perspectiva da «Social Exclusion Unit (SEU)», criada na Grã-Bretanha, em Dezembro de 1997, que definiu a exclusão social como «uma expressão sucinta que descreve o que pode chegar a acontecer quando pessoas ou regiões sofrem uma combinação de problemáticas como o desemprego, qualificações escassas, baixos rendimentos, habitações insalubres, forte criminalidade, saúde precária e destruição dos laços familiares». É necessário situar esta aproximação no seio das políticas de activação do mercado de trabalho e da protecção social resumidas (*welfare to work*) à volta do mote «trabalho para as pessoas capazes, segurança para os outros» (GES-Euroccat, 1998). Adjudicando o aumento das desigualdades e da pobreza às medidas dos governos anteriores (durante a época Thatcher) (SEU, 1998), a nova orientação baseia-se num conjunto de programas de aplicação territorial («New Deal for Communities», «Sure Start», «Single Regeneration Budget», «Employment Zones, Education and Health Action Zones») e de medidas específicas sobre o desemprego, os rendimentos mínimos, a criminalidade e a toxicodependência, os jovens, a habitação e a saúde. O SEU, cujo empenho foi renovado em 1999, publicou vários relatórios sobre a exclusão na escola (1998), os sem-abrigo (1998), a renovação dos bairros desfavorecidos, a gravidez juvenil (1999) e como facilitar a passagem da escola para o trabalho (1999). A atenção direccionou-se para a exclusão infantil e juvenil e para a renovação de certas zonas de Inglaterra. É importante referir que, tal como menciona a informação do SEU, estas medidas dizem respeito apenas à Inglaterra, não incluindo a Escócia (Ministério da Integração Social), o País de Gales e a Irlanda do Norte (Unidad TSN), que definiram as suas próprias orientações.

Este nível de descentralização regional também se encontra noutros países, onde uma parte das competências e funções da luta contra a exclusão pertence aos

governos regionais e até aos locais. De facto, em toda a União Europeia surge uma certa tensão sobre qual é o nível territorial mais adequado para tomar as decisões que dizem respeito ao campo social. Embora a segurança social continue a ser uma responsabilidade central, a tendência para a descentralização da acção social é evidente, tanto nos países escandinavos, como na Holanda, com a Social Renewal, ou em Itália (Novembro de 2000) e Portugal (2001), com as duas novas Leis de Serviços e Assistência social. Talvez seja na Alemanha, Bélgica e Espanha onde o nível de decisão subestatal seja mais acentuado.

Em Espanha, o Governo central não tem competências explícitas na luta contra a pobreza e, além disso, sempre foi muito reticente no decurso da história em aceitar esta questão. Isso explica, em parte, que tenham sido os governos das Comunidades Autónomas a realizar planos mais ou menos integrais. Iniciados no País Basco e na Catalunha, existem agora na Galiza, La Rioja, Canárias, Castilla-La Mancha e Castilla-León, tendo sido o de Navarra o último a ser aprovado (1999), antes do actual processo.

A Bélgica tem uma grande tradição de intervenção pública no seio de um processo de confederação, que se acelera nos anos setenta com a criação, em 1974, do Minimex (Mínimo de Meios de Existência) e, em 1976, dos Centros Públicos de Acção Social (CPAS). Em 1993, votou-se uma Lei que contém um programa de urgência para uma sociedade mais solidária, onde se afirma que a luta contra a exclusão é uma prioridade do Governo. Entre 1993 e 1994, foi elaborado, a partir da mobilização de todos os actores e com um método qualitativo inovador, o «Rapport Général sur la Pauvreté». O conjunto de actores fez pressão e, em Maio de 1998, foi assinado um acordo de cooperação entre o Estado Federal, as Comunidades e as Regiões, criando-se assim um instrumento permanente de coordenação, com um serviço outorgado ao Centro para a Igualdade de Oportunidades e da Luta contra o Racismo e uma Comissão de Acompanhamento onde participaram as entidades públicas e privadas. De dois em dois anos, é necessário elaborar um relatório que faça um balanço da evolução da pobreza, das políticas e do exercício efectivo dos direitos com algumas recomendações. É preciso ter em consideração que, desde 1991, é publicado um relatório anual sobre a pobreza e a exclusão social na Flandres (Vranken, J. et. al., 1992-2000) e que na Valónia também foi publicado outro relatório (Direction Interdépartementale, 2001). De facto, nestas regiões, há mais de 10 anos na Flandres e posteriormente na Valónia, foram criados fundos para financiar projectos de integração de pessoas menos favorecidas, que contemplam a sua participação e a colaboração das entidades públicas e privadas.

Para completar esta diversidade tipológica de intervenção pública, seria necessário referir os milhares de experiências que, cada vez mais, têm sido realizadas a partir das instâncias municipais, mas isso é impossível neste trabalho.

Para terminar este capítulo, seleccionaram-se cinco experiências específicas referentes a outros tantos países. As duas primeiras pertencem a dois países da União Europeia, Portugal e Irlanda, que partilham alguns traços.

Tanto um, como o outro, partiam de uma situação periférica na União Europeia e registavam níveis relativamente baixos de desenvolvimento económico e de protecção social. Mas os índices económicos destes países nos anos noventa mostram que foram capazes de realizar progressos económicos substanciais, chegando a ser superiores aos valores registados noutros Estados. Não conseguiram, no entanto, eliminar a pobreza e existem razões para pensar que as desigualdades sociais e territoriais aumentaram neste período entre o norte e o sul de Portugal, no este e oeste da Irlanda, entre as zonas urbanas e costeiras e rurais, entre as pessoas com maiores rendimentos e as pessoas com menores salários. Nos dois países ocorreu um alargamento e uma ampliação da protecção social que, na Irlanda, se baseava no modelo Beveridgiano e, em Portugal, no modelo profissional, mas o conjunto da despesa pública social continua a estar abaixo das médias do conjunto da União. Qualquer um dos dois tem uma forte presença da Igreja Católica, que se faz sentir num grande número de associações e serviços sociais, educativos e sanitários, e uma concepção basicamente subsidiária do Estado, reflectida nas respectivas Constituições e numa tradição histórica de beneficência pública com poucos meios, embora nos últimos tempos a intervenção pública central tenha sofrido um incremento e uma modernização notáveis. A administração pública local não tem tido um papel muito relevante no campo social. O peso e a presença do mundo associativo são fortes, com um peso maior do voluntariado individual na Irlanda e das entidades verticalizadas em Portugal. Em qualquer caso, têm uma considerável dependência financeira do sector público, mesmo quando também exercem um poder negociador importante (Pacto de Solidariedade, em Portugal, e Comité de Coordenação, na Irlanda) e variadas formas de parceria. As estruturas familiares e a comunidade local continuam a ser fortes e constituem o núcleo central da sociedade, além de desempenharem um papel muito importante na obtenção de trabalho, habitação, nas ajudas informais e formais, no cuidado infantil e de pessoas idosas, etc.

Qualquer um destes países tem uma longa tradição de intervenção e reflexão sobre a pobreza e a exclusão e é interessante constatar que, nas décadas de setenta e oitenta, é quando se renova o interesse por estes temas, reconhecendo a existência da pobreza e o seu carácter estrutural, de múltipla dimensão e acumulativo.

Em **Portugal**, a revolução de Abril e a renovação das preocupações sociais (Medina Carreira, H., 1996) coincidem com a chegada das consequências da crise de 1974. Começa-se a reconhecer que é necessário construir um Estado do bem-estar, num país onde este foi débil e coexistiu com uma forte sociedade providencial. É introduzido o salário mínimo, a cobertura dos subsídios é ampliada, os serviços de saúde e alguns equipamentos sociais são alargados. Mas, a partir de 1977, as políticas recessivas provocam um novo crescimento da pobreza. Assim, é na década de oitenta quando começam a aparecer os primeiros estudos sistemáticos sobre a pobreza. O estudo que agora é um clássico, divulgado em 1985 (Bruto da Costa, A., Silva, M., Pereirinha, J., Matos, M., 1985), terminava com a defesa de requisitos prévios para uma política de erradicação da pobreza. O primeiro, o da necessidade de consciencialização deste problema pelos quadros técnicos, pelos

responsáveis políticos e pela opinião pública. O segundo, solicitava a criação de condições que potenciassem uma maior participação dos pobres na vida pública. Duas propostas que serão seguidas no decénio 1986-1997.

Em 1990, são nomeados dois Comissários, um para a Região Norte e outro para a Região Sul, para enquadrar os projectos do Segundo Programa Europeu, assim como os do Terceiro Programa, coordenar as entidades promotoras destes projectos, assegurar o compromisso dos diferentes departamentos ministeriais e da sociedade civil e promover a participação no debate sobre as causas e a extensão da pobreza. Ao mesmo tempo, é criado o programa nacional, dotado com 20 milhões de Ecus, e que foi continuado até aos nossos dias (Amaro, R.R., 2002). Em 1997, foram celebrados, em Tróia e no Porto, encontros que permitiram fazer um balanço da sua actuação (Vieira de Silva, J. A., 1997), caracterizando os 131 projectos: mais de metade localizavam-se nas zonas rurais e no sul do país. Estes projectos no sul do país são mais recentes, dado que mais de 80 por cento dos projectos foram iniciados nos últimos três anos, enquanto que 60 por cento dos projectos do norte têm mais de cinco anos de duração, e têm uma menor fatia orçamental para cada um deles. No total, dirigem a sua acção a famílias com carências económicas, crianças e jovens com dificuldades de inserção e pessoas idosas, através da promoção da inserção social, do emprego e actividades económicas e melhoria das condições de habitação. Destes projectos, 30 por cento têm cinco a sete parceiros e 25 por cento tem mais de 10 organizações comprometidas ao Comité Director. O peso das entidades públicas é importante, sendo os sindicatos e as empresas de importância reduzida. As principais dificuldades encontradas centram-se nos recursos humanos e na concepção do projecto, na complexidade da intervenção e na constituição e desenvolvimento das parcerias.

Precisamente, este último ponto é um dos que tem sido mais desenvolvido e debatido. Em 1996, o Ministério da Solidariedade e Segurança Social publicava, em consequência da avaliação efectuada, o Regulamento do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza, sendo referido no primeiro artigo quais podem ser as entidades promotoras e o segundo artigo determina as condições da parceria. Elza Chambel, então Comissária do Programa, escreveu: «*O Programa de Luta contra a Pobreza em Portugal baseia-se e fundamenta-se na experiência vivida no âmbito do III Programa Europeu de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, onde a parceria foi um dos princípios fundamentais. O Programa português tem por objectivo a eliminação dos mecanismos de pobreza e exclusão através da cooperação do sector público e privado, da acção intersectorial a partir de uma perspectiva integrada, da participação e responsabilização de grupos e comunidades locais e, sobretudo, da sua capacidade para sair de forma sustentável da situação de pobreza e exclusão social*» (Chambel, E., 1997). Esta noção de parceria não só se inclui explicitamente na luta contra a pobreza, como também se alarga ao Programa Especial de Realojamento de 1993, ao campo educativo, sanitário, ao PAII para a ajuda domiciliária da velhice, ao PILAR para os centros de acolhimento de idosos, ao SER, dedicado à infância com dificuldades, etc.

Em 1992, cria-se uma nova Direcção Geral de Acção Social. Uma boa parte das ideias do Pobreza 3 reflectem-se nas novas directrizes que presidem a acção social em Portugal. A parceria, a participação e o carácter integral, são afirmados nos documentos emanados desta Direcção Geral (Madeira das Ruas, M.J., 1992), que também insiste no desenvolvimento comunitário e na animação sócio-cultural e têm, junto do desenvolvimento local (Henriques, J.M., 1989), uma importante implementação em Portugal.

Todos os autores portugueses estão de acordo ao admitir a influência das decisões europeias sobre as políticas sociais do seu país, embora isso às vezes provoque críticas e debates. Um exemplo positivo é a implantação do rendimento mínimo (Rendimento Mínimo Garantido), dado que, neste caso, e assim o afirmam, podem aplicar as lições resultantes das experiências de outros países (Pedroso, P., 1997). Esta transmissibilidade acumulativa e a ideia experimental tiveram o seu reflexo, através da Lei de Julho de 1996, que implantava aquelas medidas numa experiência piloto com a duração de um ano. Depois da correspondente avaliação e discussão, esta Lei começou a ser aplicada com carácter geral, a partir do Verão de 1997. Trata-se de uma prestação não contributiva da Segurança Social, combinada com um programa de inserção sócio-laboral, da qual se devem encarregar as CLA (Comissões Locais de Acompanhamento) e nas quais participa o conjunto de actores locais, públicos e privados. Em Dezembro de 1999, calculava-se que o número de beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido era de 430.000.

Este ano, começou também uma nova fase na utilização de determinados Fundos Estruturais da União Europeia (FSE e FEDER), dentro do II Quadro Comunitário de Apoio, coordenando-os num único subprograma denominado Integrar, cujo objectivo é promover a integração económica e social dos grupos mais desfavorecidos da população. O programa Integrar tem cinco linhas. A primeira é o apoio ao desenvolvimento social, a segunda é a integração económica e social dos desempregados de longa duração, a terceira é dedicada às pessoas diminuídas, a quarta está destinada à formação profissional dos reclusos e a quinta financia a construção e adaptação de infra-estruturas e equipamentos sociais. Nestas diferentes linhas de acção podem ser introduzidos projectos cuja *«prioridade seja a natureza pluridimensional dos problemas que afectam as populações, que façam um acompanhamento das várias fases do processo de integração e que privilegiem a mobilização dos recursos locais, a criação de parcerias e a implicação dos destinatários»* (Ministério de Trabalho e de Solidariedade, 1997). No encontro de promotores de projectos verificava-se a existência de 600 projectos que tinham sido seleccionados, dos quais cerca de 70 por cento são de gestão privada e uma boa parte centra-se no grupo dos diminuídos. A ideia de concentrar determinados fundos estruturais da União, coordená-los ao atribuir prioridades que respondam às necessidades portuguesas e criar a apresentação de projectos não deixa de ser interessante, tendo em grande parte sido aplicada no novo Programa Operações de Emprego, Formação e Desenvolvimento (POEFDS), lançado recentemente no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio para os anos 2000-2006.

Além disso, é necessário ter em conta que se lançou, em 1996, o programa Mercado Social de Emprego, no qual se reúne um conjunto de iniciativas: escolas-oficina, programas ocupacionais, emprego protegido, empresas de inserção e iniciativas locais de emprego, através das quais se pretende activar o mercado de trabalho e lutar a favor dos que estão excluídos desse mercado. Neste programa inserem-se os esforços da economia social portuguesa.

O último programa nacional é o das Redes Sociais Locais (IDS, 2001), gerido pelo Instituto de Desenvolvimento Social, cujo objectivo é lutar contra a pobreza e a exclusão e criar planos de desenvolvimento sócio-económico à escala local.

É necessário incluir neste inventário as actuações do mundo associativo (Hespanha, P., coord., 2000b). À tradição renovada de algumas Misericórdias, junta-se a acção da Caritas, da acção social das Paróquias e, em especial, das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), cuja acção se alarga desde a infância à juventude e à velhice, assim como a existência de iniciativas e redes como a REAPN.

Para prosseguir as realizações da política social portuguesa (Rodrigues, F., 1999) e, nomeadamente, o conjunto de esforços na luta contra a pobreza e a exclusão, o Ministério do Trabalho e Solidariedade publicou quatro livros (Ministério, 1997, 1998, 2000, 2001) que constituem verdadeiras análises onde se dá a palavra aos responsáveis políticos de todas as tendências, aos actores públicos e privados, às organizações sindicais e empresariais e mutuals e aos projectos mais significativos. Talvez esta apresentação da experiência portuguesa poderia terminar com as palavras do Ministro do Trabalho e Solidariedade quando afirmou «*Portugal já não é um país pobre, mas é um país que tem demasiadas pessoas em situação de pobreza*» (Ferro Rodrigues, E., 1997).

Tal como foi referido, também a **Irlanda** tem uma longa tradição no tratamento da pobreza. A redescoberta mais actual desta situação ocorre a partir de 1971, resultante da conferência celebrada em Kilkenny e de uma investigação (O' Cinneide, S., 1972) sobre a extensão da pobreza no país. Em 1974 e em 1981, voltaram a realizar-se estes encontros, que ajudaram à consciencialização pública. Até 1980, a Irlanda participou no I Programa Europeu de Luta contra a Pobreza com 24 projectos e foi a pressão da Presidência Irlandesa que tornou possível encher o vazio que ficou entre o I e o II Programa Europeu, iniciado em 1985. Como afirma H. Frazer, director da «Combat Poverty Agency»: «*foi com o II Programa Europeu que um determinado número de projectos provenientes de pequenas associações de moradores e de comunidades locais se começaram a desenvolver nas áreas rurais e urbanas mais deprimidas*» (Frazer, H., 1997). Em 1986, criava-se este organismo com um estatuto específico dentro da estrutura do Ministério da Assistência Social («Social Welfare»). Foi este organismo que polarizou uma boa parte dos esforços realizados nos últimos quinze anos. Estes esforços obtiveram um reconhecimento institucional em meados dos anos oitenta, criando-se um primeiro fundo que financiou cerca de 80 projectos de desenvolvimento comunitário e um segundo fundo para grupos locais de mulheres, especialmente activas neste campo. Muitas vezes,

isto significou alterações na perspectiva tradicional e paternalista, ao centrar a atenção na participação e no *empowerment process*.

De acordo com as pautas do relatório de Frazer, já mencionado, é referida uma segunda fase na primeira parte dos anos noventa, onde um determinado número de projectos experimentais «*centraram a atenção no grupo dos desempregados e na construção de uma parceria entre os organismos públicos, os empresários locais, os sindicatos, as organizações comunitárias e as associações de voluntários*» (Frazer, H., 1997).

Em 1990, o Governo adoptou um programa de desenvolvimento comunitário que financiou, inicialmente, 15 centros locais de recursos. Em 1992, são já 22 e o orçamento eleva-se a um milhão de libras (Nolan, B., Callan, T., 1994). Paralelamente, um ano antes e com o objectivo de lutar contra o desemprego, o Governo, em acordo com sindicatos e empresários, lançou o PESP (Programa para o Progresso Económico e Social), onde foram integrados alguns dos projectos anteriores, como por exemplo o PAUL (Pessoas contra o Desemprego em Limerick). Os esforços irlandeses não terminam aqui, dado que, utilizando os Fundos Estruturais Europeus, se cria um programa nacional de desenvolvimento local e urbano para as áreas mais marginalizadas. Actualmente, mais de 35 «parcerias» gerem este tipo de iniciativas em que, uma vez mais, a partir de uma análise pluridimensional e de uma aproximação integral, se tenta conseguir um desenvolvimento local que faça participar a população (Walsh, J., Craig, S., 1998). Por outro lado, é necessário assinalar que uma parte muito importante da estratégia irlandesa se baseia na manutenção dos rendimentos (*income maintenance*) (Curry, J., 1993) e, por isso, também é essencial a criação do rendimento mínimo, em 1979 («*Supplementary Welfare Allowance*»), das ajudas à habitação, em 1982, da prestação familiar, em 1984, dos assistentes (1990), etc. De uma forma geral, é muito importante que as prestações e os serviços da Segurança Social se tenham alargado e ampliado.

