



Apresentação

Escrito quase ao correr da pena - isto é, ao saltar das teclas do computador - este trabalho contém algumas noções e ideias que tenho vindo a elaborar no decurso dos últimos anos, sobre a “exclusão social”. Por se tratar de texto inserido num número dos Cadernos Democráticos, procurei ensaiar, porventura sem grande êxito, uma reflexão sobre a relação daquele fenómeno com as noções de *cidadania* e de *democracia*, relação porventura evidente no plano da filosofia política, mas raramente abordada na perspectiva das ciências sociais. De modo geral, as “exclusões” são reconhecidas como problemas sociais, realidades que reclamam opções e políticas de integração

(ou inclusão) social, mas é raro serem analisadas na perspectiva dos direitos humanos fundamentais. No plano político, já vem de longe a noção de que a *democracia política* é apenas uma das dimensões do que se entende por “sociedade democrática”, sendo necessário juntar-lhe a *democracia económica e social*. Mais tarde, entendeu-se conveniente autonomizar a dimensão *cultural*, porventura anteriormente implícita no termo “social”. Mais recentemente, tem-se afirmado a “indivisibilidade” dos direitos humanos, para realçar a ideia da inter-ligação dos diversos domínios em que esses direitos se situam. Não se trata de um conjunto de direitos dispersos ou avulsos, mas um conjunto coerente e coeso, que deve ser compreendido como um todo indivisível.

Mesmo que possa ser pacífica na óptica da filosofia política, aquela perspectiva parece carecer de alguma fundamentação no plano das ciências sociais. Seria pretencioso procurar essa fundamentação no âmbito do presente texto, o que não impede que se faça um esforço inicial nesse sentido.

Conceito(s) de “exclusão social”

“No final do percurso, a noção de excluído está a caminho de sofrer o destino da maior parte dos termos que foram consagrados, nos nossos dias, pela mediocridade dos modos intelectuais e universitários: está saturada de sentidos, de não-sentidos e de contra-sentidos.”

É preciso que evitemos que isso venha a acontecer. A expressão “exclusão social” entrou no discurso político nacional há cerca de cinco anos, ou menos. É hoje uma expressão de uso generalizado, embora não esteja seguro de que todos quantos a utilizam tenham ideia clara do que significa. Acresce que, mesmo entre os especialistas, não existe unanimidade quanto ao sentido da expressão. Impõe-se, pois, que aqui indique, mesmo que em termos sucintos, o significado que lhe atribuo neste contexto.

A noção de exclusão social - pertence à perspectiva própria da tradição francesa na análise de pessoas e grupos desfavorecidos. Em termos simplificados, Robert Castel - uma das principais referências nesta matéria - define “exclusão social” como a fase extrema do processo de “marginalização”, entendido este como um percurso “descendente”, ao longo do qual se verificam sucessivas *rupturas* na relação de indivíduo com a sociedade. Um ponto relevante desse percurso corresponde à ruptura em relação ao mercado de trabalho, a qual se traduz em desemprego (sobretudo desemprego prolongado) ou mesmo num “desligamento” irreversível face a esse mercado. A fase extrema - a da “exclusão social”



- é caracterizada não só pela ruptura com o mercado de trabalho, mas por rupturas familiares, afectivas e de amizade.

Neste entendimento, pode haver pobreza sem exclusão social, como acontecia aos pobres do *ancien régime*, em que os servos eram pobres, mas encontravam-se integrados numa rede de relações de grupo ou comunidade. Algo de semelhante pode passar-se hoje com os pobres do meio rural. Pobreza e exclusão social são portanto na perspectiva exposta, realidades distintas e que nem sempre coexistem.

