

**NOVAS DESIGUALDADES,
NOVAS SOLIDARIEDADES
E A REFORMA DO ESTADO**

PEDRO HESPANHA

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
e Centro de Estudos Sociais

Novas desigualdades, novas solidariedades e reforma do Estado: Enquadramento do tema e síntese das comunicações

69

*O desconforto, o inconformismo ou a indignação
face ao que existe é o que inspira o impulso para
teorizar a sua superação (Santos, 1997:37)*

SE a teoria crítica constitui «uma análise inconformista do que existe para detectar sob as roupagens da realidade aparente as alternativas que foram sendo descartadas», então há que reconhecer que não faltam motivos para que ela venha a registar um forte impulso e a reassumir um papel importante neste final de século.

Centrarei a minha atenção num domínio particular da realidade onde tais motivos são demasiado notórios e suscitam a maior perplexidade — o das desigualdades sociais.

Sabemos como os projectos da modernidade acenavam com a criação de uma sociedade democrática e socialmente justa, em que as desigualdades baseadas nas diferentes oportunidades de acesso à riqueza seriam progressivamente eliminadas, em que a acumulação da riqueza permitiria progressivamente solver os problemas da repartição. Por isso, temos tanta dificuldade em aceitar que os processos de transformação das sociedades por que tanto esperávamos para uma generalização do progresso social estejam afinal a acentuar as desigualdades, deixando para trás os segmentos sociais ou territoriais menos dinâmicos ou menos dotados de recursos para a mudança.

E não só as velhas desigualdades baseadas nas diferenças de classes e de estatuto social em termos de rendimento, capital educacional ou prestígio não desapareceram como emergiram (ou tornaram-se mais visíveis) novas desigualdades baseadas em outros factores de distinção como o sexo, a etnia, a religião ou os modos de vida.

A expectativa de que as desigualdades diminuiriam com a democracia política, com o desenvolvimento económico, com a generalização da educação e com a protecção social pública desvaneceu-se à medida que o reforço destes factores tardava em diminuir essas desigualdades. Em particular, as promessas de políticas redistributivas (baseadas, por exemplo, na progressividade dos impostos para penalizar a concentração da riqueza ou na canalização de benefícios sociais para combater a pobreza ou a falta de rendimentos) ficaram aquém do que teria sido necessário para obter qualquer efeito nivelador. Por isso, a par da concentração da riqueza, a pobreza massificada constitui a expressão paradoxal das desigualdades em sociedades de abundância.

Acresce que, nas duas últimas décadas, os Estados nacionais têm-se mostrado cada vez mais impotentes para socializar a economia, mesmo nos países com sistemas de regulação mais avançados, onde hoje se assiste a uma degradação deslizante quer do designado regime salarial, quer dos padrões de protecção social, em consequência das políticas de liberalização dos mercados. O fim do capitalismo organizado veio alterar radicalmente o papel e a centralidade do Estado, designadamente através de processos de globalização e de descentralização que escapam ao seu controlo e que deslocam para cima e para baixo, isto é, para âmbitos supranacionais e subnacionais, a tomada das decisões políticas.

A questão das relações entre democracia e desenvolvimento económico é tratada por Manuel Branco na sua comunicação¹. Partindo da constatação de que a expectativa de que as desigualdades diminuiriam com a democracia política e com o desenvolvimento económico parece não se verificar, o autor procede a uma revisão cuidada dos argumentos invocados pelas diferentes teses em presença, constatando que, de um ponto de vista meramente instrumental (a democracia como instrumento para um fim produtivo), a democracia não favorece nem desfavorece o processo de desenvolvimento. Pelo menos, existem tantos estudos que estabelecem uma

¹ «Da Democracia e do Desenvolvimento. Quatro teses e uma síntese».

relação positiva quantos os que estabelecem uma relação negativa. No entanto, quando se privilegia um ponto de vista que atenda ao valor intrínseco da democracia para a emancipação e participação social, então os resultados da democracia participativa parecem inquestionáveis

Da perspectiva das solidariedades, a realização dos projectos da modernidade é igualmente problemática. É certo que a insegurança e o risco social se transformaram em assunto de Estado, passando a integrar o domínio das políticas sociais dos Estados modernos e libertando os indivíduos e as comunidades das responsabilidades de garantir a sua sobrevivência. O Estado-providência representa o culminar desta divisão de trabalho pela qual o Estado avoca a si a competência de organizar as solidariedades à escala de toda a sociedade e investe os cidadãos em direitos sociais.