Em consequência do compromisso definido na Cimeira das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, celebrada em Copenhaga, em 1995, lança-se na Irlanda uma Estratégia Nacional contra a Pobreza (NAPS), dirigida pelo Departamento da Presidência, com uma comissão interdepartamental onde estão representados os principais ministérios. Durante um ano abre-se um processo consultivo, onde participam 250 organizações, que se estruturam à volta da comissão e que se posiciona a partir de perguntas chave sobre o conceito de pobreza, a sua caracterização, a identificação das causas e as consequências, os objectivos, princípios, prioridades, medidas e mecanismos de um plano nacional (Interdepartmental Policy Committee, 1995). No termo deste complicado e estimulante processo é necessário realçar duas publicações. Uma, que expõe as lições de Pobreza 3 para a Irlanda (Harvey, B., 1994), e outra que também tentou explorar que tipo de aprendizagens que se podem extrair do que se faz nos outros países para enfrentar a pobreza (Community Workers Cooperative, 1996).

Baseando-se numa ampla tradição estudiosa do fenómeno da pobreza, onde prevalecem os critérios e definições europeias (ESRI, 1989), na frutuosa experimentação no terreno e na vasta consulta realizada, chegou-se a um conjunto de

objectivos que dão conteúdo ao Plano. Este plano projectou-se a partir da seguinte definição: «são pobres todos aqueles cujos rendimentos e recursos (materiais, culturais e sociais) são tão insuficientes que os excluem de ter o padrão de vida que é contemplado como aceitável pela sociedade irlandesa». Desta forma, faz-se uma diferenciação entre os grupos que vivem nesta situação e os estão em risco de fazer parte deste conjunto de pessoas. O objectivo geral e reconhecido consiste no compromisso de reduzir a percentagem da pobreza persistente (Combat Poverty Agency, 1997), cifrada entre 9 por cento e 15 por cento da população, para um valor inferior a 5 por cento e 10 por cento, entre 1997 e 2007. Também estão quantificados os objectivos para cada uma das cinco áreas, nas quais se devem realizar progressos substanciais: na educação, o objectivo é eliminar o abandono escolar no primeiro ciclo e fazer com que 90 por cento complete o ciclo secundário (*senior*); na área laboral, diminuir o desemprego de 12 por cento para 6 por cento no ano 2007, assim como passar de 7 por cento para 3,5 por cento o desemprego de longa duração; nas políticas de manutenção dos rendimentos aplica-se um conjunto de compromissos precisos, tal como para as áreas urbanas e a pobreza rural. Sem esquecer a necessária reorganização institucional: continua a acção do Comité Interdepartamental, dirigido pela Presidência e o Ministério da Assistência Social, é criada uma equipa encarregada pela implementação, sendo responsável pelo acompanhamento e avaliação o Foro Nacional Económico e Social (NESF) e a Combat Poverty Agency. Posteriormente, foi aplicado um sistema de verificação (*proofing*) para ver até que ponto são aplicadas as decisões adoptadas.

É necessário assinalar que factores como a parceria (Sabel, Ch., 1996, McCarthy, D., 1998) e a participação são citados nos princípios e estratégias do Plano, de acordo com o que foi o processo anterior, e é complementado com um livro verde sobre o sector comunitário e voluntário e as suas relações com o Estado (Department of Social Welfare, 1997).

É prematuro avaliar a repercussão deste Plano, que começa por incidir nas orientações europeias (Irish Presidency, 1996). Por agora superou a prova da mudança de governo, mas existem mais dificuldades na distribuição orçamental. Também se podem formular dúvidas sobre a combinação e conjunção de tantos programas e fundos com uma estrutura administrativa tão centralizada e sobre a sua articulação com os projectos locais. Mas para além destas possíveis dificuldades institucionais, o maior desafio é compatibilizar um desenvolvimento económico dependente com um progresso social nacional. Ou, dito de outra forma, como fazer com que a luta contra a pobreza e a exclusão não seja apenas prioridade da política social, mas também da política económica, sem esquecer o conjunto de esforços feitos pelo Estado e pela sociedade para avançar.

Neste sentido, e dado que a NAPS resulta do compromisso do Governo irlandês adoptado na Cimeira de Copenhaga, a questão dos direitos humanos e da desigualdade voltaram a ser alvo de discussão nos últimos debates (Frazer, H., 1999). Tanto mais que a exclusão foi definida pela NAPS como «o processo acumulativo de marginalização relativamente à esfera produtiva (emprego), do consumo

(pobreza em termos de rendimentos), das redes de socialização (Comunidade, vizinhança e família), dos processos de decisão e de uma qualidade de vida adequada». Esta vasta definição, juntamente com o carácter interdepartamental de alguns objectivos quantificados e comprováveis (*proofing*), de alguns instrumentos estáveis e participados, dão uma potencialidade apreciável à Estratégia Nacional Irlandesa contra a Pobreza e a Exclusão.

Mas não é apenas na Europa ocidental que sopram novos ventos em relação à luta contra a pobreza e a exclusão. Existem outros países deste continente que também já aplicaram iniciativas específicas neste sentido. Esse foi o exemplo dado pelo **Governo Esloveno** que, no dia 3 de Fevereiro de 2000, aprovou um programa especial com o objectivo de superar a fragmentação, harmonizando e interligando as medidas já existentes. O objectivo é concertar de forma permanente e preventiva os esforços de todos os ministérios (emprego, educação, habitação, serviços sociais, etc.), junto das autoridades locais e do mundo associativo. Mais concretamente, as medidas estabelecidas são: 1) dar mais oportunidades para que as pessoas possam começar a trabalhar e desta forma beneficiem das prestações da Segurança Social; 2) diminuir o abandono escolar e aumentar o número de profissionais qualificados; 3) aumentar os subsídios destinados à habitação e aos que não podem pagar o aluguer; 4) ampliar a cobertura dos serviços sociais, especialmente para aqueles que não são autónomos ou adjudicando-lhes ajudas temporárias e a curto prazo.

Da mesma forma, noutros continentes estão a ser executados planos e programas. O caso da **Bolívia** é particularmente interessante porque, apesar de ser um país com importantes recursos naturais, quase todos os indicadores sócio-económicos o classificam como sendo dos mais pobres da América Latina. Em 1993, realizaram-se uma série de reformas que o novo Governo de 1997 confirmou, ao mesmo tempo que se indicava que a luta contra a pobreza, especialmente nas áreas da saúde e do ensino, seria uma prioridade. Nos anos oitenta, criou-se um primeiro Fundo Social de Urgência (Von Gleich, A., 2000) que financiou cerca de 3.000 projectos que afectavam aproximadamente 20.000 pessoas. Mas rapidamente se notou que estes projectos não se dirigiam às pessoas mais necessitadas nem se integravam na planificação e nas políticas mais gerais e que a sua continuidade era duvidosa, pelo que, em 1990, foi substituído pelo Fundo de Investimento Social. Neste novo plano caracterizam-se melhor os colectivos a ajudar (mortalidade infantil superior a 17 por cento e índice de analfabetismo superior a 40 por cento), as áreas (ensino e saúde) e coordenam-se as instâncias públicas e as entidades privadas, tendo sido considerado o critério de sustentabilidade. Em Outubro de 1994, aprovou-se o plano de desenvolvimento económico e social («A mudança para todos») que incorporava as lições aprendidas num conjunto de medidas gerais de reforma agrícola, de acesso ao crédito, de regulação do mercado de trabalho (quase 2/3 da população activa trabalha no sector informal), de melhoria da instrução, incluindo medidas específicas para tentar garantir a reforma, destinadas à infância e às mulheres (PIDI, VIDA, PROVIAN).

Por fim, na **Costa do Marfim** (Assémien, A., 2000) comprovou-se que, entre 1985 e 1995, a proporção de pessoas que viviam abaixo do limiar de pobreza triplicou e isso afectava tanto as cidades como as zonas rurais, apesar do aumento da despesa pública social. No âmbito dos vários programas de desenvolvimento, o Governo adopta, em 1997, uma «Declaração de política da população» com o objectivo de melhorar as condições de vida da população e, em especial, dos jovens e das mulheres. Em Junho de 1997, é aprovado um plano de acção contra a pobreza, que tem em conta a dimensão multisectorial, as diversidades territoriais e a colaboração da sociedade civil. Neste plano são fixados os seguintes objectivos gerais: reduzir a proporção de casais que vivem no extremo da pobreza de 10 por cento, em 1995, para 5 por cento, em 2001, alcançar uma percentagem de 30 por cento da população em situação de pobreza relativa, quando em 1995 se registava um valor de 36,8 por cento, redefinir e reforçar o papel das autoridades locais na elaboração de planos específicos, realizar um conjunto de acções específicas dirigidas a determinados colectivos e criar uma parceria mais activa entre a administração pública e as organizações não governamentais, tanto as nacionais, como as relacionadas com a cooperação internacional.

3.3. Para uma tipologia de estratégias

Apresentar as estratégias que pretendem combater e aproximar-se da exclusão implica deixar de lado as medidas pontuais, as acções muito pormenorizadas e de urgência, os dispositivos tácticos, através dos quais, em várias ocasiões, se pretende abordar e até mesmo resolver a exclusão. Neste sentido, as coordenadas clássicas do **tempo** e do **espaço** desempenham um papel fundamental.

3.3.1. Tempo e espaço. Duas coordenadas clássicas

De acordo com a definição adoptada de exclusão como processo, é inegável que para circunstâncias crónicas e para dinâmicas encadeadas não se pode responder com acções de curta duração. Não se pode cair no erro de pensar que, como acontece frequentemente, um projecto de, por exemplo, um ano de duração, possa combater este fenómeno com garantias de êxito. Outra questão é saber se o objectivo é dar a estes projectos um carácter experimental. Mas mesmo assim, é necessário medir o tempo necessário para o realizar. A problemática social não se modifica facilmente e a intervenção sobre este fenómeno obriga a destinar determinadas fases circunscritas à estruturação, ao planeamento, à execução, ao acompanhamento e avaliação que são imprescindíveis. O tempo é, em simultâneo, um aliado e um inimigo. Um aliado porque, sem ele, a avaliação não tem sentido e porque bem utilizado se converte numa possibilidade de digestão tranquila, de apropriação sucessiva do que se está a realizar. Mas também é um inimigo porque

impõe urgências e ritmos que precisam de ser cumpridos. Igualmente negativo, é correr desesperadamente atrás de objectivos inalcançáveis, ou alargar indefinidamente, num desejo perfeccionista ou de autojustificação, os prazos da actuação.

É preciso ter em consideração que o tempo dos que estão em situação de exclusão não tem o mesmo valor e significado dos que não estão nessa posição. A sobrevivência exige respostas quotidianas, deixando de ter sentido a longo prazo. Pode-se colocar a hipótese de haver uma correspondência, à escala individual, entre a duração do itinerário de exclusão e o de inclusão. Quando a exclusão se coloca em termos mais colectivos, a gravitação do tempo é mais considerável e é mais ainda quando se trata da participação dos excluídos na formulação e acompanhamento das estratégias.

Nas cidades europeias, o tempo é um recurso escasso e é normal ouvir frases como «não tenho tempo para nada», «o tempo passa num instante», enquanto que nos países do Sul o tempo parece um recurso abundante, «há tempo para tudo», e favorável, «o tempo dirá». Os horários, a utilização do dia e da noite, das estações do ano, a duração das reuniões, das tomadas de decisão, os encontros, as filas ou a sua inexistência, adoptam sentidos muito diferentes de acordo com as culturas urbanas ou rurais, consoante os grupos e classes sociais, se ocorrem nos países do Norte ou do Sul, etc.

Tudo isto leva a pensar que o domínio desta coordenada é uma condição indispensável para a elaboração e aplicação de qualquer estratégia que queira incidir realmente na vida colectiva e mais especialmente na luta contra a exclusão.

A outra coordenada, o espaço, também é digna de ser tida em consideração. Já se falou dela e no capítulo seguinte faz-se uma reflexão sobre a localização, mas o que aqui importa assinalar é que o território não é neutro e também adopta significados diferentes. Senão, pensemos no sentido que tem em dois casos extremos: para os nómadas pode ser um horizonte sem fim, para os reclusos é delimitado pelas barras da cela ou pela porta do quarto. Pode ser uma prisão ou uma abertura. Pensemos também nas estigmatizações que se projectam sobre os que vivem em determinados subúrbios.

Ao definir o local da intervenção, é necessário considerar a sua pertinência e a sua coerência interna em termos de empobrecimento e de exclusão, a sua articulação com outras áreas que, muitas vezes, não coincidem com as divisões administrativas, políticas e até económicas convencionais.

Estas considerações foram tidas em conta na passagem do segundo para o terceiro Programa Europeu de Luta contra a Pobreza. Assim, enquanto que no segundo programa se actuava por grupos e os projectos portugueses e espanhóis só tiveram dois anos de vigência (1987-1989), tendo sido depois continuados pelas autoridades estatais, no terceiro programa estabeleceu-se um período de cinco

anos e, tanto o volume como o território, foram incrementados para alcançar o que se chamou *grandeur nature*. Mas nem sempre o território foi bem escolhido, nem o desenvolvimento temporal foi o mais adequado, o que originou vários fracassos, enquanto que, inversamente, esses factores foram uma das condições para obter resultados positivos.

Depois de lembrar o papel destas duas coordenadas, é necessário entrar na elaboração das diversas tipologias que podem ser estabelecidas em relação às estratégias que combatem a exclusão. Mesmo conscientes do risco de simplificação que implica toda a modelagem tipológica, é possível distinguir um primeiro bloco onde as estratégias dependem da representação social, um segundo bloco, dependente dos objectivos que se pretendem alcançar e um terceiro bloco, cujo critério são as questões metodológicas e os meios disponíveis.

3.3.2. Estratégias e representações sociais

Assim, no primeiro bloco, cabe começar por afirmar (Estivill, J., 1997; Baptista, J., Perista, H., Agiar, A. L., 1995) que as estratégias estão sujeitas à representação que o conjunto da sociedade tem sobre a exclusão. Muitas vezes, o primeiro mecanismo com que se depara este fenómeno é a **negação** e a **ocultação** da sua existência. Esta é uma posição bastante frequente que se justifica pela criação de uma imagem idílica, levando a pensar que a grande maioria da população vive com altos níveis de bem-estar e está bem adaptada às pautas vigentes, ou então, porque não se quer admitir a sua presença, reduzindo o fenómeno a um estado excepcional ou residual.

De facto, a exclusão e as pessoas afectadas por esta situação, de certa forma, importunam e incomodam os cidadãos, porque lhes apresentam uma face onde não se querem reconhecer e da qual querem fugir: aos trabalhadores e educadores sociais e a outros profissionais porque lhes recordam os limites e as dificuldades do seu trabalho; aos responsáveis políticos porque em parte esta situação os deslegitima; e aos meios de comunicação porque não costumam ser objecto de notícia (Zeggar, H., 2000).

Nos metros das grandes cidades europeias, quando uma pessoa entra numa carruagem e começa a pedir, costuma atrair a atenção das pessoas ao tocar um instrumento, ao levantar a voz, ou a mostrar a sua indignação. Muitos dos que viajam com essa pessoa, refugiam-se descobrindo uma súbita vocação de leitura nos seus jornais diários, outros desviam a atenção, há quem comece a falar do tempo e até quem fique nervoso...

Por isso, em muitos países não se quis reconhecer a existência da pobreza e da exclusão e menos ainda dos seus aspectos estruturais. Às vezes, tanto a primeira

como a segunda situação é partilhada e assumida pela maioria da população e existem poucas possibilidades de comparação. Ocultam-se as manifestações de riqueza e os pequenos círculos que as possuem autoprotegem-se e distanciam-se. Noutras ocasiões, governantes, meios de comunicação e outros poderes factuais escondem, reprimem e desvirtuam estes fenómenos, minimizando-os, mediando-os ou dando-lhes um tratamento sensacionalista. Muitas vezes, isso ocorre em períodos de crescimento económico com um aumento geral dos níveis de rendimentos e como medida para não discutir a distribuição desigual da riqueza produzida. Por vezes, também se torna difícil reconhecer a exclusão e os grupos excluídos quando tanto as causas como os valores e as estigmatizações que as criam são aceites maioritariamente e fazem parte das imagens dominantes. Ou será, talvez, uma forma de preservá-las tendo em conta a possível invalidação que supõem as formas de vida dos que são afastados e separados? Com frequência, estas visões acabam por se traduzir em medidas coercivas, punitivas e de reclusão.

Na época das grandes epidemias na Europa, as doenças foram associadas à pobreza errante, aos mendigos e aos vagabundos, justificando-se assim a sua proibição, perseguição e encerramento. Mais tarde, pretendeu-se valorizar o trabalho e a pobreza foi identificada como a vontade de não querer trabalhar. Montesquieu, em 1748, dizia o seguinte: «um homem não é pobre porque não tem nada, mas porque não trabalha». Por isso, era necessário premiar os que se esforçavam por trabalhar e castigar os que não queriam fazê-lo. Desta forma, aplicaram-se os dispositivos de assistência para os esforçados e os trabalhos forçados e as deportações para as colónias para os outros.

Por tudo isto, alguns autores que tratam estes temas utilizam denominações como a face escondida (Hiernaux, J.P., 1981, Chambers, R., 1990, Muñiz, R., 1996), a face oculta (Pons, I., 1992), a outra face (Cardoso, A., 1993), etc., para destacar o carácter submerso e o desapareço consciente ou inconsciente da sociedade em relação à exclusão.

Deste modo, uma das primeiras condições para formular estratégias que queiram combater a exclusão é, precisamente, fazê-la emergir, reconhecê-la, torná-la visível. De facto, e até certo ponto, estas foram as etapas de redescoberta da pobreza na Europa dos anos setenta. E isso não consiste apenas em promover investigações, estudos, publicações e tratamentos estatísticos diferentes, mas também em definir as bases para um debate público onde o conjunto dos actores possa intervir. Entre os actores, cabe assinalar a importância dos responsáveis políticos, que devem incluir estas questões nas agendas das suas preocupações, do mundo associativo, através do qual podem expressar-se as vozes dos colectivos, muitas vezes caladas, e dos meios de comunicação para que passem outra imagem, mais transparente, onde apareçam logicamente os problemas, mas também os esforços positivos que fazem as pessoas, os grupos e as comunidades, para sair da exclusão.