Em princípios dos anos noventa, a Comissão Europeia, por razões científicas discutíveis e razões políticas compreensíveis, introduziu a expressão “exclusão social” no discurso comunitário europeu, designadamente em textos formalmente submetidos ao Conselho Europeu, para aprovação ou adopção. Porém, deu-lhe um sentido diferente do original, em dois sentidos. Em primeiro lugar, pretendeu que a expressão substituísse o termo e a noção de “pobreza” (o que, como vimos, não era a intenção inicial); em segundo lugar, designou por “exclusão social” não apenas a fase “terminal” de um processo, mas o próprio processo de “marginalização”.

Não tardou que surgissem interrogações fundamentais de natureza conceptual, a respeito da expressão. Em que consistia, então, no essencial, a “exclusão social”? Em quê seria esse conceito distinto do de “pobreza”? Seria cientificamente aceitável que a expressão viesse a substituir o termo “pobreza”? Com o intuito de debater estas e outras questões conexas, teve lugar, em 1990, em Alghero (Itália), um seminário Europeu, organizado pela Comissão, e no qual participaram especialistas das várias tradições europeias de ciências sociais. Em meu entender, o seminário pouca luz lançou sobre a questão. Entretanto, veio a consolidar-se a utilização da expressão “exclusão social” em documentos oficiais da Comunidade (agora União) Européia.

Uma vez colocada no plano europeu, a noção de “exclusão social” passou a constituir um tema científico a nível europeu. Sabia-se qual era o sentido original da expressão na tradição científica francesa, mas tal não implicava que todas as restantes escolas de pensamento europeias tivessem de adoptar a mesma definição. Assim, o tema entrou no âmbito das preocupações científicas da União e, mais tarde, foi colocado no plano mundial, através de trabalhos realizadas ou promovidos pelo Instituto Internacional de Estudos de Desenvolvimento, da OIT. O objectivo destes trabalhos era o de verificar se, e em que medida, o conceito de exclusão social, que acabava de ser adoptado na Europa, poderia ter utilidade no estudo de situações que se verificam em países em vias de desenvolvimento. Para o efeito, realizaram-se reflexões teóricas e análises empíricas da situação em dez países espalhados pelo mundo, uns em vias de desenvolvimento e outros das chamadas “economias em transição”. Presentemente, o tema está em pleno debate e longe de qualquer consenso.

Creio que Graham Room traz um contributo positivo ao debate, quando afirma que o que distingue a “tradição” britânica da “escola” francesa, no estudo da situação dos indivíduos e grupos desfavorecidos é que a primeira se ocupa sobretudo de aspectos *distributivos* (pobreza), ao passo que a francesa se interessa mais pelos aspectos *relacionais* (exclusão social). Esta distinção parece ter algum fundamento, e tem a ver com os conceitos de sociedade subjacentes a cada uma daquelas tradições. No caso britânico, a “visão liberal de sociedade, segundo a qual a sociedade era vista, pelas elites intelectuais e políticas re-



levantes, como uma massa de indivíduos atomizados, envolvidos na competição no âmbito do mercado”, ao passo que no caso francês, “A sociedade é vista, pelas elites intelectuais e políticas, como uma hierarquia de estatuto ou como um número de colectividades, ligadas por conjuntos de direitos e obrigações mútuos que estão enraizados nalguma ordem moral mais ampla”.

Penso que a verdadeira diferença entre as duas “tradições” deve ser entendida mais como uma diferença de ênfase do que uma atenção exclusiva a um ou outro daqueles aspectos. Seria incorrecto concluir que a escola britânica tivesse ignorado a dimensão relacional do problema, ou que a tradição francesa tivesse omitido as questões distributivas.

A meu ver, a substituição do termo “pobreza” pela expressão, “exclusão social” seria prejudicial, quer para a ciência quer para os grupos desfavorecidos. mormente nos países em que a pobreza ainda reveste carácter massivo como acontece em Portugal. Por outro lado, deve notar-se que a própria noção de *exclusão* está contida nalgumas definições de *pobreza*. É o caso da definição política de “pobreza” estabelecida, em 1974, pelo Conselho de Ministros da CEE-10, segundo a qual são pobres “os indivíduos ou famílias cujos recursos são tão escassos que os excluem do modo de vida mínimo aceitável no Estado membro em que vivem”. Foi esta a definição política que serviu de referência à definição da *linha de pobreza* utilizada no primeiro estudo quantificado da pobreza na Comunidade. Numa perspectiva científica, temos a noção expressa por Townsend, quando afirmou que, no estado de pobreza “Os seus recursos [dos pobres] ficam tão seriamente abaixo dos controlados pelo indivíduo ou família médios, que eles são de facto excluídos dos padrões de vida, costumes e actividades correntes”.

