

+ 11:2009+

e+cadernos

Coesão Social:
Componentes
e Processos



OBSERVATÓRIO
DO QREN

Ficha Técnica

Colecção e+cadernos do Observatório do QREN

Título Notas sobre Avaliação – Coesão Social: Componentes e Processos

Edição Observatório do QREN

Data de Edição Dezembro 2009

Autoria Renato Miguel do Carmo - CIES-ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa

Design Gráfico UP - Agência de Publicidade

Registo ISBN 978-989-8332-04-2

Publicação financiada pela União Europeia – Programa Operacional Assistência Técnica
FEDER 2007-2013

Coesão Social: Componentes e Processos

Introdução: Princípios e Pressupostos

O exercício analítico que aqui se apresenta deve ser lido à luz de uma encomenda, por parte do Observatório do QREN, no sentido de se construir um modelo interpretativo e operativo sobre os processos e as dinâmicas político-institucionais que contribuem para o incremento e a promoção da coesão social. Não se trata de um trabalho de cariz académico¹, mas sim de um documento de enquadramento estratégico produzido prioritariamente para responsáveis políticos (*policy makers*), cuja área de intervenção se relacione directa ou indirectamente com as medidas desenvolvidas no âmbito do QREN.

A concepção utilizada dará assim primazia aos processos de consolidação das políticas sociais e económicas consideradas estruturantes para o fomento e a concretização de uma maior coesão social. Assim, com base no pressuposto enunciado, tender-se-á a evidenciar as dimensões mais relevantes para a problematização do conceito em causa.

De uma maneira muito geral, não é errado estipular que a coesão social assenta em dois princípios gerais basilares e complementares². O primeiro manifesta-se no direito igual de qualquer cidadão ao mais extenso sistema (legal, jurídico e político) de liberdades e garantias que possibilite o exercício amplo da cidadania. O outro refere-se à **redução das desigualdades económicas e sociais e ao alargamento e aprofundamento das oportunidades de vida de modo a que todos os cidadãos detenham direito ao melhor acesso e uso dos recursos (públicos e privados) considerados imprescindíveis para o seu bem-estar e para a sua plena inclusão na sociedade.**

Tendo em conta o objectivo de enquadrar a coesão social nas políticas que decorrem do QREN, iremos centrar-nos primordialmente no segundo princípio definido, embora se pondere a interdependência persistente e consistente que se estabelece entre ambos. O modelo apresentado resulta de uma reflexão sobre as componentes e os processos consideradas fundamentais para a intervenção dos programas do QREN tendo como objectivo o reforço da coesão social da sociedade portuguesa.

O documento organiza-se em duas partes distintas mas complementares. Na primeira descreve-se sinteticamente cada uma das dimensões que constituem o modelo, salientando para o efeito as diversas relações estabelecidas. Na segunda parte apresentam-se, a título de ilustração, algumas 'situações-tipo' a partir das quais se pretende enquadrar a lógica operativa do modelo.

1 Como tal optou-se por introduzir apenas algumas referências bibliográficas de carácter meramente ilustrativo. Na verdade, o objectivo deste documento não é o de enveredar por um debate científico e problematizante sobre os conceitos usados e as dimensões mencionadas.

2 Estes baseiam-se nos dois princípios gerais da justiça enunciados por J. Rawls. Cf. Rawls, John (2001 [1971]), *Uma Teoria da Justiça*, 2ª ed., Lisboa, Editorial Presença.

I – A descrição do modelo

OS DOIS EIXOS

Considera-se que a promoção da coesão social não é um processo unidimensional composto por uma única escala de análise e de intervenção. Pelo contrário, o modelo pretende evidenciar as múltiplas causalidades que advêm das diversas componentes em causa. Estas não são fixas e estabelecem uma dinâmica multi-escalar entre diferentes sectores da sociedade e do Estado (instituições, organizações, agências, associações, etc.) e entre diversos níveis de implementação (macro/meso/micro). Constitui-se assim uma gradação entre os vários pólos dos eixos que compõem o plano³ e não uma mera oposição analítica. Por exemplo, entre o nível macro e micro existe uma continuidade estrutural na qual se podem identificar outras escalas intermédias.

Eixo vertical

A escala **macro** contempla fundamentalmente os factores estruturais e institucionais que persistem na organização e estruturação dos diferentes sistemas sociais e económicos. Por seu turno, a escala mais **micro** incorpora factores de ordem relacional cuja durabilidade se revela, entre outros aspectos, em plataformas sociais de interacção reticular e societária.