A segunda concepção, durante muito tempo e ainda hoje estabelecida, é a da **individualização** da exclusão. De acordo com este conceito, a exclusão é adjudicada aos comportamentos singularizados. A frase que melhor resume este conceito seria: «Quando se é pobre ou está excluído é porque este é o papel que lhe cabe ou que pretende». Assim, só se pode deduzir que é preciso conformar-se com uma situação inamovível ou que está nas mãos de cada um sair desta situação. Existe mesmo um vasto legado histórico de explicações patológicas da pobreza (Alcock, P., 1993), e mais ainda da exclusão, por via de genes hereditários, malformações físicas ou mentais e, chegando a uma posição mais extrema, houve quem considerasse que as características raciais e étnicas seriam as principais causadoras.

Na Idade Média, a concepção eclesiástica mais difundida na Europa dizia que se existiam pobres e ricos, era porque Deus queria que assim fosse e que, por isso, os pobres deviam aceitar essa vontade e não revoltar-se contra ela.

Um dos argumentos utilizados pela Inquisição espanhola era que as suas vítimas estavam possuídas pelo diabo, deixando de ter vontade própria e afastando-se assim dos comportamentos virtuosos definidos pela Igreja Católica.

O historiador Stedman Jones (Stedman Jones, G., 1971) destacou como em Inglaterra, nos últimos vinte anos do século XIX, a classe média e a classe operária acomodada caracterizava o povo de selvagem porque não respeitavam os seus valores e aspirações, e como se acreditava que daí resultava o empobrecimento, que se transmitia de geração em geração.

Com a redescoberta da pobreza na década de sessenta do século passado nos Estados Unidos, e dado que este fenómeno afectava sobretudo as pessoas de cor, insinuaram-se explicações mais ou menos relacionadas com a patologia biológica (O'Connor, A., 2001).

Esta forma de entender a pobreza e a exclusão projecta-se sobre os indivíduos que estão nessa situação, contribuindo assim para o fatalismo, a resignação e a passividade, que reforçam a ideia da impossibilidade de sair deste estado. Este individualismo, que muitas vezes culpabiliza a vítima (Ryan, W., 1971), fazendo com que a pobreza seja o problema dos pobres, leva a colocar as respostas que se adoptam ao mesmo nível. A esmola, a caridade e até mesmo a filantropia individual ocupam, e continuam a ocupar, uma grande parte do tratamento das consequências da pobreza, com as contradições e efeitos negativos que criam. Entre eles, vale a pena recordar as frases que já referia Daniel Defoe, em 1704, quando escrevia que *«se ajudamos os pobres, fazemo-los mais pobres e não vão trabalhar em troco de um salário»*. Insinuava assim a dependência que cria a caridade e a relação directa entre

políticas sociais e políticas laborais, entre mercado de trabalho e mecanismos assistenciais, que foi sendo repetida desde aquela época até aos nossos dias. De facto, este tipo de aproximação que responsabiliza as pessoas e pretende motivá-las/obrigá-las a integrarem-se num trabalho tem uma faceta que se vincula à ética protestante e que reemerge com as actuais políticas laborais e de activação da Segurança Social.

Seria injusto considerar apenas as contradições da ajuda individual e não destacar que este tipo de actuações tem um grande valor para enfrentar circunstâncias extremas e urgentes e que têm estado na base de uma grande parte do voluntariado e da solidariedade em todo o mundo. Muitas vezes, a partir destas motivações pessoais foram-se descobrindo os aspectos mais colectivos e estruturais. O que resultou na elaboração de estratégias mais consistentes que vão para além do combate aos efeitos.

A terceira concepção a ser abordada, é a que explica a pobreza e a exclusão em termos **económicos**. Tal como já foi dito, é inegável que a carência e a escassez de bens materiais e a insuficiência de rendimentos são elementos chave da primeira concepção e que o afastamento dos mecanismos produtivos e distributivos é referente à segunda concepção. O discurso económico impregna as estratégias. Mas os paradigmas económicos não esgotam a análise de ambas, assim como as medidas que são tomadas, apenas com base neste ângulo, também não resolvem a totalidade da sua problemática.

Mas quem não reconhece que o desenvolvimento económico é fundamental, não só para ter mais e melhores recursos, como para aumentar, quando é de longo ciclo, o bem-estar material da população? (Halvorson, R., Schneider, H. (eds.), 2000). Mas ao mesmo tempo também é preciso reconhecer que, sendo uma condição necessária, não é suficiente. Entre outras considerações, porque está comprovado que é nos períodos expansivos que se criam mais desigualdades e porque parte das interrogações surgem devido à distribuição dos resultados. E esta situação, que se verifica à escala dos países, também ocorre no âmbito local.

Durante bastante tempo, acreditava-se que ao crescimento do produto nacional correspondia um aumento geral dos rendimentos. Este caso não se reflecte necessariamente nos rendimentos mais baixos. Os efeitos de capilaridade para baixo dependem em grande parte da estrutura inicial da desigualdade. Assim, os países com maior desigualdade necessitam de um maior crescimento para que isso influencie um pouco os níveis inferiores de rendimento (Demery, L., Walton, M., 2000).

Além disso, é importante considerar as formas e os conteúdos do crescimento económico, dado que existem acelerações produtivas que podem tornar um país mais dependente, ou então, depois de um período de euforia, a situação pode voltar-se contra o país ou chegar a destruir o tecido económico tradicional, empobrecendo uma parte importante da população que não pode integrar-se na «nova» economia criada (experiência, capacidade, idade, etc.).

Numa zona de um país tropical várias centenas de famílias cultivavam frutas e transformavam-nas em bebidas bastante populares. A abertura de uma fábrica produtora de um refresco de marca mundial aumentou o PIB e celebrou-se este facto com pompa e circunstância. De facto, só vinte pessoas encontraram trabalho numa fábrica muito mecanizada e o consumo das outras bebidas diminuiu, o que veio provocar o progressivo abandono dos cultivos e dos processos de transformação, assim como o desemprego de várias dezenas de famílias e a entrada na economia informal de tantas outras.

Um determinado tipo de crescimento económico tende a expulsar os grupos mais precários e a colocá-los nos interstícios, e a empurrar os que trabalham na economia marginal para a economia subterrânea e informal. Ocorre, assim, um encadeamento de fases sucessivas de exclusão. A primeira fase está mais estudada; a passagem da economia marginal para os circuitos informais e submersos (economia submersa), está menos estudada, não sendo por isso menos importante, tanto na Europa como no resto dos continentes.

Em muitos países europeus, a economia marginal desmonta-se com a crescente rigidez da regulamentação profissional que exige títulos, mesmo quando existe capacidade, habilidade, tradição e clientela. Ainda assim, as cargas administrativas, assim como as medidas fiscais, são cada vez mais dissuasoras para os pequenos empresários marginais e os trabalhadores independentes, que não têm a cultura administrativa nem podem pagar as exigências impositivas, remetendo-os para a economia submersa. Paradoxalmente, as medidas que a proíbem levam a submergi-la ainda mais, raramente eliminando-a. Cálculos mais ou menos significativos mostram o seu avanço em toda a Europa e estabelecem que o conjunto das suas actividades representa cerca de 30 por cento do PIB, na Grécia, cerca de 25 por cento, em Itália e cerca de 20 por cento, em Espanha.

Calcula-se que em alguns países da América Latina, como as Honduras, a Bolívia, o Peru, a chamada economia informal atinja mais de 70 por cento da população urbana e, noutros países como a Argentina, o Brasil, o Chile e o México, ultrapassa os 50 por cento em alguns sectores. Além disso, à medida que a economia se moderniza e mecaniza, tende a eliminar os trabalhadores e trabalhadoras menos qualificados, expulsando-os do mercado de trabalho formal. Outro mecanismo de crescimento do sector informal ocorre através da potenciação das indemnizações de pessoas assalariadas que aproveitam esta situação para criarem os seus pequenos negócios, dando lugar ao trabalho por conta própria. Mas muitas destas microempresas fracassam, engrossando, assim, a sua exclusão da economia formal.

A aceleração da mudança económica desvaloriza o saber anterior e um certo tipo de património. Quando é acompanhada pela inflação penaliza a pequena poupança e, à medida que aumenta a riqueza, diminuiu a procura e a produção dos

serviços colectivos, aumentando o seu preço. Esta situação reflecte-se nos grupos mais desfavorecidos que são precisamente os que mais os utilizam. Por outro lado, a lógica da acumulação procura a rentabilidade e a solvência da clientela, deixando de lado as necessidades dos que não as têm, vendo-se obrigados de forma simbólica e real a entrar em tipos de consumo artificiais ou muito distantes da sua cultura, daquilo que lhes é indispensável para viver. Então, o crédito desempenha um papel gerador de empobrecimento, especialmente nos países do Norte. Neste sentido, pode-se falar dos circuitos excludentes do sistema económico, que aumentam com a fragilidade crescente que introduz um mercado de trabalho cada vez mais exigente e que atinge fortemente os grupos mais fracos, até elevá-los ao que se chamou um desemprego de exclusão (Whul, S., 1992).

Deste modo, até certo ponto, fazem parte da concepção económica da pobreza e das suas estratégias as medidas de rendimento mínimo, a protecção social e a insistência cada vez mais actual da inserção laboral. Estas três medidas, que se sustentam no capital acumulado de um período inédito de crescimento da Europa ocidental, tem limites e potencialidades. Este não é o momento de analisá-las, mas, simplesmente, de assinalar a sua relação com a luta contra a exclusão.

A protecção social, entendida como o conjunto de prestações da Segurança Social e dos serviços sociais (Comissão Europeia, 1998a), foi apresentada como uma das formas (as políticas fiscais seriam outra) que os Estados têm de intervir directamente sobre os rendimentos, exercendo uma tarefa compensatória e por vezes redistributiva dos efeitos desiguais do crescimento económico. De facto, dão uma grande segurança à grande maioria da população da Europa ocidental e protegem a população dos principais riscos, desde que nascem até que morrem, como se costuma dizer.

Face a esta vasta cobertura, criou-se um intenso debate (Atkinson, T., 1989). Para uns, os seus níveis são insuficientes para vencer a pobreza, argumentando, além disso, que o aumento da despesa social tem efeitos benéficos para o desenvolvimento económico. Para outros, contrariamente, a Segurança Social foi demasiado longe, mobilizando recursos que vão em detrimento da dinâmica económica, favorecendo as classes médias e as atitudes da passividade laboral. Acrescentam ainda que as prestações não chegam a quem mais precisa e que a limitação dos critérios de acesso (*means test*) a torna mais selectiva. As transformações demográficas, sócio-laborais e económicas seriam insustentáveis para o sistema (financiamento, número de prestações, número de beneficiários, etc.) e para as quantias actuais da Segurança Social. Como mostram os relatórios anuais (MISSOC), publicados pelo ISG, desde 1993, todos os países da União Europeia estão à procura de soluções racionais para o que surge como um dos sinais de identificação do modelo social «europeu» (Javeau, C., Lambert, M., Lemaire, J., eds., 1998). Os países do Leste da Europa também tentam recompor, a partir de outras bases, os seus próprios mecanismos de protecção social. Embora com base em fundamentos diferentes, muitos países do Sul questionam-se sobre os caminhos mais apropriados, públicos, mistos ou privados, para promover a protecção social das suas

populações. De qualquer modo, os debates e análises realizados nos últimos vinte anos evidenciam que, embora o conjunto de prestações da Segurança Social ajude uma percentagem variável, mas importante, da população a sair da pobreza (de aproximadamente metade, na Grécia e de mais de 80 por cento, na Bélgica e na Holanda) (Deleeck, H. (ed.), 1992), nem sequer o modelo mais generoso e mais universalista, como o nórdico/escandinavo (Heikkila, M., Halleröd, B. 1999), é capaz de acabar com a pobreza, sendo o risco de exclusão social durante os anos noventa do século passado superior ao verificado na década de oitenta. Para não falar dos países onde não existe Segurança Social ou onde esta garantia abrange menos de 20 por cento da população!

As políticas de garantia de recursos (*income maintenance*), com destaque para o rendimento mínimo, costumam ser um instrumento mais sensível, preciso e específico, na luta contra a pobreza. São dirigidas directamente à população que se encontra abaixo do limiar da pobreza. Tal como foi sugerido no primeiro capítulo, é importante distinguir na Europa uma primeira geração de países (República Federal Alemã, Holanda, Grã-Bretanha) que implementaram estas medidas, antes da crise de 1973, em plena expansão económica, quando o desemprego era quase e só motivado por fricções conjunturais, quase ninguém questionava a Segurança Social e a pobreza era considerada marginal e residual. Estas medidas tinham por objectivo ser a última rede que colmatava todas as falhas da Segurança Social para que ninguém ficasse sem nada para viver. A segunda geração, que começa com o Luxemburgo (1986) e se difunde com a França (1988), as Comunidades Autónomas de Espanha (1989-1992) e, mais recentemente, Portugal e Itália, implanta-se quando as consequências da crise são já mais que visíveis, especialmente no mercado de trabalho, e incorporam com mais ou menos força a ideia de inserção. A Bélgica é um caso interessante e intermédio, porque, ao criar estas medidas, em 1974, estas têm inicialmente um carácter transitório e são definidas como o mínimo de meios de existência (*minimex*), entrando depois no esquema assistencial e articulando-se, paulatinamente, com uma perspectiva de inserção (disposição do trabalho, art. 60 da lei sobre os CPAS, jurisprudência).

Independentemente dos debates, já citados no primeiro capítulo, sobre estas medidas e das diferenças existentes entre os países, pode-se afirmar que graças a estas medidas vários milhões de pessoas na Europa têm um nível de vida mais decente e podem satisfazer as suas necessidades mais fundamentais e urgentes. Quando complementam outras prestações mínimas ou quando estas são mais elevadas (Holanda), permitem ter margens maiores, e quando oferecem outros direitos (França), possibilitam o acesso a outros mecanismos protectores (saúde, habitação, etc.). Mas nem todos os que têm direito recorrem a essas prestações (pobreza «digna», transeuntes, jovens, população sem cultura de assistência, etc.), às vezes os montantes e os critérios de acesso são muito limitados e em determinadas condições tendem a agravar as situações de pobreza. Para alguns autores (Gorz, A., 1988; Van Parijs, P., 2000), poderiam ser a base, devidamente repensada, de uma medida mais radical, o rendimento básico, o salário cidadão, cujo

objectivo seria criar uma protecção social para todos os cidadãos independente do trabalho. O debate está aberto, mas um dos desafios dos actuais sistemas de rendimento mínimo baseia-se na inserção.

De facto, tanto do ponto de vista das políticas sociais como das laborais, embora esta união não seja moeda corrente, o problema reside em quantas pessoas entram na pobreza, na exclusão e no desemprego, quantas permanecem nestas situações e durante quanto tempo, quantas saem e se são sempre as mesmas. A quantidade de investigações realizadas é enorme e não oferece dúvidas sobre o facto de uma conjuntura económica positiva e um mercado de trabalho expansivo diminuir as entradas e favorecerem as saídas. No entanto, estão cada vez mais claros os limites das propostas individuais de inserção (contratos de inserção, programas de formação convencional, trabalhos de utilidade social) e de algumas medidas incentivadoras da oferta de trabalho (incentivos às empresas, desagravamentos fiscais), colocando em evidência que o combate para liberar os núcleos duros da pobreza, do desemprego e da exclusão, não passa unicamente pelas aproximações e medidas económicas.

3.3.3. *Estratégias reprodutoras, paliativas, preventivas e emancipadoras*

Outro bloco de estratégias pode ser classificado de acordo com os seus **objectivos**. Deste ponto de vista, é possível realizar estratégias reprodutoras, paliativas e curativas, preventivas e emancipadoras. Uma vez mais, é necessário alertar para o risco do simplismo de tal classificação, e do facto de uma coisa serem os objectivos gerais e outra os específicos e a possibilidade de se entrelaçarem entre si. Começamos por abordar as que foram classificadas como **reprodutoras**. Nunca ou quase nunca têm este adjectivo, confessam explicitamente esta intencionalidade e são facilmente detectáveis, dado que os seus resultados e os seus meios de actuação costumam ser visíveis. Um dos argumentos utilizados é o da inutilidade dos esforços: «sempre existirão pobres e excluídos», «faz parte da condição humana», acrescentando-se, frequentemente, que é conveniente que ocorra como mal necessário ou, de forma mais subtil, que até é útil.

Sem que isso fora explícito, a maioria dos trabalhos coincidem com o facto das políticas de ajuste estrutural da década de oitenta do século passado terem efeitos negativos sobre um conjunto de países do Sul, aumentando não só a população afectada pela pobreza, mas também reforçando as condições da sua reprodução (Gaudier, M., 1993).

Já nos finais do século XIV, um canónico catalão, F. Eiximenis, afirmava que a pobreza era útil, porque vendo como sofriam os que se encontravam nessa situação, os outros esforçavam-se por trabalhar, por manter as suas propriedades e por servir a comunidade exercendo os seus ofícios (Eiximenis, F., 1385).

Esta posição sobre a funcionalidade da pobreza, que actuaria como estímulo diferencial e que foi retomada em várias ocasiões, tem implícita a necessidade reprodutora da pobreza, mas tem o inconveniente teórico de depender da sua aproximação, simbólica ou real. O que até certo ponto contradiz uma das hipóteses explicativas da exclusão, quando se estabelece que este fenómeno se caracteriza por uma sucessiva distanciação forçada. Nestes termos, este seria um elemento diferencial das estratégias reprodutoras da pobreza e da exclusão. Em qualquer caso, as duas questionam a problemática dos que estão logo acima do limiar da pobreza e dos que estão perto dos grupos excluídos. Estes são os mais sensíveis às medidas aplicadas, tanto de reprodução, porque muito provavelmente vão afectá-los, como as medidas selectivas que têm por objectivo promover os mais pobres ou os mais excluídos. Frequentemente, estes colectivos reagem de forma muito negativa a estas medidas.

Na Alemanha, um dos argumentos apresentados por alguns cidadãos dos *lands* de Este que vivem nas zonas suburbanas, numa clara atitude racista, baseava-se no facto de que alguns estrangeiros, isolados políticos, recebiam prestações superiores às suas.