Sendo extremamente ricas as duas principais tradições respeitantes ao estudo dos indivíduos e famílias mais desfavorecidos - a britânica e a francesa -, seria desejável resolver a questão terminológico-conceptual acima referida de modo a preservar a originalidade de ambas essas tradições, levando, do mesmo passo, cada uma delas a olhar com maior atenção os aspectos mais e melhor analisados pela outra. O ensejo que tive de participar em dois estudos europeus relacionados com o assunto permitiram estabelecer um conceito de “exclusão social”, que abarca a noção de “pobreza” e inclui outras situações que, embora não sendo de pobreza, são caracterizadas por rupturas ao nível das relações sociais. É essa a perspectiva que a seguir se apresenta.” (Esta abordagem foi elaborada com a colaboração de Isabel Baptista – CESIS)

Antes do mais, deve notar-se que a noção de “exclusão” suscita, desde logo, a pergunta “excluído de quê?”, ou seja, implica a existência de um *contexto de referência*, do qual se é, ou se está, excluído. A qualificação de “social” permite interpretá-la como estando relacionada com a *sociedade*. Neste entendimento, a exclusão tem a ver com a *cidadania*. De igual modo, ao definirmos “exclusão social” é preciso ter, implícita ou explicitamente, uma ideia do que significa o seu oposto, correntemente designado por – “inclusão social”, “integração social” ou “inserção social”, situação que não tentaremos aqui caracterizar, não só pela sua complexidade, mas também porque a sua definição relevará, em certa medida, do que dissermos acerca da “exclusão”.

Pode considerar-se que o exercício pleno da cidadania implica e traduz-se no *acesso* a um conjunto de *sistemas sociais básicos*, acesso que deve entender-se como uma forma de *relação*. Aquele conjunto de sistemas pode ser mais ou menos amplo, consoante o conceito de cidadania que esteja subjacente. Parece possível agrupar os sistemas sociais



básicos nos cinco seguintes domínios: *o social, o económico, o institucional, o territorial e o das referências simbólicas.*

A área *social* é caracterizada pelo conjunto de *sistemas* (grupos, comunidades e redes sociais) em que uma pessoa se encontra inserida, desde os mais imediatos e restritos - tais como a família, ou a vizinhança - passando pelos intermédios - de que são exemplo a pequena empresa, a associação desportiva e cultural, o grupo de amigos, ou a comunidade cultural -, até aos mais amplos - como a comunidade local, o mercado de trabalho, ou a comunidade política. É sobretudo nesta área que reside a maior parte dos laços sociais analisados pela escola francesa. Note-se que o mercado de trabalho aparece aqui não enquanto fonte-de-rendimentos (neste aspecto, esse sistema pertence ao domínio económico), mas na sua qualidade de local e factor de socialização e integração social. Esta característica do mercado de trabalho tem sido realçada sobretudo na comparação entre países com elevadas taxas de desemprego e os que mantêm taxas de desemprego relativamente baixas à custa das condições de trabalho (designadamente, o salário). Argumenta-se que, precisamente por causa do papel de integração social inerente ao trabalho, um emprego, mesmo quando precário e com salário baixo, é preferível ao desemprego, mesmo quando lhe corresponde um subsídio de desemprego razoável. Os três principais tipos de sistemas no domínio económico são os mecanismos geradores de recursos, o mercado de bens e serviços (incluindo os financeiros, como os respeitantes ao crédito) e o sistema de poupanças. Os mecanismos geradores de recursos incluem o mercado de trabalho (salários), o sistema de segurança social (designadamente, pelas pensões), e os activos. O mercado de bens e serviços não carece de comentário, uma vez que é sabido que, nas economias de mercado, o acesso àquele mercado é condição normal para se dispor da maior parte dos bens e serviços que as pessoas e as famílias precisam para viver. A inclusão da poupança no conjunto de sistemas sociais básicos pode, à primeira vista, parecer exagerada. Todavia, importa reconhecer que um certo grau de segurança em relação ao futuro, designadamente para se poder fazer face a eventualidades imprevisíveis ou excepcionais e não cobertas pelo sistema de segurança ou protecção social, é uma necessidade que deve considerar-se normal. O domínio institucional abrange dois tipos de sistemas. Por um lado, inclui os sistemas prestadores de serviços que, mesmo nas economias de mercado, as sociedades mantêm parcial ou totalmente protegidos em relação aos mecanismos do mercado, com vista a que o acesso a esses serviços não esteja dependente dos meios de que as pessoas e as famílias dispõem. É o caso dos sistemas educativo, de saúde, de justiça e, nalguns casos, de habitação. Por outro lado, abarca instituições mais diretamente relacionadas com direitos cívicos e políticos, tais como o sistema burocrático e as diversas instituições ligadas à participação política.