No entanto, os direitos de cidadania, sendo um produto conjugado da pressão social e da concessão do poder político, apresentam-se sob as mais diversas configurações nacionais. Nalguns países, eles estão fortemente consolidados tanto do ponto de vista da sua consagração institucional e, portanto, da sua exigibilidade, como do ponto de vista da consciência que deles têm e do exercício que deles fazem os cidadãos. Noutros, pelo contrário, esses direitos têm apenas uma consagração formal e limitada, não estando suficientemente reconhecidos pelas instituições, nem sendo reclamados enquanto tais pelos cidadãos. Por isso, a cidadania é tão distinta em países do centro e da periferia do sistema mundial, mesmo tendo em conta a crescente globalização e interdependência dos fenómenos sociais (económicos, políticos e culturais).

Não basta reconhecer a existência de níveis desiguais de cidadania ou a lentidão do processo do seu alargamento. Importa que a análise crítica vá mais longe e avalie também o significado que os direitos de cidadania estão a assumir para os seus titulares. Muito embora tais direitos (designadamente os direitos sociais) tenham permitido diminuir a insegurança individual, com o tempo, o seu alargamento tem vindo a converter-se num processo burocrático de reconhecimento e atribuição de direitos e na conseqüente prestação de serviços mais ou menos despersonalizados. Ora, os estudos realizados segundo esta perspectiva permitiriam mostrar até que ponto grande parte do potencial emancipador e criativo da cidadania social não terá sido convertido numa solidariedade sem rosto e altamente regulada.

Mas é, ainda, o distanciamento dos cidadãos relativamente ao poder político associado a níveis baixos de aspirações de carácter social, que constitui, porventura, a principal causa da desmobilização cívica e de exercício deficitário da cidadania. A anestesia dos actores sociais pelas formas burocráticas e impessoais da gestão do Estado completa e reforça o seu afastamento e a sua desresponsabilização (Castel, 1995). No caso da sociedade portuguesa, esta questão assume contornos de grande evidência e tem sido, por isso, abordada por diversos autores (Hofstede, 1984; Santos, 1988; Cabral, 1997). Torna-se muito claro que uma análise crítica das desigualdades não pode, assim, ignorar o modo de funcionamento das instituições destinadas a promover a participação política nem a marginalização efectiva de largos sectores da sociedade incapazes de corresponderem aos pressupostos do modelo institucional de participação política.

É neste quadro que se coloca a questão da reforma do Estado, um objectivo hoje reclamado de todos os lados e com os mais diversos fundamentos.

Ora, uma análise crítica da crise do Estado nas sociedades contemporâneas não pode limitar-se a reconhecer os fundamentos mais aparentes dessa crise, designadamente o da inviabilidade financeira do Estado-Providência por força do crescimento desmesurado das despesas públicas. O fundamento principal da crise não é de ordem financeira, mas sim de ordem político-cultural, e tem a ver com a incapacidade de o modelo de solidariedade orgânica instituído envolver todos os cidadãos na resolução dos problemas sociais.

Isto significa que, no plano teórico, às preocupações da sociologia crítica da sociedade salarial centradas na reprodução das desigualdades e da injustiça social, designadamente, pelo sistema escolar, se junta agora a crítica dos efeitos homogeneizadores e individualizadores da intervenção do Estado-Providência.

Àcerca das primeiras, é oportuno referir as contribuições de Renato do Carmo² e de Lucília Salgado³ para este Colóquio, centradas na relação entre a democratização do ensino e a redução das desigualdades. Renato do Carmo usa o inquérito nacional aos estudantes do ensino superior para mostrar que a repartição entre ensino universitário e poli-

² «As desigualdades sociais no Ensino Superior: entre a reprodução e a democratização».