Ambos os níveis são compostos por mecanismos de maior ou menor formalidade nas diversas modalidades de intervenção e de actuação. Todavia, a nível macro estes tendem a ser mediados por suportes burocrático-administrativos e de representação institucional e organizacional, enquanto a nível micro as interacções entre agentes tendem a ser determinadas por processos relacionais (mais directos e personalizados).

Obviamente, que entre estes dois níveis se desenvolve uma espécie de *continuum* entre diferentes escalas de intervenção que em muitos casos tendem precisamente a se inter-relacionarem. Neste sentido, o modelo proposto aponta para uma perspectiva dinâmica entre os dois pólos que constituem este eixo.

Eixo horizontal

O eixo horizontal do modelo define uma tensão entre os **factores indutores e promotores** das políticas macroeconómicas e macrosociais implementadas fundamentalmente pelo Estado (e por outros parceiros institucionais) e os **factores adquiridos e apropriados** pelos indivíduos, famílias (e outros grupos sociais), cuja composição resulta parcialmente da herança das estruturas sociais e da acção das próprias políticas e instituições públicas. Os factores adquiridos não são considerados estanques na medida em que a herança social não determina absolutamente as trajectórias de vida, eles são necessariamente dinâmicos pelo facto de incorporarem processos que induzem a mudança e a transformação social, como, por exemplo, a capacidade de mobilidade social ascendente que se expressa, entre outros *itens*, na melhoria das condições e da qualidade de vida.

Contudo, pode afirmar-se que quanto mais determinantes forem os factores herdados menos coesa é a sociedade, onde as oportunidades de vida tenderão a ser condicionadas fundamentalmente pela desigualdade de partida que, de certo modo, se transforma

³ Ver página 5.

Componentes e processos associados à coesão social



numa desigualdade quase inata (que se reproduz de geração para geração)⁴. Uma sociedade pouco coesa é uma sociedade em que os factores herdados são mais determinantes para as oportunidades de vida dos cidadãos do que os factores indutores que visam a promoção de uma maior igualização social. Por sua vez, numa sociedade mais coesa as trajectórias de vida tendem a ser condicionadas por factores de mobilidade social ascendente capazes de quebrar com o ciclo determinado pela herança social e cultural. Ou seja, uma sociedade em que os indivíduos detenham as condições necessárias para se apropriarem de um conjunto de oportunidades de modo a poderem alcançar um melhor bem-estar social e económico.

Neste sentido, estabelece-se entre os factores uma permanente tensão, cujo resultado se mede no tipo e no grau de transformações provocado pelos factores indutores nos herdados, tendo em conta o reforço da coesão social.

FACTORES ADQUIRIDOS/ APROPRIADOS

Entende-se que os factores adquiridos se revelam em duas dimensões principais e complementares: a **composição** das condições de vida; a **autonomia** relacional e produtora. A composição das condições de vida contempla uma diversidade de dimensões das quais poder-se-iam destacar três: a) a *situação socioeconómica*, que pode ser determinada a partir de um conjunto de variáveis objectivas (como a profissão, o rendimento disponível, o nível de escolaridade, etc.); a *qualidade de vida*, que pode incluir aspectos de ordem

⁴ A identificação dos factores geradores de reprodução social tem representado um dos campos de análise primordiais da sociologia desde os estudos precursores levados a cabo por Pierre Bourdieu e a sua equipa, nos meados dos anos 60. Cf. Bourdieu, P., Passeron, J. C. (1970), *La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Ed. Minuit.

mais subjectiva como a avaliação do bem-estar social e da felicidade; as *oportunidades*, que se expressam, em grande medida, nas reais possibilidades de mobilidade social em diferentes sectores da vida social.

A relação entre as condições (parcialmente herdadas) e as oportunidades e expectativas de vida joga-se em muitos sectores da vida social e económica. Trata-se, no fundo, da relação entre o nível de desigualdade social e a real possibilidade de ascensão social por parte dos indivíduos. Quanto menor for o grau de interferência dos factores herdados no conteúdo e no mecanismo desta relação, maiores serão as reais possibilidades dos indivíduos se apropriarem das melhores oportunidades de vida. Neste sentido, entende-se que a **composição** social não deverá ser estanque e cristalizada, pelo contrário os seus horizontes deverão evoluir continuamente de modo a que um número mais alargado de indivíduos detenha acesso a um conjunto diferenciado de sistemas e de serviços (educação, saúde, justiça, segurança social, etc.) e que, por esta via, consigam ascender socialmente ou consolidar uma situação social relativamente estável.