Em 1991, em Madrid, o Consórcio para o Realojamento e a Inserção Laboral tentava recolocar em casas novas, no bairro de Villaverde, famílias ciganas que viviam em bairros de lata. Os vizinhos do bairro realizaram grandes protestos contra essa medida, argumentando que não eram racistas, mas que não queriam que a droga e a marginalidade se concentrasse no seu bairro. A autoridade pública recuou, alterando o realojamento para «localidades de tipologia especial», que se multiplicaram na periferia da cidade (Torregrosa, la Rosilla, la Celsa, etc.). Há três anos, a questão voltou a colocar-se devido a novos protestos de vizinhos.

Neste tipo de estratégias poderia fazer-se referência ao debate, já histórico, do século XIX, quando Malthus intervinha criticando as leis locais de pobres na Inglaterra, mas ao mesmo tempo actual, sobre a reprodução e manutenção da pobreza em função da beneficência pública e privada (*poor relief*). Para uns, estas medidas assistenciais são uma resposta às revoltas e pressões populares (Piven Fox, F., Cloward, R. A., 1993); para outros, um sistema de controlo ligado ao mercado de trabalho (Castel, R., 1995) e às oscilações económicas (Gieremek, E., 1987); fora da Europa, dizem que está relacionado com as atitudes ideológicas das elites filantrópicas (Trattner, W.I., ed., 1983); na Europa, explica-se como uma das múltiplas formas de regulação (Rodrigues, F., 1999).

Existem outros tipos de estratégias que tentam aliviar e reduzir a exclusão adoptando objectivos **paliativos e curativos**. Tentam fechar as feridas provocadas pela exclusão e debruçam-se sobre os efeitos mais flagrantes e urgentes das situações de maior precariedade. Geralmente, são intervenções de choque, de urgência,

provocadas por catástrofes naturais (terramotos, grandes secas, incêndios devastadores, etc.) ou criadas pelo homem (guerras, deportações, fome, etc.). Às vezes, têm um alcance mais vasto, abarcando aspectos sanitários (epidemias, mortalidade infantil, doenças crónicas, etc.), urbanísticos (reconstrução de habitações) e escolares (alfabetização). Não se pode menosprezar este tipo de intervenções, muitas vezes de ajuda externa que se aplica numa zona, num país, para tentar restabelecer os níveis mínimos de subsistência, mas é necessário assinalar que, ao não atacar as causas, o risco de reprodução das circunstâncias e processos é considerável. Às vezes, por não ter em consideração as culturas, costumes e práticas habituais dos países onde se prestam estas ajudas, introduzem-se novas modalidades que vão contra estas características locais ou que simplesmente não poderão ser continuadas depois de terminar a intervenção.

Assim, por exemplo, a introdução em alguns países do Sul de certos produtos farmacêuticos e de determinados artigos ocidentais conseguiu reduzir momentaneamente as taxas de morbilidade e de má nutrição infantil, mas quando a ajuda massiva e de emergência terminou houve um retrocesso à situação anterior, que piorou em certos casos, ao ter introduzido níveis de consumo que não podiam ser continuados.

Os países ocidentais insistem para que determinados Estados do Sul incorporem na sua legislação os direitos sociais e humanos com a esperança de reduzir a exclusão e o *dumping* social. Mas estas declarações formais raramente se traduzem na prática se não ocorrerem mudanças evidentes nos deficientes, lentos, burocráticos e muitas vezes corruptos aparelhos judiciais e policiais, nas mentalidades pessoais e colectivas, no tipo e na força das organizações cívicas e sindicais, nos canais reivindicativos e participativos, etc.

Uma terceira aproximação estratégica define os seus objectivos em termos **preventivos**. Tenta-se percorrer o caminho ao contrário, ou seja, subir *en amont* (Fragonard, B., 1993), antecipando as causas mais imediatas ou em direcção às estruturas geradoras da exclusão. Muitas vezes, esta aproximação provém do campo sanitário, onde se conseguiram resultados claramente positivos com as campanhas preventivas aplicadas à gravidez, à natalidade, aos cuidados maternos e infantis e em relação a determinadas doenças infecciosas. Os que defendem esta opção também destacam a estrutura escolar e formativa. Muitos estudos destacam como a existência de uma cobertura sanitária e escolar básica é indispensável para o lançamento económico e o desenvolvimento social. No entanto, no campo social os avanços não são tão palpáveis e, embora muitos defendam o trabalho preventivo, não existem tantos planos e experiências concretas que o assumam e tenham levado até ao fim, o que é um estímulo suplementar para tentar incluir esta questão nas estratégias.

Assim, por exemplo, pode-se sugerir que, embora seja uma estratégia pouco explorada, a actuação no eixo sócio-cultural e na comunicação pode ser de grande utilidade na luta contra a exclusão. Desta forma, tenta-se, por um lado, quebrar os estereótipos comuns que classificam determinados colectivos, fazendo campanhas dirigidas aos meios de comunicação social, e, por outro lado, potenciar os laços que ligam as pessoas em situação de exclusão, as suas redes e associações, com o restante mundo associativo, partilhando as suas dificuldades e problemas. Deste modo, pode-se evitar o aparecimento de posições xenófobas e isolacionistas.

Por fim, e sem cair em planos quiméricos, é necessário referir um quarto tipo de estratégias **emancipadoras** que pretendem transformar as causas e procurar a implicação dos cidadãos e dos afectados. Nos países do Norte, não existem muitas estratégias que sejam formuladas desta forma. O pragmatismo e os planeamentos técnicos dominam o panorama. Existe também uma certa prudência porque se sabe como é difícil obter estes resultados, embora, procurando aqui e ali, seja possível encontrar manobras e avanços, no sentido de dar uma maior autonomia e poder aos afectados (*empowerment*) que se formulam e aplicam no mundo associativo, que aproveitam a vontade dos actores públicos e sócio-económicos e que pretendem encontrar as causas dos fenómenos. Em contrapartida, nos países do Sul, especialmente na América Latina, abundam as estratégias mais radicais, porque pretendem ir à origem e supõem uma transformação da realidade social. Mas existe uma grande diferença entre o anúncio e a execução destas intenções. Muitas vezes, são as próprias populações afectadas que, presas nas suas redes (Lomnitz, L.A. 1997) e na procura da sua sobrevivência, estão mais longe destes planeamentos. Noutras ocasiões, faltam os meios ou então são as instituições, que receiam perder os seus privilégios, as primeiras a impedir esses desenvolvimentos.

3.3.4. *A coerência estratégica entre objectivos e meios*

Por fim, é possível distinguir um terceiro bloco de estratégias de acordo com **as questões metodológicas** e os **meios** que se aplicam. Um primeiro comentário, em relação às questões é ressaltar a conveniência da coerência entre os objectivos e os meios. Não é possível caçar leões com fisgas. Muitas vezes, as estratégias e as acções que daí derivam são grandiloquentes e ambiciosas e os meios escassos e subvalorizados.

Nos processos de selecção dos projectos que são apresentados aos concursos convocados pela Comissão, uma das diferenças constatáveis é que os projectos provenientes dos países latinos da União formulam intenções muitas vezes inalcançáveis e com pouca relação com os meios que pedem, enquanto que os projectos vindos da zona anglo-saxã têm uma menor carga ideológica, são mais pragmáticos e equilibram melhor os recursos e objectivos.

Logicamente, deve haver uma proporcionalidade nesta coerência, embora a questão da importância dos meios também possa ser relativa, porque o factor da abundância não contribuiu necessariamente para a eficácia e a eficiência. Às vezes, vale mais uma boa ideia, uma boa equipa e muitos aliados que um grande orçamento.

Na Rede IRED (Innovations et Réseaux pour le Développement) os representantes dos países africanos e asiáticos queriam conhecer sobretudo as experiências de luta contra a pobreza dos países do sul da Europa, com o argumento de que a possível transposição só poderia ser baseada em projectos de zonas rurais que deviam funcionar com escassos meios financeiros e baseados na capitalização do trabalho humano.

Os meios financeiros são importantes, mas não são definitivos. Quantos projectos desperdiçaram o dinheiro que lhes foi atribuído e a sua própria «opulência» os impediu de compreender as necessidades às populações mais excluídas quando aterraram na *brousse*! Também é verdade que muitas intervenções cheias de boas intenções e com uma grande carga de voluntariado pouco avançam devido à falta de recursos materiais.

Como foi referenciado, existem estratégias que partem de **um único actor**, existindo outras que são assumidas por **uma pluralidade**. No ponto seguinte deste capítulo é feita uma reflexão sobre a parceria, mas aqui interessa assinalar que a segunda opção apresenta mais vantagens que a primeira. A primeira opção pode responder a uma vontade política hegemónica, a uma herança exclusivista da exclusão, a uma responsabilização moral ou institucional.

Até ao século XVI, quando a cultura renascentista introduziu o poder civil na Europa, a Igreja Católica, dado que era o único e grande intérprete da vontade divina, responsabilizava-se globalmente pelo tratamento e pelo auxílio dos pobres.

Uma das vantagens desta questão, que geralmente resulta em fórmulas *top/down* de despotismo ilustrado («Eu encarrego-me de tudo para os meus pobres, mas sem eles»), é a clarificação das responsabilidades e, por conseguinte, das exigências relativamente às actuações. Enquanto que as fórmulas plurais, de parceria, quando não se delimita concretamente quem faz o quê, tendem a diluir as responsabilidades. Pois bem, estas não só estão mais de acordo com o carácter pluridimensional e estrutural da pobreza e da exclusão, mas também com a ideia de que estes fenómenos nos afectam a todos e que se não se conta com o conjunto de todos os actores, e muito especialmente com os que são empobrecidos e rejeitados, dificilmente se consegue legitimar e dar um carácter sustentável às estratégias.

Qualquer estratégia deve contar com os seus aliados, com os seus inimigos e com os *a priori* indiferentes. Implicar, aumentar e reforçar os aliados, diminuir e debilitar os inimigos e atrair os indiferentes parece um conselho razoável, quando é preciso ganhar não só as batalhas mas também a guerra contra a exclusão.

Com base nestes planeamentos não existe apenas um procedimento adequado, uma espécie de catecismo metodológico que possa abrir todas as portas da vitória. As chaves são múltiplas e nenhuma disciplina, nenhuma sistemática, pode hastear a bandeira do monopólio da verdade ou da eficácia. Por isso, os conceitos de globalidade, integralidade, transversalidade, interdisciplinaridade, são os mais usados. Embora não tenham o mesmo significado, vão todos no mesmo sentido: o da chave mestra que consiste em abordar a exclusão no conjunto das suas dimensões económicas, sociais, políticas e culturais.

No seu seio, existem aproximações metodológicas que destacam o trabalho com as pessoas, uma pedagogia libertadora, a consciencialização, a potenciação da capacidade organizativa e a implicação em acções que vão para além da sua esfera particular. Existem outras estratégias que insistem em medidas específicas, dirigidas aos grupos especialmente afectados pela exclusão, ao mesmo tempo que se abrem ao conjunto de cidadãos e cidadãs. No mundo anglo-saxão, e em certos países, existem sistemáticas relacionadas com o desenvolvimento comunitário; noutros países, fala-se mais do movimento de vizinhos, dos pequenos colectivos agrupados por necessidades e interesses comuns e da potenciação das redes primárias. De qualquer modo, o território, o local encadeado com o global, adquire uma posição de categoria. Existem estratégias que se articulam com os métodos de autocriação de trabalho, de inserção laboral, de economia social. Outros eixos sublinham a importância da saúde, da educação e formação, da protecção social, dos equipamentos colectivos, como alavancas dinamizadoras de um desenvolvimento sócio-económico que afirme os direitos e respeite o capital social, ambiental e cultural. Mas o facto de não existir um único método, universalmente válido, não impede de avançar, explicando algumas orientações estratégicas que provaram a sua utilidade.

3.4. *Princípios estratégicos*

Não existe uma estratégia nem uma metodologia universalmente válida para combater a exclusão, mas é possível mencionar, dos milhares de esforços que se fazem, algumas orientações estratégicas que proporcionam resultados positivos, especialmente nas acções locais. Assim, **a integralidade, a parceria, a participação e a aproximação territorial** foram aparecendo como pedras basilares (*les clés de route*) na maioria dos programas da União Europeia e dos países membros, assim como nas iniciativas das instâncias internacionais e em muitas experiências que se realizam nos países do Sul.

É importante assinalar que estes princípios derivam das definições mais estruturais e pluridimensionais da exclusão e que têm maior sentido se forem adoptados de forma articulada e conjunta, embora seja possível trabalhar com cada um deles isoladamente. A ideia de participação dos que foram afectados, dos cidadãos, da comunidade, esteve presente em muitos projectos sem que tenha sido necessariamente acompanhada pela implementação de parcerias. Também a perspectiva de trabalhar ao mesmo tempo em dois ou mais sectores, educação e saúde, por exemplo, foi ensaiada em diversos países de forma recíproca.

Existem múltiplos exemplos, através dos quais se incluem nos sistemas educativos noções relacionadas com a higiene e a saúde e também já foi constatado que a melhoria dos aspectos nutricionais e da saúde infantil são uma condição fundamental para diminuir o absentismo escolar e melhorar o rendimento formativo das crianças.

Mas é cada vez maior a consciência de que a articulação do conjunto destas orientações, embora crie uma maior complexidade, tem efeitos multiplicadores e cria sinergias claramente positivas.

Por isso mesmo, é normal questionar se é possível e desejável a coexistência destes princípios. Assim, por exemplo, a complexidade da integralidade pode chegar a ser relativamente incompatível com a participação na gestão dos projectos dos grupos excluídos, para os quais já costuma ser difícil a compreensão e a intervenção em acções concretas (Simonin, B., 1993).

O princípio da **integralidade** é uma consequência directa da definição pluridimensional da exclusão. Situações como insuficiência de rendimentos, habitações degradadas, baixa escolarização e qualificação profissional, emprego precário, problemas de saúde, ausência de direitos, etc., exigem acções que ataquem em todas estas frentes. Também a consciência dos efeitos negativos das políticas compartimentadas (rendimentos, sanitária, laboral, educativa, urbanística...) se transforma num argumento poderoso para pedir pelo menos a sua coordenação e, no passo seguinte, a sua integração. Desta forma, as pessoas, os grupos, os territórios, são sujeitos integrais que vivem globalmente a exclusão, embora a manifestação parcial de um aspecto seja mais chamativa ou mais urgente.

Tendo enunciado este princípio, não se podem, no entanto, desconhecer os riscos que comporta. O primeiro, é que sob o pretexto da integralidade se pretenda absorver tudo e, no final, não se obtenha nada ou muito pouco, diluindo-se os esforços na tentativa de obter esta transversalidade procurada. «Quem tudo quer tudo perde», diz o ditado português. A ambição da globalidade, tão frequente no campo social, acaba por ser, neste caso, uma palavra vã. Por isso, a fase de definição da

acção, dos seus objectivos e prioridades, é muito importante para não cair nessa globalidade «metafísica».

O segundo risco consiste no facto da justaposição e a soma dos sectores dar um resultado nulo, desconhecendo que cada um deles tem a sua lógica, o seu espaço, as suas formas de actuação já estabelecidas e que, portanto, estar sentado à volta da mesa da direcção do projecto, com uma equipa interdisciplinar composta por diferentes profissionais não chega para que se possa afirmar a existência de uma actuação integral. O mais provável é que até o vocabulário que utilizam os separe. Assim, cada «representante» de cada sector deverá começar por abandonar um pouco o seu próprio património profissional, a sua questão, para tentar fazer uma leitura conjunta da realidade. Esta seria a segunda condição para a aproximação à integralidade negociada. A terceira condição que nos aproxima da integralidade é incorporar nesta leitura as interligações que existem entre os sectores nos processos de produção e de reprodução da exclusão. Isso não é fácil porque, precisamente, os feixes que iluminam a face da exclusão chegam muito mediados por cada sector, por cada profissão, por cada questão.

O terceiro risco deriva da reprodução destas questões na equipa de gestão da acção e da competição que pode ocorrer nela. Além disso, e isso está relacionado com a parceria, as dificuldades podem aumentar porque cada actor pode apoiar esta ou aquela questão, de forma mais ou menos interessada, ou porque corresponde à sua competência, ou àquilo que melhor sabe fazer, ou porque tem instruções para que assim aconteça. É necessário ter em consideração que os tempos e os ritmos de intervenção podem ser diferentes e não têm necessariamente de coincidir.

Assim, por exemplo, a construção de um poço, os cursos de alfabetização, uma campanha de vacinação, a criação de uma cooperativa e a acção contra o maltrato das mulheres, são tudo prioridades de um projecto «integral» que exige tempos, qualificações, meios e serviços bem diferentes.

Habitualmente argumenta-se a favor das equipas interdisciplinares para evitar estas dificuldades. É, certamente, um passo em frente, mas não é o único a dar, já que demasiadas vezes se repetem entre os elementos das equipas as polémicas da sua origem académica ou profissional, as hierarquias e estatutos, a diversidade das remunerações que recebem, já para não falar nos casos em que as equipas são novas, o organigrama não é claro e as funções se diluem em favor da integralidade. É o projecto que deve ser integral e não cada um dos que intervêm nele. Neste sentido, guiar-se pelas necessidades, cuja globalidade não oferece muitas dúvidas, acaba por ser um dos melhores critérios. Outra forma, igualmente válida, pode ser a definição de eixos que atravessem todos os sectores. Este é, por exemplo, o caso da participação dos afectados na definição das prioridades, no acesso ao conjunto de serviços, na adaptação efectiva de todos os direitos, na promoção e na inserção individual e colectiva.

A **parceria**, como princípio estratégico, encontra o seu sentido profundo no facto de a exclusão afectar todas as pessoas de uma forma ou de outra e, de um modo muito especial, os actores da cena económica, social e política, pelo que sem a colaboração destes elementos é muito difícil fazer progressos substanciais.

Sendo uma palavra desconhecida em alguns países, claramente implantada noutros, um pouco mágica porque todas as virtudes lhes são outorgadas, deriva do anglófono (partaker/parcener), embora tenha raízes latinas («particeps») e gregas («hetairea»). Pode simbolizar, até certo ponto, a confluência dos vários patrimónios linguístico-culturais da Europa. De facto, a parceria adopta vários sentidos, tendo, em Inglaterra, uma utilização mais mercantil e desportiva; em Portugal, transmite a ideia de associativo e de trabalho em comum; em italiano, relaciona-se com uma dimensão lúdica e política; em francês, conjuga-se também com o lúdico e amoroso; em alemão, projecta-se com uma visão de concertação paritária; e na Grécia clássica, estava associada aos que seguiam uma inspiração filosófica, ao mesmo tempo que também indicava a amizade e as relações amorosas. Esta noção, que percorre um longo caminho, começa a ser utilizada no campo social na década de oitenta (RAS, 1988), associada à acção local e às relações de cooperação transnacional, incorpora-se e converte-se no princípio emblemático do III Programa Europeu de Luta contra a Pobreza. Mais tarde, passa a ser citada na maioria dos textos e documentos que definem os fundos estruturais e os programas experimentais da União Europeia (Benington, J., Geddes, M., 2000), tendo sido objecto de uma profunda investigação, realizada de 1994 a 1996, pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, acabando por ser adoptada numa grande maioria de acções de luta contra a exclusão, tanto à escala internacional, como local.