O reconhecimento da relevância do domínio territorial, no estudo da exclusão social, é recente, e tem a ver com o fato de existirem certas situações em que a exclusão diz respeito não apenas às pessoas e famílias, mas a todo um território. É este o caso dos bairros de lata e outros tipos de bairros degradados, e de certas freguesias ou concelhos rurais, em que as condições de vida das famílias dificilmente podem melhorar se não se tomarem medidas que promovam o progresso de todo o espaço, nos domínios da habitação, dos equipamentos sociais, das acessibilidades, e até de actividades económicas. É uma situação em que todo o território está excluído da cidade (no caso de



um bairro) ou do país (caso do concelho) a que pertence.

Por analogia, este critério de exclusão pode aplicar-se a nível mundial, em que países inteiros podem ver-se excluídos das condições de vida e de progresso existentes no resto do mundo.

Situa-se, também, na área territorial o problema das migrações, na medida em que estas podem ser entendidas como uma reacção dos excluídos, expressa através da sua migração das zonas excluídas (rurais, por exemplo) para meios mais desenvolvidos (centros urbanos, por exemplo), ou, a nível mundial, de países excluídos para países prósperos. Em certo sentido, é o fechar do ciclo da exclusão territorial, se bem que os migrantes possam cair em novas formas de exclusão (por vezes, também de tipo territorial) na sociedade de destino. Finalmente, o domínio das referências simbólicas, também muito valorizadas pela escola francesa, tem a ver fundamentalmente com uma dimensão subjectiva da exclusão. Respeita a todo um conjunto de “perdas” que o excluído sofre, e que se agravam com a permanência na situação de exclusão, no campo das referências: perda de identidade social, de auto-estima, de auto-confiança, de perspectivas de futuro, de capacidade de iniciativa, de motivações, do sentido de pertença à sociedade etc. Importa acrescentar alguns comentários ao esquema que acaba de apresentar-se. Em primeiro lugar, note-se que os sistemas sociais básicos considerados não são independentes uns dos outros. Esses sistemas são fortemente interdependentes, e, nalguns casos, até se sobrepõem. O mesmo se diga dos cinco domínios em que os sistemas foram agrupados. É evidente que uma pessoa sem recursos suficientes não tem acesso ao mercado de bens e serviços, vê dificultado o seu acesso à saúde e vedado o acesso ao sistema de crédito. Um exemplo expressivo de sobreposição dos domínios é o do desemprego, que, como se assinalou, por um lado, acarreta perda de rendimentos normais (domínio económico), por outro, afecta as relações sociais (domínio social) e, por outro, ainda, atinge o excluído na sua identidade social (domínio das referências).