A emancipação em relação aos factores herdados só se realizará plenamente por intermédio da incorporação de mecanismos de capacitação – não só ao nível dos recursos adquiridos (conhecimento, competências, etc.), mas também nos modos de *saber fazer* – que se expressem na produção de valor acrescentado em sectores importantes e diferenciados da sociedade, da economia, da cultura, da ciência, da tecnologia, etc. Entende-se por autonomia essa capacidade simultânea de produzir valor acrescentado e de gerar plataformas de confiança (interpessoal e institucional) e redes sociais duráveis. Ou seja, a autonomia revela-se também na capacidade em gerar valor social.

Neste sentido, não existe relação linear e directa entre a acumulação de recursos e a capacitação em gerar valor acrescentado e social. Isto é, o acesso a um leque mais diversificado de oportunidades pode não se reflectir em níveis efectivos de capacitação e de autonomia. Estabelece-se assim uma interacção e uma tensão constante entre a **acumulação** de recursos apropriados e o conseqüente **retorno** determinado pela capacidade de produzir valor acrescentado que se repercute numa real melhoria das condições de vida. Em suma, pode dizer-se que existe uma certa margem de imprevisibilidade sobre os resultados esperados pelas políticas indutoras que depende, acima de tudo, da forma como os recursos disponibilizados são apropriados e potenciados pelos diversos agentes sociais (sejam eles indivíduos, famílias, empresas, associações, etc.).

FACTORES INDUTORES/PROMOTORES

Os factores indutores/promotores de coesão social referem-se *grosso modo* aos pilares que sustentam a acção do Estado Social. Definem-se duas dimensões fundamentais: as **políticas de incremento** e as **políticas de incrustação**⁵. As primeiras resultam das macro-políticas de redistribuição e da relação estabelecida com o nível de riqueza produzido pela economia. De uma forma geral, entende-se por *incremento* a capacidade de redistribuição equitativa dos recursos pelos diferentes estratos populacionais (salvaguardando designadamente a situação dos grupos mais desfavorecidos) e o investimento em capital humano.

As segundas derivam da necessidade em induzir boas práticas e boas relações entre os cidadãos e respectivas comunidades (**conectividade**) que passe pela (re)qualificação da acção

5 “Incrustação” é a tradução do conceito de “embeddedness” usado fundamentalmente na sociologia económica. Para ter uma noção sobre as origens e implicações deste conceito ver: Krippner, Greta R., Alvarez, Anthony S. (2007), “Embeddedness and the intellectual projects of economic sociology”, *The Annual Review of Sociology*, 33, pp. 219-240.



e prestação dos serviços públicos, nomeadamente pela organização de serviços de proximidade e de relacionamento directo com as comunidades. As políticas de incremento contemplam um âmbito mais *macro*, expresso na estipulação de sistemas institucionais de aplicação universal que abrangem parte considerável da população. Por seu turno, as políticas de incrustação incorporam uma acção mais vocacionada (de tipo *intra* e/ou *inter*-sectorial) para o nível *meso* e *micro*, na medida em que o seu âmbito tende a ser mais contextualizado (contemplando, por exemplo, territórios específicos). Se as primeiras tendem para uma certa universalidade, estas detêm um carácter diferenciador. Ou seja, são políticas que visam imergir no tecido social, económico, cultural, etc., de modo a evidenciar e a promover boas práticas na implementação de programas e de projectos de intervenção.

Existe uma estreita interdependência e **complementaridade** entre estes factores no sentido de uma articulação entre recursos e acções que passem, designadamente, pelo investimento na melhoria das infra-estruturas, dos equipamentos e dos instrumentos de actuação dos serviços públicos (e de parceria). Esta complementaridade contempla uma relação multi-escalar no seio dos diversos sectores socioeconómicos e dos sistemas públicos (saúde, educação, segurança social etc.) capaz de empreender uma articulação entre as políticas que visam a universalidade das prestações e dos serviços e as formas de intervenção que apontam para uma acção mais diferenciadora, dependente sobretudo de contextos e de realidades específicas nas quais se desenvolvem esses mesmos sistemas.

Recomposição

O objectivo primordial das políticas de incremento é o de induzir transformações na composição social (**recomposição**) de maneira a diminuir os níveis de desigualdade económica e social, e propiciar as condições básicas para a consolidação dos trajectos de mobilidade social ascendente (atenuando, por esta via, os trajectos de mobilidade descendente e de exclusão social). Ou seja, contribuir, por um lado, para uma maior igualização social, reduzindo as disparidades na posse de determinados recursos entre a população (por ex.: de escolarização e de rendimento), e, por outro lado, para a facilitação da mobilidade social ascendente, de maneira a corresponder às expectativas de melhores oportunidades de vida.