Vale a pena incluir, para não cair num vocábulo generalista que possa ser utilizado em qualquer situação, algumas definições. No Plano Nacional contra a Pobreza da Irlanda, onde existe uma grande tradição de desenvolvimento de parcerias (Sabel, Ch., 1996), é indicado que *«a parceria é uma procura do consenso para os objectivos económicos e sociais entre interesses de diferentes actores como os sindicatos, os empresários, as organizações agrícolas, o terceiro sector e o Governo»* (Walsh, J., Craig, S., 1998).

Na investigação anteriormente citada da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, foi adoptada a seguinte definição: *«é um esquema organizativo formal que serve para tomar e aplicar decisões que mobilizam um conjunto de interesses e o compromisso de vários actores sobre uma agenda comum e um programa de acção destinado a promover a inclusão social»* (Geddes, M., 1997).

Por fim, no programa Pobreza 3, a descrição mais utilizada foi a de ser *«um processo através do qual dois ou mais agentes de naturezas diferentes estão de acordo para poderem atingir um objectivo específico de luta contra a pobreza, com um resultado que representa mais do que a soma das duas partes. Cada agente mantém a sua individualidade na participação, o que inclui riscos e potenciais benefícios partilhados por todos os parceiros»* (Estivill, J., 1994).

Através destas definições, a parceria seria mais que um diálogo, que não inclui uma acção conjunta, e menos que uma participação porque cada um tem e faz parte de alguma coisa. Seria diferente do conceito de coordenação, onde o compromisso é mais ligeiro e tem um carácter de ordenação da dimensão organizativa, ou do conceito de colaboração, onde não existiria implicação mútua. A natureza diferente dos actores na parceria tende a um afastamento do conceito de cooperação, onde o característico é a relação entre iguais ou parecidos. Por fim, uma menor cristalização jurídica e, por isso, uma relação menos forte e duradoura, faria a distinção entre parceria e associação.

Visto assim, qual é o contributo da parceria e quais são as suas vantagens e desvantagens na luta contra a exclusão?

A parceria pode permitir a superação do corporativismo crescente das grandes organizações, ao mesmo tempo que pode quebrar o isolamento e a exclusão dos indivíduos e dos grupos pequenos, porque obriga as organizações a construir pontes com os indivíduos, dando lugar a uma concertação formalizada a montante e, por outro lado, convida os indivíduos a trabalhar mais em conjunto, a jusante. Por isso, alguns actores costumam distinguir partenariado de parceria (Rodrigues, F., Stoer, S., 1998). Algo que é permitido nas línguas ibéricas e que tem a sua influência no vocabulário social da América Latina. Face à concentração do poder e ao seu distanciamento em relação aos cidadãos, a parceria pode ser uma forma de socializar e distribuir a produção. Nesta perspectiva seria uma nova forma de «distribuição», através da qual as decisões devem ser partilhadas. Ao mesmo tempo, uma parceria muito vasta pode ser uma oportunidade para tentar superar: 1) a compartimentação das políticas sectoriais; 2) a separação das lógicas económicas, sociais e políticas e 3) os obstáculos à colaboração entre a administração pública, o mundo associativo, as redes sociais primárias e a empresa mercantil. Por fim, a parceria pode ser uma forma de colocar à prova novas alianças e estratégias na luta contra a exclusão.

Mas, tanto a macroparceria como a microparceria não estão isentas de armadilhas e dificuldades. Uma delas é que pode servir de autobloqueador das acções locais se o conjunto dos actores não entrar em acordo, ou pode atrasar o processo de tomada de decisões, ou pode ser o palco das tensões entre uma visão mais tradicional e outra mais inovadora, e até pode transformar-se num grande teatro onde os actores fazem a sua representação e os cidadãos, no final, aplaudem de forma passiva.

De facto, os processos de parceria podem resultar num trabalho em rede, onde cada actor é uma das malhas. Mas este modelo só funciona quando as malhas são parecidas e não existe ninguém a querer passar por cima dos outros e a rede não se rasga porque ninguém está a servir os seus interesses particulares ou porque existe um equilíbrio entre os interesses comuns, existindo um centro evidente onde se definem as orientações e prioridades.

Quais são algumas das condições para o progresso das parcerias? A primeira é não ir demasiado rápido. É necessário perceber que se trata de um processo

complexo e lento, que não se realiza automaticamente a partir da soma das vontades, que exige a formação e uma mudança de atitudes e mentalidades dos actores. Sem uma modificação das posições hierárquicas, dominantes e corporativas, é muito difícil avançar. A primeira fase de estruturação e preparação é muito importante, dado que supõe a selecção dos actores, a definição das regras do jogo e dos compromissos adquiridos. Os actores aceitam riscos e fornecem recursos (técnicos, humanos, financeiros, políticos), mas devem obter recompensas e atingir resultados. O momento da distribuição dos recursos é crítico e é fundamental que esta seja transparente e equitativa.

A segunda condição é que o número de actores e o seu aumento costuma ser um indicador da maturidade da parceria, mas não é o único. O aumento, sem grandes oscilações, dos actores que se vão implicando sucessivamente pode ser útil, tal como também pode ser útil o abandono de outros cujo interesse é decrescente. Em terceiro lugar, a parceria tem uma função simbólica e real. Deve formular a sua própria liturgia, ao mesmo tempo que deve alargar-se ao maior número de actividades e combinar momentos e níveis mais formais com outros mais informais (negociação) e, dado o carácter heterogéneo e por vezes até antagónico dos *parceiros*, não é possível concebê-la sem uma quota-parte de potenciais disputas. Portanto, deve aprender a viver nesta dinâmica, da mesma forma que não pode ignorar o peso das mediações políticas e até implicar os responsáveis políticos, não podendo converter-se na arena principal da sua expressão, nem no único lugar onde se depositam todas as reivindicações. Por último, a criação de estruturas mais permanentes como resultado da parceria é outra fase crucial, com decisões bem ponderadas, com compromissos explícitos e com mecanismos de controlo, avaliação e participação.

Na rica cidade de Girona, com cerca de 70.000 habitantes, iniciou-se um projecto de luta contra a pobreza financiado pelo II Programa Europeu. Com a selecção para o III Programa, chegou a noção de parceria, desconhecida até então. Foi graças à sua forte dinâmica que se supera a antiga concepção de intervenção social para intervir com resultados claramente positivos na inserção económica, acabando por adoptar a prática da parceria no Conselho Económico e Social que formula a estratégia de desenvolvimento da cidade. As chaves do êxito devem-se à implicação dos responsáveis políticos da Câmara Municipal, à boa direcção técnica, à inclusão da maioria dos actores sócio-económicos, à coesão interna da parceria e o patrocínio europeu (Mora, A., 1994).

Etimologicamente, a palavra **participação** significa fazer parte de um todo. A sua utilização no decurso da história sofreu altos e baixos, oscilando entre dois extremos, o primeiro, na perspectiva das exigências que podem ser feitas pelas pessoas, grupos, comunidades, para decidir sobre o seu próprio destino e, o segundo, relacionado com a sua utilização como um mecanismo formal através do qual os que detectam o poder disfarçam esta posição. A OIT, através do Instituto de

Estudos Laborais, lançou uma macroinvestigação, no final dos anos sessenta, sobre a participação dos trabalhadores na gestão das empresas, através da qual se constatava a pluralidade de formas existentes (co-gestão, autogestão, concertação...) e sua vontade para intervir na dinâmica empresarial, e, ao mesmo tempo, uma desconfiança em relação a determinados canais participativos, que desviavam os esforços para formas de participação que eram classificadas como «armadilhas do capitalismo» (IIEL, 1967-1970). Na longa história do desenvolvimento comunitário também ocorreu uma mudança entre a defesa de uma democracia mais participativa, como modo de implicação da população, e uma visão mais tecnocrática, onde esta noção passa a ser apenas um instrumento de expressão de determinados interesses. A participação é, ao mesmo tempo, um objectivo e até um valor, uma orientação estratégica e um instrumento.

Também do ponto de vista mais político, esta noção sofreu as vicissitudes de uma diversidade de posições. Para uns, é uma forma de reforçar as democracias representativas, abrindo novos espaços da democracia participativa; para outros, é uma forma de legitimar os sistemas políticos e permitir a sua reprodução. Para alguns, é uma tensão constante entre os que tomam decisões de cima para baixo e os que se organizam de baixo para cima. Para outros ainda, é uma nova forma de definir o acesso aos direitos e de dotá-los de conteúdos efectivos.

Um cidadão consciente e voluntarioso é solicitado a participar na escola dos seus filhos, na associação de moradores, no clube de futebol, como trabalhador no sindicato da empresa, como cidadão nas organizações políticas e nos processos eleitorais, como indivíduo num movimento de solidariedade, etc. No final do ano, ao fazer um balanço da sua participação, constata que participou em centenas de reuniões mas não teve oportunidade de decidir nada importante. A situação contrária, embora não muito frequente, também pode ocorrer.

Desta forma, é possível constatar que a participação tem dimensões económicas, sociais, políticas e culturais e, uma vez mais, pode afirmar-se que existe uma correspondência entre elas. Difícil é pensar que se possa avançar muito numa das dimensões se as outras estiverem bloqueadas.

Também é necessário distinguir níveis e canais de participação. Assim, num primeiro nível, uma condição *sine qua non*, seria a da **informação**. Sem esta condição é difícil falar de participação e aplicá-la, e isto refere-se de forma muito especial ao mundo da exclusão. Quanta informação, que tipo de informação, que canais utiliza, e quais são as barreiras evidenciadas, como é recebida, como se utiliza, são perguntas cuja resposta é vital para a qualidade deste primeiro nível de participação. O segundo nível refere-se à **qualificação** e à **organização** para a participação. Participar significa compreender aquilo que se vai decidir, avaliar as suas consequências, conhecer os meios para aplicar as decisões e, excepto em pequenas comunidades ou em momentos excepcionais, também implica delegar, representar

e controlar. E, por isso, levanta a complexa questão da organização, mais ou menos formal, daqueles que querem participar.

No projecto português «Aldeias de Montanha», situado numa zona de montanha onde se verificavam níveis culturais muito baixos, o objectivo era impulsionar a participação activa na avaliação. Mas esta medida foi praticamente impossível porque os que participavam não entendiam a sua utilidade e importância nem a metodologia que se propunha, devido ao baixo nível intelectual e à falta de experiência da população (Monteiro, A., 1996).

Um terceiro nível participativo situa-se na consulta, que não implica uma intervenção na decisão, mas a possibilidade de condicionar essa decisão. Pedagogicamente, se a participação também é uma aprendizagem, não se pode menosprezar esta possibilidade, sendo na maior parte das vezes indicativa de um princípio de abertura num processo *top/down*. A consulta também pode ser o resultado da pressão daqueles que não decidem e que podem fazer ouvir a sua voz através destes processos. Porém, muitas vezes adopta a fórmula do conselho que os actores e os organismos externos dão. Vale a pena referir que, em certos casos, a participação pode ser o resultado da negociação, não tanto ao nível interno da acção que se realiza, mas da expressão dos actores, mais ou menos, externos. Pode até ser presumido que, quando a relação de forças no interior do projecto é desfavorável a um determinado grupo, possam ser utilizadas as vias, mais ou menos informais, das organizações externas.

O quarto nível participativo não se situa nos circuitos de decisão central, mas na multiplicidade de actividades que se realizam. Muitas vezes, este nível é o que melhor corresponde à situação objectiva e subjectiva das populações pobres e excluídas e com o que poderia chamar-se a pedagogia da participação. De facto, é necessário tempo e meios para participar.

Não é por acaso que as mulheres, que têm a seu cargo a maioria das tarefas domésticas, afectadas pelas consequências da discriminação do género, fiquem limitadas nos seus direitos e na sua intervenção colectiva (OIT, 1995). Mas ao mesmo tempo, em muitos países do Sul, constata-se que em muitos projectos as mulheres são o principal sujeito de dinamização. Este é o caso das experiências de Domitila Chiuahua, na Bolívia, das «manzaneras» nos bairros das cidades argentinas, no mundo rural e nas favelas do Brasil, etc.

Se, como foi dito, a principal tarefa dos grupos afectados pela exclusão é, muitas vezes, sobreviver e fazer frente à sua situação, não será um paradoxo insistir num suplemento de participação que às vezes nem sequer é praticada por aqueles que a pedem? É por isso que muitas vezes se começa pela criação de auto-estima, de

grupos de auto-ajuda, de pequenas intervenções com resultados concretos e a curto prazo, para ir estimulando no decorrer do tempo actuações mais complexas e de maior envergadura. É necessário partir das necessidades específicas, sabendo escutar, respeitando os ritmos e a heterogeneidade das circunstâncias dos que foram excluídos. Existem muitas variedades participativas e algumas, mais ou menos formalizadas, podem ser opacas ao observador externo, que pode concluir que não existem porque não se seguem determinadas regras.

Por fim, no último nível, que completa o ciclo participativo, tomam-se as decisões centrais, determinantes para a vitalidade da acção local. É importante distinguir que não é a mesma coisa participar no planeamento, na programação, na implementação ou na avaliação, mesmo quando a questão chave é o poder. Por isso, fala-se cada vez mais do *empowerment* (Fresno, J.M., 1999) como a implicação activa da cidadania na comunidade local. Não se trata apenas de implicar e fortalecer cada individuo, mas também de reforçar o papel do grupo, das suas capacidades de expressão, de organização, de interlocução e negociação com outros grupos, com as instituições. Ou seja, como uma forma de lhes atribuir poder, ainda que esta situação implique, muitas vezes, uma posição voluntarista de quem o tem para dar. Mas a história tende a demonstrar que o poder tem de ser conquistado. Em todo o caso, muitos projectos demonstram que é possível dividi-lo adequadamente e de forma mais equitativa. Com quem? Com os afectados, com a população alvo, com os utilizadores, com os que trabalham no projecto, com os cidadãos e cidadãs?

Outra questão é quando os desejos participativos vêm de baixo. Nesses casos, a participação é constituída com base em formas de auto-organização e corresponde à expressão, mais ou menos consciente, das necessidades individuais e colectivas. Mas nem por isso se resolve o labirinto participativo, dado que a reunião permanente não costuma ser duradoura ou sustentável, nem conduz à eficácia. E, portanto, no final, tanto na fórmula anterior como nesta, a questão de fundo centra-se no controlo democrático, não no que se refere aos aspectos técnicos que exigem uma capacitação, mas sobre a estratégia geral e os seus resultados.

Este tipo de participação surge como mais evidente, mais efectiva, mais valorizada à escala **local**, pois pode expressar melhor as necessidades e as exigências. As contribuições das pessoas excluídas para solucionar os problemas que as afectam são mais realistas, mais directas, e a articulação com as parcerias e com os vários sectores é mais fácil, embora a sua manipulação e *recupération* seja, até certo ponto, mais difícil. Porém, não podemos esquecer que a participação ao nível local pode ser um travão ou constituir um abrandamento da actuação, podendo mesmo conduzir a decisões difíceis e até incoerentes com as acções empreendidas nesse âmbito.

A **localização da acção** está na moda. Até os países com uma tradição centralista estão a entrar em processos de desconcentração, descentralização e federalismo. Além disso, e paradoxalmente, a globalização incita ao reforço das identidades e respostas locais. Isso tem grandes consequências na luta contra a exclusão

que, tal como foi dito, é criada e reproduzida no território. No entanto, nem sempre está concentrada numa determinada área, falando-se por isso de exclusão difusa; e no caso das populações nómadas, a sua localização é problemática.

De qualquer modo, a crescente procura da intervenção à escala local decorre em paralelo com o processo de territorialidade da acção pública na procura dos Estados em encontrar formas mais flexíveis de regulação. Esta crescente atenção no território local na luta contra a exclusão corresponde: 1) ao reconhecimento da diversidade espacial e à especificidade das manifestações locais; 2) à vontade de globalizar estas manifestações de acordo com as estratégias integrativas e dos vários sectores que se tentam aplicar; 3) à necessária constituição de unidades territoriais que permitam identificar estruturas, mecanismos e processos próprios da exclusão e 4) à utilidade de delimitar estas unidades para realizar análises e intervenções territorialmente significativas, quer correspondam ou não às competências e âmbitos da acção pública e privada.

É importante lembrar que a soma das boas acções locais não proporciona a solução global, que muitas vezes os problemas colocados pela exclusão só podem ser resolvidos em âmbitos superiores (políticas económicas, fiscais, de investimento, protecção social, etc.), e que muitos actores locais estão dependentes das suas hierarquias centrais. Também é necessário desfazer a visão ilusória do local como um conjunto «comunitário» homogéneo e sem conflitos e acabar com a ideia de que uma comunidade ou um território empobrecido e/ou excluído pode deixar de o ser simplesmente a partir dos seus únicos e próprios recursos. Se chegaram onde estão, isso também se deve ao que têm sido e continuam a ser. Logo, é a partir da combinação de iniciativas exógenas e endógenas, ao nível local, que é preciso encontrar soluções.

Também é importante fazer a distinção entre o local e o municipal. As câmaras municipais têm um papel substancial na luta contra a exclusão. Nos países onde os recursos e as competências eram menores, como na Irlanda ou na Grécia, deviam-lhes ter dado mais protagonismo. A implicação das autoridades municipais, dos seus técnicos e profissionais, o acesso aos seus serviços e equipamentos, a sensibilização do conjunto dos cidadãos e a inclusão das acções de luta contra a exclusão nos planos de desenvolvimento económico e social do município, da cidade e do povo, são elementos fundamentais. Mas o perímetro e a actuação municipal não esgotam a acção local, pois muitas vezes não coincidem, sobrepõem-se, e a exclusão que se concentra no território pode gerar-se e manifestar-se dentro ou fora da organização municipal. Por isso se nota a criação de numerosas definições espaciais (áreas metropolitanas, *bassins*, *cuencas*, comarcas, etc.) e de novas instâncias (abrangendo várias comunidades, consórcios, distritos, condados, etc.) onde as autoridades territoriais se coordenam para combater a exclusão.