Em segundo lugar, deve ter-se em atenção que a questão não se põe, necessariamente, em termos de ter ou não ter acesso aos sistemas. Existem níveis mais ou menos satisfatórios de acesso, os quais configuram graus diversos de exclusão. Mesmo no caso dos laços familiares, podem existir situações em que esses laços estão enfraquecidos, mesmo quando não exista uma ruptura completa. A noção de “graus de exclusão” também ajuda a compreender que nem toda a forma de exclusão traduz falta de acesso a todos os sistemas sociais básicos. Uma pessoa ou família pode ser excluída de alguns daqueles sistemas sociais, embora não o seja em relação a outros sistemas sociais.

Relaciona-se com o ponto anterior o facto de a exclusão social constituir um processo. Recorde-se que na interpretação de Robert Castel, se bem que com outra terminologia, o fenómeno assemelha-se a um plano inclinado, em que vão ocorrendo sucessivas rupturas, sendo o extremo caracterizado pela ruptura dos laços familiares e afectivos. Uma das rupturas intermédias mais importantes é, certamente, a respeitante ao mercado de trabalho. Também, neste caso, não é a simples situação de desempregado que representa uma ruptura com o mercado de trabalho. O desemprego de longa-duração poderia ser indício daquela situação, embora só se possa falar em ruptura numa situação de “desligamento” - em princípio, irreversível - em relação aquele mercado. Em terceiro lugar, merece destaque o facto de este modelo valorizar o domínio dos laços sociais tanto quanto a teoria francesa. A diferença está em que, na perspectiva que apresentámos, essa não é a única



dimensão da exclusão. A exclusão de um indivíduo (ou grupo), em relação à sociedade em que vive, pode também verificar-se noutros domínios, tal como procurámos mostrar. Importa por último, relacionar a noção de “exclusão social” acima exposta, com o conceito de “pobreza”. Como se sabe, também este termo tem diversas definições, cuja abordagem está fora do âmbito deste ensaio. Tal como a entendemos, a “pobreza” consiste numa situação dinâmica de privação, por falta de recursos. Ambas essas condições - privação e falta de recursos - são necessárias à definição. Daqui resulta, por exemplo, que uma situação de privação que não resulte da falta de recursos não significa “pobreza”, mesmo que possa constituir um problema social grave. Da mesma definição decorre também que, para resolver uma situação de pobreza, não basta resolver a privação. É preciso que, além de vencer a privação, o pobre passe, também, a ser auto-suficiente em matéria de recursos, ganhando a vida através de um dos meios de vida correntes na sociedade a que pertence.

Assim definida, a “pobreza” apresenta-se como uma forma de “exclusão social”, na medida em que o pobre é excluído de alguns dos sistemas sociais básicos em relação aos quais se definiu a “exclusão social”. Deste modo, poderemos conservar, quer o acervo de conhecimentos trazido pelos estudos sobre a “pobreza” (na perspectiva anglo-saxónica), quer o contributo, não menos valioso, da noção de “exclusão social” (desenvolvida sobretudo pela tradição francesa).

Exclusões sociais

O que fica dito justifica que se fale em “exclusões sociais”, no plural, como aparece no título deste caderno. Com efeito, a exclusão social apresenta-se, na prática, como um fenómeno de tal modo complexa e heterogéneo, que pode, com razão, falar-se em diversos tipos de exclusão. Um dos critérios para essa classificação é o das causas imediatas - por oposição às causas intermédias e às causas estruturais - da situação. Este critério é particularmente importante, uma vez que, estando relacionado com as causas, dá indicação sobre o tipo de soluções necessárias. Nesta perspectiva podem identificar-se os seguintes tipos de “exclusão social”:

a) De tipo económico. Trata-se, fundamentalmente de “pobrezas” entendida, como se disse, como uma situação de privação múltipla, por falta de recursos. Esta forma de exclusão é normalmente caracterizada por más condições de vida, baixos níveis de Instrução e qualificação profissional, emprego precário (instável, sem contrato, mal remunerado e/ou em más condições de trabalho), actividade no domínio da economia informal etc. Quando se trata de pobreza de longa duração, reflectir-se-á em características psicológicas, culturais e comportamentais próprias. No extremo, esta forma de exclusão social pode conduzir à situação de “sem-abrigo”, que é, sem dúvida, a forma mais grave e complexa de pobreza e exclusão.