O alcance deste amplo objectivo mede-se pela correspondência entre a eficiência e a eficácia das políticas de crescimento económico e a sua efectiva repercussão na capacidade redistributiva dos recursos e no investimento em capital humano.

Sinergia

A acção dos serviços públicos deverá orientar-se para a organização de plataformas de conectividade relativamente duráveis e recorrentes com os cidadãos e respectivas comunidades. Deste modo, a **sinergia** implica uma reformulação nas escalas de intervenção no sentido de potenciar uma maior proximidade dos serviços em que os processos de ordem relacional ganham uma importância decisiva, embora estabeleça uma interdependência relevante com os factores macroestruturais⁶.

A descentralização político-administrativa representa um requisito imperioso para a organização de sistemas organizados em rede que contemplem uma dupla dinâmica:

⁶ A referência aos processos de sinergia e a sua relação com a autonomia tem sido desenvolvida por alguns autores como P. Evans e M. Woolcock. Cf. EVANS, Peter (1996), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence of synergy", *World Development*, vol. 24, nº 6, pp. 1119-1132; Woolcock, Michael (1998) "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, 27 (2), pp. 151-208.

a articulação hierárquica entre diferentes escalas de actuação (macro/meso/micro); a articulação horizontal entre os vários contextos de proximidade territorial.

Sem essa aptidão de incrustação sectorial e contextual, por parte das agências e organizações públicas (ou parceiras), dificilmente se poderá implementar uma dinâmica que promova a autonomia em termos de produção de valor acrescentado (no sentido de reforçar os processos que levam a uma maior capacitação social, económica, cultural, etc.) e de valor social.

Este objectivo só é plenamente concretizável se se conseguir induzir, pela acção dos serviços públicos, níveis adicionados de confiança recíproca (pessoal e institucional) suficientemente sustentáveis para constituírem redes sociais que promovam a circulação recíproca de informação e a recursividade dos contactos e laços sociais.

O grande desafio desta política visa contribuir simultaneamente para a **acumulação** de recursos (novas competências técnicas, sociais, etc.) e para potenciar margens acrescidas de **retorno** que se reflectam na melhoria das condições e expectativas de vida. Deste modo, deverá engendrar-se uma articulação estratégica entre a acção das políticas geradoras de **recomposição** e de **sinergia** no sentido de rendibilizar no máximo retorno possível todo investimento empreendido na acumulação de recursos. Reflectindo-se numa expressiva transformação social que destrane gradualmente os efeitos determinantes e reprodutivos dos factores herdados.

DOIS DESÍGNIOS DA COESÃO SOCIAL

A sociedade portuguesa caracteriza-se, entre outros, por dois aspectos estruturais: a persistência das desigualdades sociais⁷ e económicas e o acentuado nível de desconfiança interpessoal e institucional. Embora não existam, a nível nacional, estudos suficientemente representativos que o confirmem, não é errado referir que estes fenómenos se encontram de certa maneira associados. Isto é, uma sociedade estruturalmente desigual é potencialmente propiciadora de desconfiança social.

Neste sentido, considera-se que um dos objectivos primordiais das políticas públicas refere-se não só à redução sustentada das desigualdades sociais, como se deverá objectivar na promoção de um clima social de **confiança** nas instituições e nos cidadãos. Não é possível implementar programas alargados de desenvolvimento social e económico, que pressuponham lógicas de **cooperação** (social, organizativa, empresarial, associativa, etc.), em contextos institucionais e sociais marcados por índices elevados de desconfiança.

Assim, no que diz respeito à sociedade portuguesa, considera-se que existem dois desígnios essenciais e complementares para as políticas indutoras de coesão social:

- **Promoção da igualização social e da consolidação da mobilidade social ascendente;**
- **Aumento dos níveis de confiança (interpessoal e institucional) e de cooperação entre diferentes agentes.**

O primeiro concretiza-se, entre outras medidas, na redução da disparidade de rendimentos (designadamente no que concerne aos salários baixos) e no fomento da escolarização da população e da formação profissional. Este deriva parcialmente da universalidade das políticas de **incremento** no quadro de uma lógica **redistributiva** e da **activação**

7 Cf. RODRIGUES, Carlos Farinha (2007), *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza. Portugal nos Anos 90*, Coimbra, Almedina.

de medidas direccionadas para grupos vulneráveis (de modo a aprofundar o alcance e a eficiência dos instrumentos de protecção social).