Não deixa de ser importante diferenciar desenvolvimento local e luta contra a exclusão. De facto, muitos projectos que começam com a segunda perspectiva derivam para a primeira. O desenvolvimento local pode ter consequências positivas para a exclusão. Mas nem sempre, porque a capilaridade descendente de um

crescimento económico territorial não ocorre mecanicamente e, além disso, a transformação persistente das situações de exclusão das pessoas, dos agregados domésticos, pode não depender das modificações introduzidas pelo desenvolvimento local. Isto porque, assim como as necessidades se expressam melhor, existe uma proximidade das decisões, a mobilização dos afectados é mais fácil e a visibilidade dos actores é maior; logo, a sua necessidade de legitimação é mais transparente e directa. Mas por isso, não se pode esquecer que, à escala local, os poderes constituídos, o caciquismo e as cumplicidades podem ser mais fortes que a outros níveis. De alguma forma, a luta contra a exclusão implica uma alteração do paradigma no desenvolvimento local, visto apenas como o crescimento económico de unidades territoriais de menor dimensão. De facto, exige um novo planeamento das necessidades sociais, da organização colectiva em pequena escala, do tecido associativo e da sua capacidade de resposta, da sustentabilidade das iniciativas, etc. Por tudo isso, para que a localização da acção se transforme na capacidade da acção local para chegar aos grupos empobrecidos e excluídos, é importante que esta perspectiva esteja presente na fixação dos objectivos, nas prioridades, nas medidas e meios de aplicação. Também aqui os princípios estratégicos integrativos, de parceria e participativos ganham sentido.

Capítulo 4.

Em tom de conclusão

Não se trata de estabelecer conclusões definitivas. Seria contraditório com a perspectiva aberta que se tentou dar a este texto e com a utilidade que também se pretende proporcionar: servir como referência conceptual para um manual operativo na acção local de luta contra a exclusão.

Comecemos, então, por recordar o itinerário percorrido. Assim, embora as práticas de exclusão em relação às pessoas, aos grupos, aos territórios, se registem desde sempre, esta palavra emerge num contexto que tem como pano de fundo a crise dos anos setenta do século passado. As transformações económicas, sociais, políticas e culturais geradas por esta crise proporcionaram as condições necessárias para um novo debate sobre os significados e utilizações da pobreza e da exclusão. Embora o termo pobreza já tenha uma grande tradição de definições, distinções, delimitações e aplicações quantitativas e qualitativas, o termo exclusão inicia aqui a sua caminhada, primeiro lentamente, e, depois rapidamente, nos países latinos da Europa, para entrar no vocabulário das instâncias da União pela mão do III Programa de Luta contra a Pobreza. Apesar do seu carácter difuso, polissémico e equívoco e do uso e abuso de que é alvo, a noção de exclusão vai perfilando os seus contornos e mostrando que designa uma acumulação de processos confluentes que, com rupturas sucessivas, arrancam do centro da economia, da política e da sociedade, vão afastando e inferiorizando pessoas, grupos, comunidades e territórios em relação aos centros de poder, aos recursos e aos valores dominantes.

De forma crescente, surge o seu carácter complementar ao da pobreza, que também se enriquece com o seu redimensionamento dinâmico, estrutural e pluri-dimensional. A noção de exclusão está a entrar na Europa e é aceite pelos principais actores, sindicatos, organizações empresariais e pela administração pública, e é promovida pela dinâmica da sociedade civil, da economia social e por centenas de projectos que têm como objectivo a inserção, especialmente no mercado de trabalho. A sua utilização passa do continente europeu para a América Latina, África e Ásia, não sem questionar o significado desta difusão, para a qual contribuem, sem dúvida, as instâncias internacionais e, muito especialmente, a Organização Internacional do Trabalho com os esforços realizados na década de noventa.

A segunda etapa deste percurso conduz ao estudo das manifestações da exclusão. Como identificar, analisar e medir a exclusão são as perguntas a que se tenta responder. Depois de mostrar três riscos, devidos à relatividade da aceção de exclusão, são destacados, por um lado, alguns paradigmas explicativos e, por outro, as fases e os pontos de inflexão, o papel das instituições, das políticas sectoriais, das

cristalizações jurídicas, do território e ainda dos aspectos simbólicos e culturais. Enquanto que para definir e determinar a pobreza existe um vasto conhecimento acumulado e relativamente consensual, este não é o caso da exclusão como conceito itinerante. Apesar disso, são indicadas algumas pistas metodológicas. Estudos longitudinais, análises comparativas translocais e transnacionais, a adequada utilização de dados primários e administrativos, de inquéritos gerais e específicos, o estabelecimento de indicadores quantitativos e qualitativos, a observação participante, as histórias de vida, etc., podem contribuir para explicar e tornar a exclusão menos opaca.

Precisamente, a sua emergência e a sua visibilidade aparecem como uma das primeiras condições para poder formular as estratégias de combate a este fenómeno. A terceira parte deste livro é dedicada a estas medidas. Nesta parte examina-se o papel da diversidade dos actores, aprofundando as motivações individuais e colectivas e decifrando o papel dos organismos internacionais, do mundo associativo, das empresas sociais, do mundo empresarial, financeiro e sindical, sem esquecer a importância do poder público, nos seus diversos âmbitos de actuação. Posteriormente, estabelece-se uma tipologia de estratégias, tendo em conta as clássicas coordenadas de tempo e espaço. Distinguem-se as que estão relacionadas com a representação social, dado que se estabelece a hipótese das estratégias dependerem dessas coordenadas. Esta situação pode negar e ocultar a exclusão ou adjudicá-la a comportamentos individuais. Outro padrão é o que destaca os factores económicos e as medidas que derivam desses factores (crescimento dos rendimentos, rendimento mínimo, protecção social, etc.). As estratégias também podem ser classificadas pelos seus objectivos, sejam eles reprodutores, paliativos, preventivos ou emancipadores. Também é possível distinguir as aproximações metodológicas e os meios utilizados pelas diversas orientações estratégicas. Por último, e logicamente, dada a multiplicidade de factores, actores e processos que contribuem para a exclusão, realça-se a inexistência de uma única estratégia universalmente válida na luta contra a exclusão, embora seja possível separar determinados princípios dos diversos planos, programas e projectos que, nos últimos trinta anos e actualmente, tentam erradicar este fenómeno. A integralidade, a parceria, a participação e a aproximação territorial são as orientações estratégicas que deram e estão a dar, actualmente, os melhores resultados. O último capítulo dedica-se a explicar todas estas orientações.

Mas não é possível terminar estas considerações, mais ou menos conclusivas, sem fazer alusão a alguns dos objectivos e tarefas que aguardam, num futuro próximo, todos aqueles que, como foi dito no início, se sentem implicados na erradicação da exclusão. Não sem alertar para o facto de que, na falta de dotes proféticos e de bola de cristal que indique o que nos espera, só é possível formular alguns cenários, razoavelmente verosímeis. Mas, se ainda restasse alguma tentação de brincar aos aprendizes de feitiçaria, os imprevisíveis e imprevisíveis acontecimentos do último trimestre de 2001 desencorajam este tipo de aventuras.

Pelo contrário, o que parece ser certo é que nem a pobreza nem a exclusão vão desaparecer da face da terra e os vários rostos que adoptam vão, muito

possivelmente, continuar a aumentar e a sofrer transformações. Isso significa que, tanto uma como a outra vão continuar a estar presentes, não só na mesa política das grandes decisões internacionais, como nos milhares de esforços realizados nos mais recônditos lugares do mundo, para combatê-las. Isso também implica a necessidade de aprofundar os conceitos e o seu significado, assim como uma explicação e análise dos fenómenos que lhes estão subjacentes. É necessário multiplicar os estudos e, ao mesmo tempo, a experimentação, diversificando e verificando as estratégias, medidas e metodologias de intervenção, criando, assim, um observatório acumulativo e um laboratório plural que incida e alimente as políticas mais gerais. São necessários agentes multiplicadores e qualificados, capazes de intervir no debate e nas acções, que ajudem a fazer emergir os grupos submetidos à exclusão e os esforços feitos por estes colectivos, implicando o conjunto das autoridades públicas, dos actores sócio-económicos e do mundo associativo. Estes esforços devem ser divulgados, contrastados e difundidos.

Em tudo isto, os organismos internacionais e as redes transnacionais têm uma responsabilidade especial. Os organismos internacionais, porque podem utilizar a sua posição privilegiada para abrir um grande debate sobre a exclusão no mundo, fazer pressão sobre os governos, consciencializar os diversos actores supranacionais, colaborar com eles de acordo com os seus âmbitos (Trabalho, Saúde, Cultura, Justiça, Desenvolvimento Económico, etc.), financiar projectos significativos, ajudá-los tecnicamente, etc., em resumo, combinar esforços para erradicar ou, pelo menos, limitar as causas e efeitos da exclusão social. As redes transnacionais podem contribuir a partir das intervenções localizadas dos seus membros, ao verificar quais são as melhores estratégias para combater a exclusão e retirar daí as lições gerais e propostas alternativas que possibilitam o debate e o compromisso internacional na luta contra a exclusão.

Neste sentido, este documento é um grão de areia, mas é necessário multiplicar os grãos de areia para criar uma praia maior onde as águas do mar de todo o mundo se possam encontrar e reunir para uma reflexão. E para esta tarefa, os países do Norte e do Sul, os afectados pela pobreza e pela exclusão e todos os actores sócio-económicos desempenham papéis específicos.

Em relação a isto, seria trágico se os países do Norte continuassem a ignorar o facto de que a sua opulência provém também do domínio que exercem sobre os outros e que a exclusão se baseia, embora não unicamente, em processos, factores e valores que têm origem no seu seio. Reconhecer estes factores significa começar a olhar para dentro e ver que nestes países continuam a existir homens e mulheres a viver em más condições, afectados pela pobreza e pela exclusão. Já não são países pobres, mas existem demasiadas pessoas submetidas a condições degradantes, sobrevivendo com dificuldades, sem ter acesso a uma educação completa, a uma habitação digna, a um trabalho decente e estão longe das pautas de consumo e culturais mais comuns. Estas situações são aumentadas pelos milhares de emigrantes que partem do Sul e de Leste em direcção ao Norte, à procura de uma liberdade e de um bem-estar material que não têm no seu país de origem, mostrando, assim,

um dos fios que unem os dois mundos, e testando a veracidade da sua capacidade de inclusão social. Reconhecer estes factos implica não apenas ver mas também fazer, bem como redobrar os esforços para comprometer todos os actores, integrar a luta contra a exclusão no conjunto de políticas, tornar os direitos mais acessíveis, melhorar os sistemas de protecção social, etc., e atacar os focos produtores da exclusão.

Reconhecer e assumir o papel de cada um deveria contribuir para o aumento e melhoria das formas, fundos e canais de solidariedade, para tomar iniciativas específicas nas organizações e fóruns internacionais, para transformar as relações bilaterais de dependência e conseguir transferir os conhecimentos acumulados para as estratégias que se elaboram no Sul, sem que isso signifique uma repetição mímica nem uma projecção do que fazem os países do Norte. Este cenário não é impossível, embora seja difícil, porque ao mesmo tempo que se pode constatar o crescimento das forças que reclamam um desenvolvimento sustentável, menos desigual e socialmente mais justo, também se verifica o poder das forças contrárias. Neste contexto, convém assinalar que os países que se situam mais na periferia do centro têm uma responsabilidade específica, porque podem contribuir de forma mais eficaz para uma transferência mais respeitosa e para um intercâmbio de experiências entre os países do Sul. Não se trata de entrar na descrição do conjunto de medidas que se pode adoptar, mas assinalar que o objectivo é reforçar a solidariedade, o que não é uma tarefa exclusiva dos governos. Há já algum tempo que os cidadãos, os voluntários, as organizações sindicais e empresariais e a iniciativa social perceberam isso. Não parece que este impulso (*élan*) vá diminuir, embora as tendências de limitação, corporativismo e de indiferença possam estar a aumentar. Tal como é muito provável que continue a aumentar a consciência de que qualquer manifestação de exclusão afecta toda a humanidade. Se em relativamente pouco tempo foi aceite a ideia de que a degradação do meio ambiente depende de todos, também é provável que aumente a consciência de que a exclusão de uns afecta todos e que todos podemos e desejamos fazer esforços, por mais pequenos que sejam, para combater este fenómeno. As pessoas, homens e mulheres, do chamado primeiro mundo têm mais meios e, porque não dizer, uma maior responsabilidade, como consumidores, produtores e cidadãos. No encadeamento global da exclusão, cada passo em frente dado no «primeiro» mundo significa, de alguma forma, um passo em frente no «terceiro» mundo. E vice-versa.

Por isso, também é necessário multiplicar as iniciativas dos actores dos países do Norte. Espera-se que os governos não só façam declarações verbais mas que, e cada vez mais, mostrem o seu empenho com acções orçamentais, aumentem os recursos para a cooperação trilateral e multilateral, diminuam as protecções alfandegárias à importação, exerçam pressão em favor dos direitos humanos e do respeito pelas pessoas e pelas suas culturas, e aceitem mais o poder regulador das instâncias judiciais e políticas internacionais. Da mesma forma, as organizações de empregadores podem fazer avançar a ideia da responsabilidade social das empresas e que a procura do benefício máximo se pode transformar, a longo prazo, num

maior prejuízo. Um mundo onde dominasse a exclusão teria cada vez menos viabilidade económica.

As organizações de trabalhadores devem superar as acções que conduzem apenas à defesa dos seus membros e devem abrir-se para as causas que os relacionam com os interesses mais gerais, da cidadania, tenham ou não trabalho. De certeza que dessa forma encontrariam novas fórmulas organizativas, novos espaços de negociação e de interlocução e novos aliados.

O mundo associativo é um protagonista cada vez maior na luta contra a exclusão social e nas relações de cooperação entre o Norte e o Sul. Canaliza, assim, enorme quantidade de energia dos milhares de cidadãos que querem manifestar a sua solidariedade e que não querem adoptar um comportamento passivo perante as situações de discriminação e de exclusão. É inegável que nesta activação das pessoas e organizações na opinião pública dos países do Norte, os meios de comunicação social e, de forma crescente, as redes formadas na Internet, desempenharam e vão continuar a desempenhar um papel considerável. Mas o voluntarismo das organizações sócio-voluntárias não é suficiente, é necessário uma maior profissionalização, qualificação e eficácia nos projectos que gerem à escala territorial. Neste sentido, é de assinalar o importante papel que pode desempenhar a formação e a aprendizagem dos responsáveis e agentes de terreno, assim como a elaboração de instrumentos e métodos que melhorem a capacidade de intervenção estratégica.

O segundo cenário deve contemplar os países do Sul, onde as difíceis situações de precariedade extrema exigem decisões urgentes para combater as necessidades mais vitais, basicamente paliativas. O que não impede de complementá-las com as medidas mais preventivas (saúde, educação...) e situá-las numa perspectiva emancipadora. As prioridades são claras: é necessário integrar o desafio que supõe o conceito da exclusão, verificar estrategicamente a sua aplicação com a contribuição de todos os actores, no respeito das diferenças contextuais e culturais, quebrando os círculos fechados da exclusão. E, neste processo, em vez da multiplicidade de discursos sobre as magnitudes económicas e as declarações jurídicas que, desde logo, pouco ou nada se aplicam, é mais útil estruturar planos nacionais contra a exclusão como uma forma de romper a opacidade que envolve este fenómeno. Estas medidas devem dar início ao grande debate sobre as suas causas, natureza, manifestações e medidas, implicando toda a sociedade numa estratégia que abarque todos os sectores (saúde, trabalho, educação, habitação, etc.) e todos os âmbitos (local, distrital, regional, nacional, etc.) da administração pública, e que promova milhares de projectos que se vão constituindo em laboratórios e observatórios experimentais, os quais devem enriquecer as grandes opções das políticas mais globais.

Isto também vai ser difícil, porque é mais fácil recorrer a medidas pontuais, à assistência paternalista e às mediações neutralizantes, sem afectar os interesses criados e o *status quo*, do que dar seguimento aos esforços anteriormente referidos. E isso não depende tanto da boa vontade, mas sim de um clima favorável, da capacidade económica, política e técnica, do empenho dos cidadãos, do estímulo

externo e de uma relação de forças onde pode ser fundamental que se oiça a voz dos afectados.

Esta possibilidade constitui o terceiro cenário e existem muitos argumentos a favor do monólogo do poder, que partilham o Norte e o Sul do planeta. Mas também existem muitos argumentos a favor da continuidade da dinâmica participativa, através da qual as pessoas afectadas, cidadãos, voluntários, profissionais, se organizam colectivamente para resolver as suas necessidades, reivindicar os seus direitos e apresentar alternativas. Esta é a base a partir da qual o monólogo deve ser convertido em diálogo frutífero para que a sociedade, a economia, a política e a cultura, do âmbito local ao global, sejam menos empobrecedoras e excludentes.

Bibliografia

Abrahamson, P. 2000. «Governação da Pobreza na Escandinávia», in C. Fanguero (ed.): *Políticas e instrumentos de combate à Pobreza na União Europeia: A garantia de um rendimento mínimo*, artigo apresentado no Seminário Europeu realizado em Almancil a 1 e 2 de Fev., 2000, Lisboa, Instituto de Desenvolvimento Social (disponível em CD-ROM).

Alcock, P. 1993. *Understanding poverty*, Londres, Macmillan.

Alti, T.; Maino, F. 2000. «L'expérience du revenu minimum d'insertion en Italie», in *Les politiques sociales* (Bruxelas), nº 3-4, pp. 87-78.

Anheier, H.K.; Salamon, L.M. 1998. *The emerging sector revisited*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.

Assémien, A. 2000. «Analyse de la situation de la pauvreté en Côte d'Ivoire», in R. Halvorson-Quevedo e H. Schneider (eds.): *Combattre la pauvreté dans le monde*, Paris, OCDE, pp. 141-155.

Atkinson, T. 1989. *Poverty and social security*, Nova Iorque, NI, Harvester Wheatsheaf.

—; Cantillon, B.; Nolan, B. 2001. *Indicators for social inclusion in the European Union*, relatório realizado para a Comissão Europeia; versão revista publicada em *Social indicators: The EU and social inclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Baptista, I.; Perista, H.; Aguiar, A.L. 1995. *A pobreza no Porto: representações sociais e práticas institucionais*, Porto, Rede Europeia Anti-Pobreza de Portugal (REAPN).

Barr, M.S. et al. 2000. «La Community Reinvestment Act (CRA): son impact sur le crédit aux communautés à faibles revenus aux États Unis», in C. Guene e E. Mayo (eds): *Banking and social cohesion: Alternative responses to a global market*, Charlbury, Jon Carpenter.