b) De tipo social. Neste caso a própria causa de exclusão situa-se no domínio dos laços sociais. É uma situação de privação de tipo relacional, caracterizada pelo isolamento, por vezes associada à falta de auto-suficiência e autonomia pessoal. Exemplos típicos são os dos idosos que vivem na solidão, dos deficientes que não têm quem os apóie dos doentes crónicos ou acamados, que precisam de cuidados que lhes são negados. Este tipo de



exclusão pode não ter qualquer relação com a falta de recursos, e resultar do estilo de vida de familiares e amigos, da falta de serviços de bem-estar (Welfare), ou de uma cultura individualista e pouco sensível à solidariedade. Todavia, este tipo de exclusão pode também dever-se à falta de recursos, caso em que teremos uma situação de exclusão de tipo social sobreposta à exclusão de tipo económico, ou mesmo decorrente desta.

c) De tipo cultural. A exclusão social pode também dever-se a factores de ordem cultural. Como se sabe, fenómenos como o racismo, a xenofobia ou certas formas de nacionalismo podem, só por si, dar origem à exclusão social de minorias étnico-culturais. Também podem ser de natureza cultural os motivos que levam a sociedade a dificultar a integração social de ex-reclusos, por exemplo.

d) De origem patológica. Um tipo de causas que pode estar subjacente a situações de exclusão social diz respeito a factores patológicos, designadamente de natureza psicológica ou mental. Por vezes as rupturas familiares são originadas por problemas psicológicos ou mentais. Uma das causas de certas situações de sem-abrigo na Europa está na mudança de política dos hospitais psiquiátricos, que passaram a privilegiar o tratamento ambulatorio de doentes anteriormente tratados em regime de internamento. Acontece que alguns desses doentes não têm casa ou tendo-a, não são aceites pelos familiares, por terem comportamentos violentos que tomam insustentável a sua presença no lar.

As situações patológicas, acima referidas como factores conducentes a rupturas familiares, também podem aparecer como consequências da situação de “sem-abrigo”. Só o estudo de cada caso poderá permitir esclarecer qual é a causa e qual o efeito.

e) Por comportamentos auto-destrutivos. Algumas pessoas encontram-se em situação de exclusão social ou de auto-exclusão, em consequência de comportamentos auto-destrutivos. Trata-se de comportamentos relacionados com a toxicod dependência, o alcoolismo, a prostituição etc. Também aqui, não raro, estas causas imediatas têm por detrás problemas de pobreza.

Alguns destes comportamentos também aparecem associados à situação de “sem-abrigo”, e tanto podem ser causas como consequências dessa situação.

Como facilmente se depreende, estes tipos de exclusão social muitas vezes aparecem sobrepostos na prática. E a sua análise mais aprofundada conduz, por vezes à verificação de que uma forma de exclusão pode ser, em determinados casos, consequência de outra forma de exclusão. Para dar um exemplo, a situação de pobreza e/ou de más condições de habitação pode agravar o modo como a família é afectada por certo tipo de problemas, a ponto de conduzir a rupturas relacionais que não existiriam em condições “normais”. O desemprego conduzindo à pobreza pode impedir o pagamento da renda de casa e, assim, colocar o indivíduo ou família na situação de sem-abrigo. O caso do toxicod dependente que abandona o lar de origem e cai na miséria é outro exemplo de sobreposição dos tipos de exclusão social.

As sociedades europeias debatem-se, presentemente, com alguns tipos de problemas sociais que têm vindo a preocupar crescentemente os poderes públicos e os cidadãos em geral.