O segundo não é independente do primeiro mas requer uma acção mais direccionada por parte da actuação dos serviços públicos dotando-os de uma maior **agilidade relacional**, nomeadamente no enfoque territorial e na facilitação/mediação burocrático-administrativa (serviços de proximidade). Considera-se que os serviços públicos detêm um papel essencial para a construção de um ambiente de **confiança recíproca** que incentive a **cooperação** entre diferentes agentes (públicos/privados; individuais/colectivos).

Gera-se uma interdependência dos factores indutores (com impactos diferenciados) no sentido de uma **articulação multi-escalar** entre as dinâmicas de recomposição e de sinergia. Assim, embora se possa dizer que existe uma preponderância macroeconómica e macrossocial das políticas de incremento, estas deverão contemplar uma orgânica multi-escalar que não se confina a uma lógica hierárquica de tipo *top-down*. Por seu turno, as políticas geradoras de sinergia não deverão circunscrever-se ao reduto do mero contexto de proximidade sem incorporar lógicas transversais de articulação (intersectorial e interterritorial) de tipo *bottom-up*.

Desta forma, assumem cada vez mais importância as plataformas intermédias de negociação institucionalizada capazes de estabelecer pontes de convergência que potenciem a **complementaridade** entre as diferentes escalas de actuação e de intervenção.

O ordenamento territorial torna-se numa dimensão particularmente decisiva na organização e articulação das diferentes escalas de intervenção. A descentralização político-administrativa, necessária para a efectivação das políticas e das acções de **incrustação**, deve ser contrabalançada por um sistema territorial que favoreça a consolidação e a institucionalização de centralidades de carácter intermédio. A institucionalização, à escala regional, de uma rede policêntrica de núcleos urbanos dinâmicos significaria não só um factor de estabilização do sistema, como facilitaria a convergência das diversas **sinergias** em causa⁸.

Na verdade, a institucionalização de um sistema urbano-rural de âmbito regional, que consiga integrar uma componente político-administrativa, representaria um elemento essencial para o desenvolvimento e consolidação das políticas que visam a complementaridade entre as dinâmicas de intervenção mais universais e aquelas que apontam para lógicas diferenciadoras. Para tal, é fundamental reorganizar as várias redes de equipamentos e de infra-estruturas (dos transportes, do ensino, das universidades, dos hospitais, dos tribunais, etc.) em redes que convirjam em torno de determinadas centralidades territoriais. Uma acentuada divergência entre as várias redes tende a provocar disparidades funcionais que se repercutem, entre outros aspectos, na fragmentação dos trajectos e dos circuitos de mobilidade espacial. Situação que se reflecte necessariamente na diminuição da qualidade de vida.

A necessidade complementaridade institucional e inter-escalar, que articule as formas de intervenção de tipo *top-down* com as que detenham um cariz *bottom-up*, representa um dos alertas fundamentais deste texto. Considera-se que este pressuposto de actuação é essencial para se alcançar uma maior coesão social entre os cidadãos, mas também entre as respectivas comunidades e regiões. Para se atingir este objectivo básico

8 Sobre policentrismo ver: Carmo, Renato Miguel do (2008), "Da escala ao território: para uma reflexão crítica do policentrismo", *Análise Social*, Vol. XLIII (4.º), pp. 775-793.

torna-se imprescindível abrir novos canais de interacção que possibilitem o cruzamento das valências públicas e privadas, institucionais e informais, individuais e colectivas, capazes de constituírem plataformas de actuação (algumas delas inesperadas) que promovam uma maior igualização social e, simultaneamente, um maior grau de autonomia face a dependências administrativas, económicas e sociais.

II – Cinco casos tipo

Tendo por base o modelo descrito anteriormente, estipular-se-á uma análise mais pormenorizada em torno de situações-tipo de vulnerabilidade social. Os cinco casos que se apresentam não cobrem todo o leque de situações sinalizadas. Contudo, estes representam alguns dos sectores da sociedade cujo impacto das políticas de acção do QREN poderão provocar um impacto mais acrescido. Grande parte refere-se a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social por motivos relacionados com baixos rendimentos ou com outros tipos de precariedade (desemprego, dependência económica, baixas qualificações, etc.). A partir deles iremos enquadrar de forma muito sistematizada o perfil das políticas indutoras de recomposição e de sinergia:

- **Vulnerabilidade social provocada por baixos salários ou por situação continuada de desemprego;**
- **Jovens e crianças em situação de risco de pobreza;**
- **Idosos em situação de risco de pobreza;**
- **População imigrante em situação social e laboral vulnerável;**
- **População feminina em situação de desigualdade.**

Não se trata de um levantamento exaustivo sobre o tipo de medidas implementadas, ou que necessitam de implementação, mas de um exercício analítico (e exploratório) a partir do qual se identificam os eixos fundamentais das políticas que visam a intensificação da sinergia. Como se depreenderá, estabelece-se uma complementaridade entre estas com o intuito claro de se proceder a uma transformação social que se reflecta no aumento da coesão social, definida conforme o segundo princípio mencionado no ponto introdutório deste documento. Para além disso, estipular-se-á, em jeito de problematização, algumas questões centrais sobre os objectivos das medidas mais estratégicas tendo por referência o modelo de análise. Trata-se de um exercício que pretende testar o próprio modelo atribuindo-lhe um horizonte futuro que se estende aos próximos anos.