Barry, B. 1998. *Social exclusion, social isolation and the distribution of income*. CASE, documento nº 12, Londres, London School of Economics.

Bédoui, M. 1995. *Bibliographie sur l'exclusion sociale dans les pays du Maghreb et du Machreq (Afrique du Nord et Moyen-Orient)*, documento de trabalho nº 80, Genebra, International Institute for Labour Studies.

Benington, J.; Geddes, M. 2000. «Exclusion sociale et partenariat local: la dimension européenne», in *Pole Sud* (Montpellier), Maio, nº 12.

Bergamasco, M. 1995. «Dalle povertà alla povertà estrema (contributi del 'Centro studi sui Problemi della Città e del territorio' alle ricerche sulla povertà in Italia)», in *Sociologia Urbana e Rurale* (Milão), nº 48.

Berger-Schmitt, R.; Jankowitsch, B. 1999. *Systems of social indicators and social reporting: The state of the art*. EuReporting, documento de trabalho nº 1, Mannheim, ZUMA.

Berney, J.; Darmon, I. 1999. *Las Empresas Sociales en España, Francia e Italia: Algunas Claves Interpretativas*, Barcelona, Gabinet d'Estudis Socials.

Bernier, A.; Estivill, J.; Valadou, C. 1997. *Las empresas sociales en Europa*, realizado para a Comissão Europeia, DG V, Emprego e Assuntos Sociais, Barcelona, Ed. Hacer.

Bessis, S. 1995. *From social exclusion to social cohesion: Towards a policy agenda*, MOST, nº 2, Paris, Unesco.

Beveridge, W.H. 1948. *Voluntary action: A report on methods of social advance*, Londres, George Allen & Unwin.

Bhalla, A.; Lapeyre, F. 1995. *Social exclusion revisited: Towards an analytical and operational framework*, Genebra, International Institute for Labour Studies.

Booth, C. (ed.). 1889. *The life and labour of the people*, Londres, Williams & Norgate.

—. 1892. *Pauperism: A picture; And endowment of old age: An argument*, Londres, Macmillan.

Bothorel, E. 1994. *Financements de proximité: 382 structures locales et nationales pour le financement de la création des petites entreprises en France*, Dossier pour un débat, nº 33, Paris, Fondation Charles Léopold Mayer / Fédération des Cigales.

Bouget, D.; Nogues, H. 1994. «Evaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales», in *Revue Française des Affaires Sociales* (Paris), vol. 48, nº 2, Abril-Junho, pp. 69-87.

Bourdieu, P. (ed.). 1999. *A miséria do mundo*, Petropolis, Vozes.

Breuer, W.; Estivill, J.; Vranken, J. 1999. *Towards a policy-relevant European database on forms of social exclusion*, Antuérpia, Antwerpen Universiteit.

Bruto da Costa, A. 1998. *Exclusões sociais*, Lisboa, Gradiva.

— et al. 1985. *A pobreza em Portugal*, Lisboa, Cáritas.

Callan, T. et al. 1996. *Poverty in the 1990s*, Dublin, Oak Tree Press.

Callan, T. et al. 1989. *Poverty, income and welfare in Ireland*. Dublin, ESRI.

Calomiris, C.W.; Kahn, C.M.; Longhofer, S.D. 1994. «Housing-finance intervention and private incentives: Helping minorities and the poor», in *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, nº 3, pt. 2, Agosto, pp. 634-674.

Campbell, B. 1984. *Wigan Pier revisited: Poverty and politics in the eighties*, Londres, Virago.

Candel, F. 1988. *La nueva pobreza*, Barcelona, Edicions 62.

Capucha, L. 1998. *Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental*, Lisboa, CIES.

Cardoso, A. 1993. *A outra face da cidade: Pobreza em bairros degradados de Lisboa*, Lisboa, Câmara Municipal.

Carton, B.; Neirinckx, P.M. (eds.) 1994. *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.

- Casado, D. 1990a. «Semántica de la pobreza», in D. Casado: *Sobre la pobreza en España, 1965-1990*, Barcelona, Hacer.
- . 1990b. «Emiliano», in D. Casado: *Sobre la pobreza en España, 1965-1990*, Barcelona, Hacer.
- Castel, R. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- . 1996. «Les marginaux dans l'histoire», in S. Paugam (ed.): *L'exclusion: L'état des savoirs*, Paris, Ed. La Découverte.
- CECOP. 1995. *L'entreprise sociale: Une chance pour l'Europe*, Bruxelles.
- CERFE. 1999. *Femmes et risques sociaux dans la zone métropolitaine de Dakar*, Roma, ASDO – CERFE.
- CESIS (Centro de Estudos para a Intervenção Social). 1996. *Indicadores não monetários da pobreza e da exclusão social*, Lisboa.
- CGM. 1997. *Imprenditori sociali*, secondo rapporto sulla cooperazione sociale, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.
- Chambel, E. 1997. «Prefácio para a edição portuguesa», in J. Estivill (ed.): *O partenariat social na Europa*, Cadernos REAPN, nº 4, Lisboa, Editorial Utopia.
- Chambers, R. 1990. *Développement rural: la pauvreté cachée*, Paris, Khartala.
- Chanan, G. 1992. *Salir de la sombra: la acción comunitaria local y la Comunidad Europea*, Dublin, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.
- Combat Poverty Agency. 1994. *Disability, exclusion and poverty*, Dublin.
- . 1997. *Poverty Today*, nº 36, Julho, Dublin.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1981. *Rapport final de la Commission au Conseil du Premier Programme de Projets et Etudes Pilotes pour Combattre la Pauvreté*, Bruxelles.
- . 1994. *Livro Verde: Política Social Europeia. Opções para a União*, CM(93)551, Bruxelles.
- . 1995. *Seminário «Social Exclusion Indicators»*, Maio, Bruxelles (resumo em www.cordis.lu/improving/socio-economic/socialind.htm).
- . 1998a. *Modernizar e melhorar a protecção social na União Europeia*, COM(97)102, Bruxelles.
- . 1998b. *Ano Europeu Contra o Racismo: Relatório de avaliação*, Bruxelles
- Community Workers Co-operative. 1996. *A commitment to change? Implementing the National Anti-Poverty Strategy*, Galway (Irlanda), CWC.
- Confederação Europeia dos Sindicatos (CES). 1994. *Pour une Europe sans exclus*, Resolução do Comité Executivo da CES, Bruxelles, 9 e 10 Junho.
- . 1995. *Les syndicats face à l'exclusion et aux précarités sociales*, Bruxelles.
- Cornely, S.A. 2000. *Marco teórico y analítico del problema de la exclusión de la protección social para niños/adolescentes de la calle de América Latina*, Porto Alegre, OIT/STEP.
- Curry, J. 1993. *Irish social services*, Dublin, Institute of Public Administration.

- De Haan, A.; Maxwell, S. 1998. «Poverty and social exclusion in North and South», in *IDS Bulletin* (Brighton), vol. 29, nº 1, pp. 1-93.
- ; Nayak, P. 1995. *Social exclusion in South Asia*, documento de discussão nº 77, Genebra, International Institute for Labour Studies.
- De Leonardis, O. 1998. *In un diverso welfare*, Milão, Feltrinelli.
- Deacon, B.; Hulse, M.; Stubbs, P. 1997. *Global social policy: International Organizations and the future of welfare*, Londres, Sage.
- Déchamps, I. (ed.). 1998. *Droit, pauvreté et exclusion*, Citoyen, droit et société, nº 6, Bruxelas, Fondation Roi Baudouin.
- Defourny, J.; Favreau, L.; Laville, J.-L. (eds.). 1998. *Insertion et nouvelle économie sociale: un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.
- ; Develtere, P. 2000. *Orígenes y contornos de la economía social en el Norte y en el Sur*, Liège, OIT/STEP.
- Deleek, H.; van den Bosch, K.; de Lathouwer, L. (eds.). 1992. *Poverty and the adequacy of social security in the EC: A comparative analysis*, Aldershot, Avebury.
- Demery, L.; Walton, M. 2000. «Les objectifs sociaux et de lutte contre la pauvreté pour le 21^e siècle sont-ils réalisables ?», in R. Halvorson-Quevedo e R. Schneider (eds.): *Combattre la pauvreté dans le monde*, Paris, OCDE.
- Department of Social Welfare (ed.). 1997. *Supporting Voluntary Activity: A Green Paper on the community and voluntary sector and its relationship with the State*, Dublin, Stationery Office.
- Develtere, P. 2002. *Social and economic exclusion and poverty. Lessons from Gambia, Haiti, Mauritius*, Genebra, OIT/STEP.
- Díaz Caneja, S. 1985. *Vagabundos de Castilla*, Madrid, Almarabú.
- Direction interdépartementale de l'intégration sociale. 2001. *Premier rapport sur la cohésion sociale en Région Wallonne*, Jambes.
- Donati, P. P. 1978. *Publico e privato: fine di una alternativa*, Bolonha, Capelli.
- Donzelot, J.; Estèbe, P. 1994. *L'état animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Editions Esprit.
- Döring, R.; Kegler, M. 1996. *People's economy: Approaches towards a new social economy in Europe*, Dessau, Stiftung Bauhaus Dessau.
- Duffy, K. 1995. *Exclusion sociale et dignité de la personne en Europe*, Estrasburgo, Conselho da Europa.
- , 1998. *Opportunité et risque: les tendances de l'exclusion sociale*, Estrasburgo, Conselho da Europa.
- EAPN. 2000. *Relever le défi de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'Union Européenne*, Bruxelas, Rede Europeia de Luta Contra a Pobreza.
- Economic and Social Committee. 1998. «Costs of poverty and social exclusion in Europe», in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (Bruxelas), 98/C 284/07.
- Eiximenis, F. 1385. *Regiment de la cosa pública*, nova edição: Barcelona, Nostres Clàssics, 1927.
- Engels, F.; Estivill, J.; Vranken, J. 2001. *Non-monetary indicators of social exclusion and social inclusion*, Antuérpia, Antwerpen Universiteit.

ESAN. 1993. *Rapport sur l'action sociale et l'exclusion sociale*, Bruxelas, Rede Europeia de Acção Social.

Estivill, J. 1994. «Partnership and the fight against exclusion», in *Lessons from the programme Poverty 3*, Bruxelas, GEIE.

—. 1995. *Pobreza y voluntariado organizado en la Europa del Sur*, Valência, Bancaixa.

—. 1997. «A face não reconhecida e as imagens da pobreza», in *Pobreza não: Erradicação da pobreza 1997-2000*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

—. 1998a. «Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa», in Alemán, C. and Garcés, J. (eds.): *Política Social*, Mexico-Madrid, McGraw-Hill.

—. 1998b «Pobreza 3...unos años después», in *Políticas Sociales en Europa*, Barcelona, Hacer.

—. 2000a. *Uma perspectiva desde o Sul: Côres diferentes para um mesmo mosaico europeu*, in C. Figueiro (ed.): *Políticas e instrumentos de combate à Pobreza na União Europeia: A garantia de um rendimento mínimo*, Lisboa, Instituto de Desenvolvimento Social.

—. 2000b. «Voluntary organisations and networks in a changing world», in M. de Moragas et al. (eds.): *Volunteers, global society and the Olympic movement*, Lausanne, Comité Olímpico Internacional.

— ; de la Hoz, J.M. 1990. «Les rendes mínimes garantides i d'inserció», in *Món Laboral* (extra 1989-1990), Barcelona Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.

Evans, M. 1998. «Behind the rhetoric: The institutional basis of social exclusion and poverty», in *IDS Bulletin* (Brighton), vol. 29, nº 1, pp. 42-49.

Evers, J. 2000. «Une réglementation européenne pour une plus grande responsabilité sociale des banques? Apprendre les leçons de la Loi Americaine sur le réinvestissement communautaire», in C. Guene and E. Mayo (eds.): *Banking and social cohesion: Alternative responses to a global market*, Charlbury, Jon Carpenter.

Fajertag, G.; Pochet, P. 2001. *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Bruxelas, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang.

Faria, W. 1994. *Social exclusion in Latin America: An annotated bibliography*, Labour Institutions and Development Programme, documento de discussão nº 70, Genebra, International Institute for Labour Studies.

—. 1997. «The social exclusion approach: Some policy implications and priorities», in C. Gore and J. Burle de Figueiredo (eds.): *Social exclusion and antipoverty policy: A debate*, Série Investigação, nº 110, p. 108, Genebra, International Institute for Labour Studies.

Fassin, D. 1996. «Marginalité et marginaux. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique latine», in S. Paugam (ed.): *L'exclusion: l'état des savoirs*, Paris, Ed. La Découverte.

Ferguson, C.; McKillop, D. 1997. *The strategic development of credit unions*, Chichester, (RU), John Wiley and Sons.

Fernández, D.; Arias, E.; Gallego, L. 1999. *Cultura empresarial. Motivaciones de los empresarios para la inclusión laboral de personas con discapacidad*, A Coruña, Paideia.

Ferrera, M. 1996. «The 'Southern model' of welfare in Social Europe», in *Journal of European Social Policy* (Harlow), vol. 6, nº 1, pp. 17-37.

Ferro Rodrigues, E. 1997. «Lutar pela erradicação da pobreza: uma tarefa de geração», in *Pobreza não: Erradicação da pobreza 1997-2006*, Lisboa, Ministério de Trabalho e da Solidariedade.

Figueiredo, J. B.; de Haan, A. (eds.). 1998. *Social exclusion: An ILO perspective*, Série Investigação, nº 111, Genebra, International Institute for Labour Studies.

Fondation pour le Progrès de l'Homme. 1996. *Microfinances pour le développement*, Paris, Passerelles 9.

Fondation Roi Baudouin. 1994. *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles.

Fondazione Italiana per il Volontariato. 1997. *L'attività volontaria nei paesi dell'Europa Mediterranea*, Roma, Cuadernos Internacionales.

Förster, M. F. 1994. *Family poverty and the labour market: An international comparison of labour market participation and working time arrangements based on analysis of microdata from the Luxembourg Income Study*, documento de trabalho nº 114, Luxemburgo, CEPS/INSTEAD.

Foucault, M. 1963. *Naissance de la clinique: Une archéologie du regard médical*, Paris, Presses Universitaires de France.

Fragonard, B. 1993. *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Paris, Commissariat du Plan.

Frazer, H. 1994. *Recommandations spécifiques pour l'élaboration d'un rapport européen sur la pauvreté et l'exclusion sociale*, Estrasburgo, Conselho da Europa.

—. 1997. «O combate à Pobreza, uma política integrada: a experiência irlandesa», in *I Encontro de Promotores da Intervenção Operacional Integrar*, Fátima, INTEGRAR, Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

—. 1999. «Strengthening the NAPS», in *Poverty Today*, Combat Poverty Agency, nº 44, Julho-Agosto.

Fresno, J.-M. 1999. «Empowerment, stratégie d'inclusion des groupes défavorisés», in *Politiques Sociales* (Bruxelas), nºs 3-4.

Gaskin, K.; Davis, J. 1990. *A new civic Europe*, Londres, Volunteers Centre.

Gaudier, M. 1993. *Poverty, inequality, exclusion: New approaches to theory and practice*. Séries bibliográficas, nº 17, Genebra, International Institute for Labour Studies.

Gaulejac, V.; Taboada, I. 1994. *La lutte des places*, Paris, Lonrai Hommes et Perspectives.

Gauthier, M. 1995. «L'exclusion, une notion récurrente en Québec, mais peu utilisée ailleurs en Amérique du Nord», in *Lien Social et Politiques* (Montreal), Université de Montréal, nº 34.

- Gazier, B. 1996. «Implicites et incomplètes: les théories économiques de l'exclusion», in S. Paugam (ed.): *L'exclusion: l'état des savoirs*, Paris, Ed. La Découverte.
- Geddes, M. 1996. *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?*, Dublin, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.
- . 1997. «Local partnerships in promoting social inclusion», in *El partenariat social en Europa*. Barcelona, Hacer.
- GES (Gabinet d'Estudis Socials). 1995. *Informe sobre a pobreza en Galicia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- GES-Euroccat. 1998. *L'actual política social britànica: Debat i perspectives; Recull de les principals tendències a través de la premsa i propostes bàsiques del partit en el Govern*, Barcelona.
- GES-Fondation Macif. 1999. *Les nouveaux acteurs de l'économie sociale*, Niort.
- Gieremek, B. 1995. *A piedade e a força : história da miséria e da caridade na Europa*, Lisboa, Terramar.
- Giner, S.; Pérez Yruela, M. 1979. *La sociedad corporativa*, Madrid, CIS.
- Goffman, E. 1980. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Gore, C. 1995. «Introduction: Markets, citizenship and social exclusion», in G. Rodgers, C. Gore and J. B. Figueiredo (eds.): *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. Genebra, International Institute for Labour Studies, p. 10.
- ; Figueiredo, J. B. (eds.). 1997. *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate*, Genebra, Séries de Investigação, nº 110.
- Gorz, A. 1988. *Les métamorphoses du travail: quête du sens*, Paris, Galilée.
- Guibentif, P.; Bouget, P. 1997. *As políticas de rendimento mínimo na União Europeia*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas.
- Guidicini, P., Pieretti, G. 1998. *Città globali e città degli esclusi*, Milão, Franco Angeli.
- Halvorson-Quevedo, R.; Schneider, H. (eds.). 2000. *Combattre la pauvreté dans le monde. Stratégies et études de cas*, Paris, OCDE.
- Hansenne, M. 1995. Declaração do Director Geral, Organização Internacional do Trabalho, para a *Cimeira Mundial Sobre Desenvolvimento Social*, Copenhaga, 9 Março (em ingles; disponível on-line : <http://www.un.org/documents/ga/conf166/una/950309093806.htm>).
- Harrison, P. 1983. *Inside the inner city*, Londres, Penguin.
- Hartman, H. 1990. «Povertà nella Comunità Europea: problemi e strategie di lotta», in N. Negri (ed.): *Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale*, Milão, F. Angeli.
- Harvey, B. 1994. *Combating exclusion: Lessons from the Third EU Poverty Programme in Ireland, 1989-1994*, Dublin, Combat Poverty Agency.
- Hashem, M. 1995. «Patterns and processes of social exclusion in the Republic of Yemen», in G. Rodgers, C. Gore and J.B. Figueiredo, J. B. (eds.): *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*, Genebra, International Institute for Labour Studies, pp. 175-186.

Heikkilä, M.; Halleröd, B. 1999. «Poverty and social exclusion in the Nordic countries», in M. Kautto et al. (ed.): *Nordic social policy: Changing welfare states*, Londres, Routledge.