³ «O Estado e a produção da exclusão social através da escola».

técnico, por um lado, e entre estabelecimentos centrais e periféricos, por outro, contribuem para a reprodução das desigualdades sociais no ensino superior. Daí a sua conclusão de que a generalização deste nível de ensino em Portugal não representou uma autêntica democratização do acesso às melhores oportunidades de ensino. Lucília Salgado, por seu turno, analisa a mesma questão nos níveis de ensino pré-escolar e básico. Utilizando um método etnográfico, ela constata, numa comunidade que estudou, a existência de sérios obstáculos à anulação ou, mesmo, ao decréscimo das desigualdades de oportunidade que se esperava pela generalização destes níveis de ensino. Dentre esses obstáculos, destaca a instabilidade de corpo docente, as deficiências a nível pedagógico e de formação e a inadequação dos contextos educativos.

Mesmo quando a organização do ensino está mais próxima dos interessados — como é o caso da escolarização dos trabalhadores agrícolas brasileiros promovida pelo Movimento dos Sem Terra analisado por Maria Antónia de Souza⁴ — o seu potencial emancipatório e redutor das desigualdades parece comprometido pelo uso de instrumentos convencionais destituídos de conteúdos e valores capazes de criar novas formas mais participadas de organização.

Quanto à crítica dos efeitos homogeneizadores e individualizadores da intervenção do Estado-Providência, ela pretende mostrar como os cidadãos beneficiários dos serviços públicos, depois de separados dos grupos que asseguravam a sua reprodução através de solidariedades horizontais, passaram a estar enquadrados em categorias jurídico-administrativas abstractas e se tornaram inteiramente dependentes da tutela estatal. Os efeitos individualizadores manifestam-se, sobretudo, quando o Estado se retira e deixa os indivíduos entregues à lógica da sociedade salarial. Então, como refere Robert Castel, o corporativismo ameaça substituir o interesse geral e a vida social corre o risco de ser vivida como um *struggle for life* (Castel, 1995).

Os efeitos da retracção do Estado-providência têm vindo, assim, a ser analisados pela sociologia crítica a par do próprio modelo de Estado-providência. E um dos efeitos reconhecidos da perda de poder regulador do Estado consiste, precisamente, na emergência de um novo tipo de regulação

⁴ «Processos educativos e organização de formas cooperativas de produção em assentamentos rurais do MST».

mais partilhada e negociada em que o Estado se limita a arbitrar os interesses em conflito. Sem se comprometer com a defesa de interesses ou valores universais conotados com o bem-comum, designadamente aqueles, como o da socialização da economia, que constavam do contrato social da modernidade, o Estado parece aceitar, se não promover, os individualismos na sua feição mais corporativa. Deixando o campo aberto à participação social, estas novas formas de regulação podem, ainda assim, constituir oportunidades de sentido emancipatório. É neste sentido que se orienta Boaventura de Sousa Santos ao defender, a par do objectivo da construção de um novo contrato social que promova a deliberação democrática, também o objectivo de centrar as lutas dos cidadãos por uma democracia redistributiva no interior do próprio Estado (Santos, 1998).

Esboçado, a traços largos, o campo problemático que subjaz ao tema das «Novas desigualdades, novas solidariedade e a reforma do Estado», procurarei, de seguida, enunciar os principais contributos trazidos por outros autores de comunicações ainda não referidos.

Começarei por uma questão simultaneamente de ordem epistemológica e metodológica. As teorias que usamos têm de começar por ser críticas dos próprios processos de produção do conhecimento. É isso que nos diz João Freire, ao reflectir sobre o risco de enviesamento dos resultados obtidos com inquéritos de opinião, ao mesmo tempo que acautela os cuidados de rigor com que deve ser rodeado o trabalho analítico nas ciências sociais. A propósito de estudos recentes acerca dos valores e representações em relação ao trabalho e à actividade económica, o autor constata a existência de um conjunto de limitações que derivam quer das atitudes dos respondentes (apresentação de uma auto-imagem positiva, respeito por normas sociais ou estereótipos, minimização do comprometimento) ou da sua competência cognitiva (sentido atribuído às categorias usadas no inquérito), quer dos próprios procedimentos da pesquisa (critérios de representatividade das amostras, ambiguidade das categorias usadas ou dos fundamentos das questões colocadas) e que impedem um conhecimento rigoroso das motivações e atitudes dos actores.

Passando às contribuições mais substantivas, quase todas centradas na questão da reforma do Estado e no papel da sociedade civil no combate às desigualdades e na cons-

trução de novas solidariedades, começaria pelas de Carlos Machado⁵ e de Ana Matos⁶ que se ocupam da nova geração de políticas sociais desencadeadas pelas metamorfoses verificadas na questão social.