VULNERABILIDADE SOCIAL PROVOCADA POR BAIXOS SALÁRIOS OU POR SITUAÇÃO CONTINUADA DE DESEMPREGO

Recomposição

- Incremento das políticas de subsídio ao desemprego que abranjam o maior número e diversidade de situações, reduzindo por esta via as desigualdades de rendimento.
- Incremento das políticas de concertação social que inscrevam o aumento gradual e estrutural do salário mínimo nacional.
- Incremento do potencial humano por intermédio da implementação de programas gerais de escolarização e da formação profissional (a empregados e a empregadores).
- Programas de incentivo e de apoio económico à criação e recuperação de empresas.



Sinergia

- Incrustação dos serviços públicos em escalas de proximidade por intermédio de agências capazes de enquadrar as necessidades locais.
- Sinalização e monitorização local das situações mais vulneráveis em termos de risco desemprego de modo a antecipar os factores de exclusão.
- Dinamização de acções de formação profissional a empregados e empregadores direccionadas para as necessidades contextualizadas e específicas de cada empresa/organização.
- Reconversão das empresas não viáveis em projectos económicos que detenham o mínimo de sustentabilidade no contexto regional onde se inserem.
- Promoção de parcerias e redes de iniciativa local e regional que visem incentivar a criação de emprego (instalação de empresas, auto emprego colectivo, etc.).
- Incorporação de uma maior capacitação para enfrentar adversidades através de redes sociais e de apoio (social, económico, etc.), propiciando deste modo uma maior autonomia.

Problematização

- A implementação dos programas gerais de incremento (de rendimento, de capital humano, de escolarização, de apoio financeiro e económico, etc.) e de protecção social deterão a elasticidade suficiente para se adaptarem aos contextos sociais e a territórios diferenciados, convocando para este efeito um conjunto diversificado de parceiros (instituições públicas, empresas, associações)?
- A política económica de apoio às empresas será monitorizada tendo em conta o diagnóstico das potencialidades locais?
- A formação em contexto responderá às necessidades efectivas das empresas e também ao potencial de desenvolvimento em áreas e sectores determinados?
- Empregados e empregadores receberão formação profissional diferenciada mas com objectivos e conteúdos complementares tendo em consideração o ramo de actividade exercido?
- A formação profissional e o apoio às empresas terão como resultado o aumento dos recursos disponíveis para enfrentar os diversos riscos inerentes à actividade (nomeadamente o desemprego e a pobreza)?
- Os níveis de capacitação e de autonomia incorporados revelar-se-ão na amplitude do valor acrescentado e no alargamento e diversificação das redes sociais e dos níveis confiança?
- A incorporação destes recursos repercutir-se-á a prazo em trajectos de mobilidade social ascendente, expresso na melhoria das condições de vida?

JOVENS E CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RISCO DE POBREZA

Recomposição

- Alargamento da rede pré-escolar e de jardins de infância públicos e do nível de institucionalização das crianças.
- Incremento das políticas sociais, designadamente da acção social escolar.
- Incremento e generalização do acompanhamento de cuidados de saúde pública infantil.
- Incremento dos subsídios directos aos agregados familiares com filhos, que vivam em situação de pobreza.
- Incremento dos programas de apoio pedagógico e psicossocial aos jovens e crianças em risco de abandono escolar precoce e o insucesso educativo.

Sinergia

- Incrustação dos serviços públicos em escalas de proximidade por intermédio de agências capazes de enquadrar as necessidades locais.
- Sinalização e monitorização local das situações mais vulneráveis em termos de risco de pobreza e de trabalho infantil.
- Aplicação de projectos e das práticas de apoio pedagógico ao abandono e insucesso escolar contemplando as especificidades socioeconómicas das realidades locais.
- Incentivo à participação cívica dos jovens e crianças.
- Dinamização e densificação de redes sociais de apoio familiar e comunitário.