Henriques, J.M. 1989. *Municípios e desenvolvimento*, Lisboa, Ed. Esclar.

—; Nicaise, I. (eds.). 1995. *Syndicats, chômage et exclusion sociale*, Luvaina, Catholic University of Leuven/Hoger Instituut voor de Arbeid.

Hespanha, P. 1997. «The dynamics of globalisation: social crisis and conflict in Portuguese rural areas», in *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 6.

—, 2000a. *Mal-estar e risco social num mundo globalizado*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais.

— (ed.). 2000b. *Entre o estado e o mercado*, Coimbra, Ed. Quarteto.

Hiernaux, J.-P. 1981. *La face cachée. Pauvreté, politiques sociales, action urbaine*, Bruxelas, Ed. Vie Ouvrière.

—; Bodson, D. 1984. «¿Contar y gestionar o comprender y transformar la pobreza?», in *Understanding poverty*, Milão, Franco Angeli.

Hills, J.; Le Grand, J.; Piachaud, D. (eds.). 2002. *Understanding social exclusion*, Oxford, Oxford University Press.

Hoggart, R. 1973. *As utilizações da cultura*, Lisboa, Ed. Presença.

IDS Bulletin. 1998. *Poverty and social exclusion in North and South*, Brighton, University of Sussex, Institute of Development Studies, vol. 29, nº 1.

IDS (2001), *Programa Rede Social*, Lisboa, Instituto de Desenvolvimento Social.

IILS (International Institute for Labour Studies). 1967-1970. «Workers' participation in management», vários números do *Bulletin*, Genebra.

—, 1996. *Social exclusion and anti-poverty strategies*, Genebra.

INAISE (Associação Internacional de Investidores em Economia Social). 1994. *Le rôle des instruments de l'économie sociale dans la lutte contre l'exclusion. Contraintes et perspectives*, seminário realizado em Amsterdão a 5 e 6 de Maio.

—, 2000. *Banking and social cohesion: Alternative responses to a global market*. Charlbury, Jon Carpenter, p. 17.

Interdepartmental Policy Committee. 1995. *National Anti-Poverty Strategy*, documento de trabalho, Dublin.

Ion, J. 1995. «L'exclusion, une problématique française», in *Lien Social et Politiques*, (Montreal), nº 34, Outono, pp. 63-72.

Irish Presidency. 1996. *New directions in social welfare*, Dublin, 16-18 Nov.

ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik). 1999a. *Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung* Forschungsbericht, nº 278, Bona, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

—, 1999b. *Armut und Reichtum in Deutschland*. Tagungsdokumentation, nº 279, Bona, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Jaccoud, M. 1995. «L'exclusion sociale et les autochtones», in *Lien Social et Politiques*, (Montreal), nº 34, Outono, pp. 93-100.

Jansen, K. 2000. «Some thoughts on mainstreaming social finance with the help of government: The example of the Dutch Green Funds», in C. Guene and E. Mayo (ed.), *Banking and social cohesion: Alternative responses to a global market*, Charlbury, Jon Carpenter.

Javeau, C.; Lambert, M.; Lemaire, J. (eds.). 1998. *Excluant... exclu*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.

Jones, P. A. 1999. *Towards sustainable credit unions development*. Liverpool, John Moores University. Relatório disponível através da Association of British Credit Unions, Manchester.

Jonkers, J. 1998. «A risk-reduction perspective to social exclusion», in J.B. Figueiredo e A. de Haan (eds.): *Social exclusion: An ILO perspective*, Séries de Investigação, nº 111, Genebra, International Institute for Labour Studies, pp. 98-99.

Kempson, E.; Whyley, C. 1999. *Kept out or opted out? Understanding and combating financial exclusion*, Bristol, Policy Press.

Klanfer, J. 1965. *L'exclusion sociale: étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, Paris, ATD.

Lapeyre, J. 1994. «Pour un ordre social communautaire», in *L'avenir de la politique sociale Européenne*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain.

Leibfried, S.; Tennstedt, F. 1995. *Politik der Armut und Spaltung des Sozialstaates*, Frankfurt, Suhrkamp.

Lenoir, R. 1974. *Les exclus: un Français sur dix*, Paris, Editions du Seuil.

Lewis, O. 1964. *Los hijos de Sánchez*, Mexico, Fondo de Cultura Económica (1^{ra} ed., em espanhol; ver a introdução).

Lipton, M. (com Yaqub, S; Darbellay, E.). 1998. *Successes in anti-poverty*, Issues in Development, documento de trabalho nº 8, Genebra, OIT.

Loisy, C. 2000. «Observatoire National», in *Les travaux de l'Observatoire National*, Paris, Documentation Française.

Lomnitz, L. A. 1997. *Cómo sobreviven los marginados*, 13^a ed., Mexico, Siglo Veintiuno.

Louro, C. (ed.). 1999. *Vidas vividas*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidaridade. (Ver a introdução de R. Roque Amaro e a conclusão de J.M. Henriques.)

Madeira das Ruas, M. J. 1992. «Face aos novos imperativos, que acção social?», in *Actas das Primeiras Jornadas Nacionais de Acção Social*, Lisboa, Direcção Geral de Acção Social.

Marshall, T. H. 1964. *Class, citizenship and social development*, Nova Iorque, NI, Doubleday.

Mauri, D.; Rotelli, F. 1994. *L'impresa sociale*, Milão, Anabasi.

Mazzoli, E. 1995. *La frontiera flessibile: la creatività dell'economia sociale*, Roma, Licorno.

McCarthy, D. 1998. «The genesis and evolution of the Irish State's commitment to social partnership at local level», in P. Kirby and D. Jacobson (ed.): *In the shadow of a tiger: New approaches to combating social exclusion*, Dublin, City University Press, pp. 39-48.

- Medina Carreira, H. 1996. *As políticas sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva.
- Messu, M. 1993. *Dérégulation et régulations sociales: contribution à l'analyse sociologique des politiques sociales*, Paris, CREDOC (Centre de recherche pour l'étude de l'observation des conditions de vie).
- Milano, S. 1988. *La pauvreté absolue*, Paris, Hachette.
- . 1992. *La pauvreté dans les pays riches*. Paris, Nathan.
- Mingione, E. 1993. *Las sociedades fragmentadas*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. 2000. *Construire ensemble une place pour tous: deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, Paris.
- Ministério de Trabalho e da Solidariedade. 1997. *Integrar*, Lisboa.
- . 1998. *Erradicação da pobreza, 1997-2006. Dizer não à pobreza. Um combate para ganhar*, Lisboa.
- . 2000. *Das palavras aos actos... erradicação da pobreza, 1997-2006*, Lisboa.
- . 2001. *Não à pobreza: a inclusão pela economia*, Lisboa.
- Monteiro, A. 1996. «A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexões a partir de uma prática», in *Sociologia: Problemas e Práticas* (ICSTE, Lisboa), nº 22, Dezembro.
- Mora, A. 1994. «Les attentes à l'égard d'une initiative communautaire telle que le programme Pauvreté 3», in *Lessons from the programme*, Bruxelas, GEIE.
- Muñiz, R. 1996. *O povo oculto: Pobreza e accion social em Galiza*, Vigo, Promocions Culturais Galegas.
- Naletto, G. 2001. *Vado in Banca*, Roma, L'unaria.
- Nasse, P. (ed). 1992. *Exclus et exclusions*, Paris, Documentation Française.
- Nolan, B.; Callan, T. (eds.). 1994. *Poverty and policy in Ireland*, Dublin, Gill and Macmillan.
- Observatorio Europeo de Lucha contra la Exclusión Social. 1991. *Políticas nacionales para luchar contra la exclusión social. Primer informe anual del Observatorio de las Comunidades Europeas*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Observatoire européen des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale. 1994. *Troisième rapport annuel*, Lille, GEIE
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. 2000. *Les travaux de l'Observatoire national*, Paris, Documentation française.
- O'Connide, S. 1972. «The extent of poverty in Ireland», in *Social Studies*, vol. 1, nº 4, pp. 381-400.
- O'Connor, A. 2001. *Poverty knowledge: Social science, social policy and the poor in the twentieth-century U.S. history*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Okrasa, W.; Smeeding, T. M.; Torrey, B. 1992. «Poverty in Eastern Europe: Lessons from cross-national income comparisons from LIS», in *Proceedings of the international conference on poverty measurement for economies in transition in Eastern European countries*, Varsóvia, Central Statistical Office.
- Oprisan, V. 2000. «Aspects and trends of voluntary work in Romanian sport», in M. de Moragas et al. (eds.): *Volunteers, global society and the Olympic movement*. Lausanne, Comité Olímpico Internacional, pp. 91-100.

Organização das Nações Unidas. 1990. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Comisión Económica para América Latina y los Países Caribeños, Santiago de Chile (sumário por J. C. Feres e A. Leon: «Magnitude of poverty in Latin America», in *Cepal Review*, nº 41, Aug. 1990, pp. 133-151).

Organização Internacional do Trabalho (OIT) 1995. *Genre, pauvreté et emploi*, Genebra.

—. 2000. *Modular package on gender, poverty and employment: Reader's kit*. Genebra

OIT/STEP. 2003. *A Luta contra a Pobreza e a Exclusão em Portugal: A experiência do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza*, coord. R. Amaro, Genebra.

Panagiotopolou, R. 2000. «The notion of voluntarism in the modern Greek society», in M. de Moragas et al. (eds.): *Volunteers, global society and the Olympic movement*, Lausanne, Comité Olímpico Internacional, pp. 81-90.

Papargeorgiou, C. 1999. «The social economy in Greece», in *Il ruolo del terzo settore*, Bolonha, Fondazione Cesar.

Paugam, S. 1991. *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France.

—. 1996. «Pauvreté et exclusion: la force des contrats nationaux», in S. Paugam (ed.): *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, Editions La Découverte, pp. 389-404.

—. 1999. «L'Europe face à la pauvreté: les expériences nationales du revenu minimum», in *Problèmes économiques* (Paris), Documentation Française, nº 2627.

Pedroso, P. 1997. «Pela coesão social: rendimento mínimo garantido», in *Rev. Solidaridade* (Santarém), nº 2.

Piven Fox, F.; Cloward, R.A. 1993. *Regulating the poor: The functions of public welfare*. (Rev. ed.), Nova Iorque, NY, Vintage Books.

Pons, I. 1992. *La cara oculta de la luna: Condiciones de vida de las prostitutas en Asturias*, Oviedo, Principado de Asturias.

Presidência Portuguesa da União Europeia. 2000. *Políticas e instrumentos de luta contra a pobreza na União Europeia*, Lisboa, IDS.

PSI (Policy Studies Institute) Seminar. 1994. *Understanding social exclusion in Europe: Lessons from transnational studies*, Londres.

Putnam, R.D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

RAS. 1988. «Partenariat et action locale», in *Revue d'Action Sociale* (Liège), nº 5, Set.-Out.

Robbins, D. 1990. *In the core of community*, Galway, Governo irlandês.

Robertson, J. 1989. *Future wealth: A new economics for the 21st century*, Londres, Cassell.

Rodgers, G. 1995. «Combattre l'exclusion sociale», contribuição para a *Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social*, Copenhaga, Genebra, International Institute for Labour Studies.

—; Gore, C.; Figueiredo, J.B. 1995. *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses*, Genebra, International Institute for Labour Studies.

- Rodrigues, F. 1999. *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, ISSS (Instituto Superior de Serviço Social).
- ; Stoer, S. 1998. *Entre parceria e parceria*, Porto, Editora Celta-Oeiras.
- Room, G. 1990. *'New poverty' in the European Community*, Londres, Macmillan.
- (ed.). 1995. *Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion*, Bristol, Policy Press.
- Rowntree, B.S. 1901. *Poverty: A study of town life*, Londres, Macmillan.
- Ryan, W. 1971. *Blaming the victim*, Londres, Orbach and Chambers.
- Sabel, C. 1996. *Ireland: Local partnership and social innovation*, Paris, OCDE.
- Sánchez, J. E. 1981. *La geografía y el espacio social del poder*, Barcelona, Amelía Romero.
- Saraceno, C. 1990. «Nuova povertà o nuovi rischi di povertà», in N. Negri (ed.): *Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale*, Milão, Franco Angeli.
- Sarpellon, G. (ed.). 1984. *Understanding poverty*, Milão, Franco Angeli.
- Sassier, P. 1990. *Du bon usage des pauvres*, Paris, Fayard.
- Seabrook, J. 1985. *Landscapes of poverty*, Londres, Blackwell.
- Secretan, P. 1959. «Sens et non sens de la pauvreté», in *Rev. Esprit* (Paris), nº 273.
- Sen, A. 1985. *A sociological approach to the measurement of poverty: A reply to Professor Peter Townsend*, Oxford, Oxford Economic Papers, vol. 37, nº 4, pp. 669-676.
- 2001. *Desigualdade Reexaminada*, São Paulo, Editora Record.
- Service Social dans le Monde. 1992. *Europe 1992. Pauvreté et marginalisation* (Bruxelas), nºs 1-2.
- Silver, H. 1994. «Exclusión social y solidaridad social. Tres paradigmas», in *Revista Internacional del Trabajo* (Genebra), vol. 113, nºs 5-6.
- Simonin, B. 1993. «La multidimensionalité en Pauvreté 3», in *Actes du Séminaire de Huelva*, Lille, GEIE.
- Sing-Pio, K. 2000. «Volunteers in East Asian religions and culture», in M. de Moragas et al. (eds.): *Volunteers, global society and the Olympic movement*, Lausanne, Comité Olímpico Internacional, pp. 61-78.
- Social Exclusion Unit. 1998. *Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood renewal*, Londres.
- Somavia, J. 1999. *People's security: Globalizing Social Progress*, Nova Iorque, NI, Organização das Nações Unidas.
- Sousa Santos, B. (ed.). 2001. *Globalização: Fatalidade ou utopia?* Lisboa, Afrontamento. (Ver nomeadamente a Introdução e o Capítulo IV no primeiro dos oito volumes.)
- Sposati, A. (ed.). 2000. *Mapa de exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo: Dinâmica social dos anos 90*, São Paulo, NEPSAS (disponível também em CD-Rom).
- Stavenhagen, R. 1970. «Marginalidad, participación y estructura agraria en América Latina», *Bulletin*, Genebra, International Institute for Labour Studies,

nº 7, pp. 57-92. (Ver p. 77: utiliza a noção de exclusão de R. Vekemaus and S.L. Fuensalida: *Marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*. Barcelona, Herder, 1969.)

Stedman Jones, G. 1971. *Outcast London*, Oxford, Oxford University Press.
Stitt, S.; Grant, D. 1993. *Rowntree revisited*, Avebury, Aldershot.

Touraine, A. 1992. «Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché», in J. Affichard and J.B. Foucauld (eds.): *Justice sociale et inégalités*, Paris, Ed. Esprit.

Townsend, P. 1979. *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin Books.

—. 1993. *The international analysis of poverty*, Londres, Harvester Wheatsheaf.

Trattner, W.I. (ed.) 1983. *Social welfare or social control*, Knoxville, TN, University of Tennessee Press.

UNIOPSS. 2001. *Exclusion sociale et pauvreté en Europe*, Paris, Documentation Française (disponível on line em inglês : www.eapn.org/docs/reports/bookuniopss_en.doc).

Van den Bosch, K. 1999. *Identifying the poor: using subjective and consensual measures*, Tese, Antuérpia, Antwerpen Universiteit (publicado em 2001 por Ashgate, Aldershot.)

Van Parijs, P. 2000. «Rendimento Básico: Rendimento garantido para o século XXI?», in *Políticas e instrumentos de combate à Pobreza na União Europeia: A garantia de um rendimento mínimo*, Lisboa, Instituto de Desenvolvimento Social, artigo apresentado no Seminário Europeu realizado em Almancil a 1 e 2 de Fev. 2000 (livro disponível em CD-ROM).

Veira de Silva, J. A. 1997. *Caracterização sintética dos projetos de luta contra a pobreza*, Tróia, Ministério da Solidaridade e Segurança Social.

Vilhjalmsson, R. 1995. «Social exclusion as a multilevel-multidimensional process», in *Social indicators: Problematic issues*, Bruxelas, Comissão Europeia, pp. 191-199.

Vincent, B. 1979. «Les marginaux et les exclus dans l'histoire», in *Cahiers Jus-sien* (Paris, UGE), nº 5, pp. 7-8.

Von Gleich, A. 2000, «Stratégies de lutte contre la pauvreté: L'expérience bolivienne», in R. Halvorson-Quevedo and R. Schneider (eds.): *Combattre la pauvreté dans le monde*, Paris, OCDE, pp. 115-140.

Vranken, J. 1995. «Modelling in Social Sciences and models on social exclusion and social integration», in *Social indicators: Problematic issues*, Targeted Socio-Economic Research Programme (TSER), Bruxelas, Comissão Europeia, pp. 170-189.

Vranken, J. et al. 1991-2000. «Armoede en sociale uitsluiting», in *Jaarboek, 1991-2000*, Luvaina, Amersfoort Acco.

Waddington, J.; Hoffmann, R. (eds.). 2000. *Trade unions in Europe: Facing challenges and searching for solutions*, Bruxelas, Instituto Sindical Europeu.

Walsh, J.; Craig, S. 1998. *Local partnership for social inclusion?*, Dublin, OAK Press.

Whelan, B. 1993. *Final report on the study of the non-monetary indicators of poverty in the European Community*, Dublin, ESRI.

Whul, S. 1992. *Les exclus face à l'emploi*, Paris, Syros.

Wilson, W.J. 1987. *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass and public policy*, Chicago, IL, University of Chicago.

Wolfe, M. 1994. *Some paradoxes of social exclusion*, Labour Institutions and Development Programme, documento de discussão nº 63, Genebra, International Institute for Labour Studies.

Wrench, J. 1996. *Preventing racism at the workplace: A report on 16 European countries*. Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

Wresinski, J. 1987. *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Paris, Conseil économique et social.

Xiberras, M. 1996. *As teorias da exclusão*, Lisboa, Edições Piaget (ver a introdução por J. Freund).

Yépez del Castillo, I. 1994. *Review of the French and Belgian literature on social inclusion: A Latin American perspective*, Labour Institutions and Development Programme, documento de discussão nº 71, Genebra, International Institute for Labour Studies.

Yunus, M. (com A. Jolis). 2002. *O Banqueiro dos pobres: a autobiografia de Muhammad Yunus*, Miraflores, Ed. Difel.

Zeggar, H. 2000. «Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la presse écrite et audiovisuelle», in *Les travaux de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Paris, Documentation Française.