Com base na experiência belga, Carlos Machado procede a uma análise dos programas para a inserção de trabalhadores desempregados, promovidos por organizações da sociedade civil face à incapacidade de as políticas governamentais combaterem eficazmente a pobreza e os processos de exclusão social associados ao desemprego. Também neste caso, uma análise crítica das condições em que opera a desgovernamentalização e a descentralização das políticas permite compreender porque nem todas as experiências locais são, de facto, includentes. Em regra, essas políticas limitam-se a forçar as pessoas a procurarem um emprego, a sua selectividade favorece os desempregados socialmente mais integrados e essas políticas não incluem acções preventivas para reduzir o risco de o desemprego se tornar duradouro. Torna-se importante, neste domínio, o debate que está a travar-se em torno da reconceptualização do trabalho, de forma a incluir outras formas de trabalho socialmente útil, designadamente as desenvolvidas no âmbito da economia social e do terceiro sector. Dado que, na sociedade salarial, a noção de trabalho se identifica com a de emprego remunerado e é essa noção que inspira as políticas de emprego e, mesmo, as políticas sociais, então o debate sobre a natureza social do trabalho e sobre a sua capacidade efectiva de inserção parece decisivo para encontrar uma resposta para as mudanças estruturais que estão a ocorrer nos mercados de trabalho.

Numa perspectiva próxima da anterior, Ana Matos analisa a reorientação das políticas de emprego para medidas activas e, com base na experiência de desempregados que usam essas medidas, procura confrontar o sentido positivo do discurso oficial acerca das políticas de activação com a sua limitada realização prática. A conclusão é que, embora as medidas de política existentes em Portugal não se afastem muito das existentes em outros países, a sua aplicação prática — retraída e selectiva — contrasta com um discurso de activação bastante avançado. Por isso, estas políticas não se converteram num instrumento decisivo de inserção social,

⁵ «Para uma solidariedade cooperativa. Novos empregos através de redes locais».

⁶ «O discurso e as práticas de activação num Estado-Providência sul-europeu».

continuando a sociedade-providência a preencher as lacunas de protecção deixadas em aberto pelas políticas públicas. Esta ideia de que a sociedade civil pode ter um importante papel providencial, para além do Estado e do mercado, rompe também com a corrente dominante nas ciências sociais do pós-guerra que centra no Estado-Providência, a produção de bem-estar. Isto impediu, durante muito tempo, que os cientistas sociais se apercebessem da contribuição das solidariedades primárias, das redes de entreajuda, da acção comunitária e dos apoios informais para a protecção do risco social.

Luís Filipe Mergulhão e Nuno Serra, na sua comunicação⁷, tratam deste tema, a propósito de um estudo que realizaram numa comunidade rural do interior do país. Perante um crescente esvaziamento institucional, os autores assinalam o papel decisivo que aí tiveram as iniciativas internas às próprias comunidades para enfrentar o agravamento das condições de vida e mostram como, embora dependentes de apoios do Estado, elas conseguiram gerar os meios indispensáveis a manter a sua autonomia (quer operando parcialmente no âmbito da economia de mercado, quer captando recursos locais investindo na solidariedade particular). Aspecto digno de nota é o reconhecimento de que estes processos de mobilização social em torno de objectivos de protecção operam em meios sociais marcados por diferenças e que, por isso, o efeito aglutinador dos objectivos sociais visados depara com resistências e não é, necessariamente, consensual. O estudo de um caso, em que a população se mobilizou em torno de uma instituição particular e viu reforçado o seu poder de negociação (os autores falam de um processo disseminado de *self-empowerment*), permitiu-lhes ajuizar das condições que favorecem e constroem o desenvolvimento de formas de cidadania comunitária.

Finalmente, o tema da reforma do Estado e das políticas é tratado nas comunicações de Maria José Ferros Hespanha⁸ e de Sílvia Portugal⁹. Ambas partem do hiato constatado entre o discurso e as práticas governativas, em dois domínios diferentes das políticas — a saúde e a família — para discutir o perfil político-ideológico do Estado.

⁷ «Exclusão Social e reconstituição da identidade: construção social de problemas e soluções».