Problematização

- A implementação dos programas gerais de incremento e de protecção social deterão a elasticidade suficiente para se adaptarem aos contextos sociais e a territórios diferenciados, convocando para este efeito um conjunto diversificado de parceiros (instituições públicas, empresas, associações)?
- O insucesso e o abandono escolar diminuirão estruturalmente e tenderão a ser independentes das origens sociais e económicas das crianças e dos jovens?
- Os factores de herança social e cultural serão cada vez menos determinantes para as trajectórias e oportunidades de vida das crianças dos jovens?
- Os níveis básicos de autonomia e de capacitação serão alcançados por intermédio dos percursos escolares bem sucedidos?
- Os níveis de capacitação e de autonomia incorporados revelar-se-ão no alargamento e diversificação das redes sociais e dos níveis confiança?
- A incorporação dos vários recursos repercutir-se-á a prazo em trajectos de mobilidade social ascendente face à situação social dos pais?

IDOSOS EM SITUAÇÃO DE RISCO DE POBREZA

Recomposição

- Alargamento da rede de lares e de centros de dia públicos.
- Incremento das políticas sociais e redistributivas ao nível da política de pensões e dos complementos de reforma.
- Incremento dos programas gerais de apoio à ocupação dos idosos.
- Incremento e generalização do acompanhamento de saúde pública ao nível da geriatria.
- Incremento das políticas de facilitação no acesso ao medicamento

Sinergia

- Incrustação dos serviços públicos em escalas de proximidade por intermédio de agências capazes de enquadrar as necessidades locais.
- Sinalização e monitorização local das situações mais vulneráveis em termos de risco de pobreza e de isolamento dos idosos.
- Projectos de incentivo à ocupação dos idosos tendo em conta as especificidades sociais e culturais.
- Incentivo à participação cívica e à continuidade da função socializadora das pessoas idosas.
- Dinamização e densificação de redes sociais de apoio familiar e comunitário.

Problematização

- A implementação dos programas gerais de incremento e de protecção social deterão a elasticidade suficiente para se adaptarem aos contextos sociais e a territórios diferenciados, convocando para este efeito um conjunto diversificado de parceiros (instituições públicas, empresas, associações)?
- A autonomia social e psicológica do idoso será preservada até ao horizonte máximo de vida útil?
- O papel e a função social do idoso representarão um valor potencial e acrescido na socialização dos jovens e das crianças?
- A situação de isolamento tenderá a ser substituído pela incorporação de redes sociais e pela institucionalização parcial?

IMIGRANTES EM SITUAÇÃO VULNERÁVEL

Recomposição

- Incremento das políticas de acolhimento e de legalização dos imigrantes que exerçam actividade económica.
- Regularização dos direitos e deveres de cidadania e de segurança social.
- Programa geral de equiparação e certificação de competências.
- Programa geral de ensino do português para imigrantes.
- Incremento das políticas sociais que salvaguardem o risco de desemprego e o risco de pobreza.
- Programa geral de apoio ao reagrupamento e reconstituição familiar.

Sinergia

- Incrustação dos serviços públicos em escalas de proximidade por intermédio de agências capazes de enquadrar as necessidades locais.
- Apoio/mediação individualizada nos processos de legalização.
- Adequação às necessidades locais de aprendizagem da língua portuguesa.
- Sinalização local das competências adquiridas pela população imigrante de modo a poderem responder mais eficazmente às carências locais.
- Incentivo à criação de emprego e de auto-emprego por parte dos imigrantes desempregados (ou em situação acentuada de precariedade).
- Acompanhamento e incentivo às estratégias contextualizadas de reconstituição familiar.
- Incentivo à fixação das famílias de imigrantes em zonas de regressão demográfica.
- Incentivo à participação cívica dos imigrantes.
- Dinamização de redes sociais de cariz multicultural.

Problematização

- A implementação dos programas gerais de incremento e de protecção social deterão a elasticidade suficiente para se adaptarem aos contextos sociais e a territórios diferenciados, convocando para este efeito um conjunto diversificado de parceiros (instituições públicas, empresas, associações)?
- Os recursos adquiridos pela população imigrante (escolarização, competências técnicas, etc.) serão incorporados como mais-valia nas actividades exercidas, de maneira a aumentar a qualidade do trabalho prestado pela entidade empregadora?

- A incorporação destes recursos repercutir-se-á a prazo em trajectos de mobilidade social ascendente, expresso na melhoria das condições de vida dos imigrantes?
- O reagrupamento familiar e a fixação residencial de população imigrante ampliarão as redes sociais e diversificarão as suas valências?
- Os níveis de confiança interpessoal aumentarão em função da respectiva regularização e enquadramento legal, social e económico dos imigrantes?