⁸ «As grandes e as pequenas reformas do sistema de saúde em Portugal. O caso da medicina familiar».

⁹ «Retórica e acção governativa na área das políticas de família desde 1975».

A primeira ilustra as ambiguidades da acção estatal, ao produzir um discurso sobre as reformas que acentua a intenção de instituir um sistema avançado de cuidados de saúde, ao mesmo tempo que desenvolve uma prática política que subalterniza todas as dimensões da medicina que permitiriam ultrapassar o paradigma biomédico dominante, tais como a medicina preventiva, a saúde pública e os cuidados de saúde primários. Na sua argumentação, a autora sublinha o papel das Faculdades de Medicina e da Ordem dos Médicos nas resistências à implantação de um modelo avançado de reformas e na defesa do paradigma biomédico. Um análise crítica dos documentos que preparam a reforma da saúde mostra que importantes questões de fundo são omitidas ou não foram consideradas, o que permite duvidar da realização dos propósitos anunciados. Entre essas questões, referem-se a das desigualdades no acesso aos cuidados, a das assimetrias de poder na relação médico-doente, a da predominância de lógicas corporativistas na prática das instituições, a do excesso de particularismo na atitude dos profissionais, a da falta de regulação nos conflitos de interesses em áreas chave da saúde, a da medicalização incontrolada da vida social e a da deriva em que caiu a gestão do aparelho burocrático da saúde.

Sílvia Portugal, por seu turno, centrando-se no discurso político e jurídico sobre a família desde 1974, constata uma profunda contradição entre um explícito comprometimento ideológico do Estado com a família e o carácter subsidiário que a política familiar ocupa no âmbito das políticas sociais do Estado. Para além de nunca ter existido verdadeiramente uma política de família, em contraste com o que explicitamente a Constituição da República determina, algumas medidas potencialmente emancipatórias, como o Plano para a Promoção da Igualdade entre homens e mulheres ou mesmo o pilar da igualdade de oportunidades do Plano Nacional de Emprego têm produzido (ou estão a produzir) resultados decepcionantes.

A síntese das contribuições que acaba de ser feita evidencia a fecundidade do trabalho de reflexão crítica que está a ser realizado entre nós sobre os instrumentos de conhecimento usados para captar a realidade social num tempo em que esse conhecimento parece ter dificuldade em acompanhar as mudanças e se torna desajustado. Neste final de século, a teoria social descobre que existem outras formas de desigualdade para além daquelas que sempre reconhecera, que os modos de solidariedade que custosamente foi possí-

vel institucionalizar não resultam num número crescente de problemas sociais, que as vantagens de um sistema de protecção organizado pelo Estado estão a colapsar perante os efeitos perversos da gestão burocrática, que o alívio das responsabilidades tradicionais da sociedade civil em termos de protecção social está a atrofiar a participação e a disseminar a anomia. Não admira que, perante esta descoberta, o conhecimento social procure assimilar as novas problemáticas. Porém, compreender o novo — seja ele a questão social, as desigualdades ou as solidariedades — à luz de um pensamento crítico, não pode limitar-se a adaptar os velhos conceitos ou, mesmo que seja, a romper radicalmente com estes para construir outros novos. Compreender o novo implica, outrossim, «considerar alternativas capazes de superar o que é criticável no que existe». ■

Referências Bibliográficas

- | | | |
|-----------------------------|------|---|
| Cabral, Manuel Villaverde | 1997 | <i>Cidadania política e equidade social em Portugal</i> . Oeiras: Celta. |
| Castel, Robert | 1995 | <i>Les métamorphoses de la question sociale</i> . Paris: Fayard. |
| Hofstede, Geert | 1984 | <i>Culture's Consequences</i> . London: Sage. |
| Santos, Boaventura de Sousa | 1988 | «O Social e o político na transição pós-moderna». <i>Oficina do CES</i> , nº 1. |
| Santos, Boaventura de Sousa | 1998 | «Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo». <i>Oficina do CES</i> , nº 107. |
| Santos, Boaventura de Sousa | 1997 | «Why Is It So Difficult to Construct a Critical Theory?», in Ana Nunes de Almeida (ed.) <i>Terra Nostra Challenges, Controversies and Languages for the Sociology and the Social Sciences in the 21st Century</i> . ISA, Pre-Congress Volumes. |