MULHERES EM SITUAÇÃO DE DESIGUALDADE

Recomposição

- Incremento das políticas de concertação social que inscrevam o aumento gradual e estrutural do salário mínimo nacional e do nivelamento dos salários auferidos pelas mulheres face ao dos homens
- Incremento das políticas sociais que visem o apoio tendencialmente igualitário à parentalidade para ambos os cônjuges.
- Incremento de uma rede escolar e pré-escolar que responda às necessidades de colocação das crianças e à organização do tempo laboral dos pais.

Sinergia

- Incrustação dos serviços públicos em escalas de proximidade por intermédio de agências capazes de enquadrar as necessidades locais.
- Sinalização e monitorização local das situações mais vulneráveis de modo a antecipar o risco de aumento da desigualdade de género.
- Incentivo à criação de emprego e de auto-emprego por parte das mulheres desempregadas ou em situação acentuada de precariedade.
- Apoio direccionado a mulheres vítimas de violência doméstica (ou de outro tipo de maus tratos) que almejem a independência económica.
- Dinamização de redes sociais de apoio familiar e comunitário.

Problematização

- A implementação dos programas gerais de incremento e de protecção social deterão a elasticidade suficiente para se adaptarem aos contextos sociais e a territórios diferenciados, convocando para este efeito um conjunto diversificado de parceiros (instituições públicas, empresas, associações)?
- Adequação da rede escolar e de jardins de infância terá em conta necessidades locais?
- O alcance da independência económica (face ao cônjuge) coadunar-se-á com um projecto de vida sustentável a prazo, sem representar com isso o aumento do risco de pobreza?
- A incorporação destes recursos repercutir-se-á a prazo em trajectos de mobilidade social ascendente, expresso na melhoria das condições de vida?
- A maior autonomia (económica e de cidadania) representará um acréscimo de ligações sociais diversificadas que reforcem as redes sociais e os níveis de confiança mútua?

INTERDEPENDÊNCIAS E RESULTADOS GERAIS

Estes exemplos ilustram bem a interdependência entre as políticas indutoras de **recomposição** e as que visam dinamizar os factores de **sinergia**. Como se depreende, as primeiras detêm um âmbito geral e relativamente centralizador enquadrando-se no



modelo 'clássico' do Estado social. Por seu turno, as segundas integram dimensões de actuação que dependem da capacidade em gerar serviços de proximidade. O seu modelo de organização tende para uma certa descentralização e para uma escala mais local (e até personalizada) de intervenção, que não exclui uma relação persistente com os níveis meso e macro⁹.

A complementaridade e a boa relação estabelecida entre a *centralização* institucional dos sistemas e das políticas públicas - que contemplem uma dimensão universal (visando a inclusão de todos os cidadãos no acesso aos mesmos serviços com os mesmos direitos) - e a *localização* dos programas de intervenção - que, em articulação com os sistemas, incidam sobre realidades e contextos diferenciados - representa um dos desafios fulcrais do aprofundamento do Estado social. Para tal, torna-se imprescindível, por um lado, equacionar novas formas de relacionamento entre as várias instâncias do poder público (por exemplo, entre as administrações centrais, regionais e locais), e, por outro lado, organizar plataformas de cooperação institucional entre parceiros diversificados (agências públicas e privadas, associações, cooperativas etc.).

A institucionalização dessa complementaridade significa uma via essencial para o aumento da coesão que se materialize numa maior igualização social e na perspectivação do aumento da mobilidade social ascendente expresso na melhoria das condições de vida. Trata-se de uma via processual que implica a definição de uma estratégia aglutinadora de convergências entre diferentes escalas de actuação e de modos de intervenção.

Um dos resultados esperados desta estratégia é que se caminhe gradualmente para um maior grau de autonomia social e económica, nomeadamente, face aos apoios e subsídios públicos. Este acréscimo de autonomia deverá reflectir-se na densificação das redes sociais e no aumento da confiança interpessoal e institucional. Neste sentido, o sucesso das políticas geradoras de sinergia em articulação com as de recomposição implicará a prazo uma menor dependência por parte dos indivíduos, organizações e comunidades em relação a determinados apoios específicos concedidos pelo Estado.

9 Sobre a necessidade de reformar e de aprofundar as funções do Estado Social ver os vários trabalhos desenvolvidos por Gosta Esping-Andersen, entre outros: cf. Esping-Andersen, Gosta *et al* (2002), *Why we need a new Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.



OBSERVATÓRIO
DO QREN

Ed. Parque Expo, Av. D. João II, Lote 1.07.2.1, 1998-014 Lisboa + Tel.: (+351) 210 437 300 + www.observatorio.pt