

# NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS NOVAS: ENTRE «BELAS» E «SENÃOS»<sup>1</sup>

FERNANDA RODRIGUES

Universidade Católica Portuguesa

Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE)

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação - Universidade do Porto

Coordenadora Nacional do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI)

f\_rodrigues@netcabo.pt

## Resumo

Neste artigo identificam-se alguns dos traços mais comumente reconhecidos às políticas sociais após o período dos sistemas públicos de bem estar. Identificam-se as dimensões que corrigem e criam alternativas às insuficiências ou necessidades de aperfeiçoamento desse período. A par deixam-se elencadas algumas das potenciais restrições, quer nas lógicas de base quer, ainda, na timidez e carácter mínimo das medidas implementadas.

## Abstract

This paper aims at to identify some of the central aspects underlying the ongoing social policies after the period of the welfare public systems. Some dimensions are singled out as to correct and to create alternative answers vis a vis the insufficiency and the need for improving now-a-days social policies. Along the analysis some potential restrictions are also pointed out mainly due to the basic very modest logics and also due to the shyness and restricted nature of the implemented measures.

Do título desta breve reflexão, podem descortinar-se, desde logo, dois dilemas sobre o tema,. Primeiro: foi difícil escolher onde colocar o designativo de «novo» por relação às políticas sociais na actualidade, isto é, se (só) começaram por se afirmar novas ou se conseguem ser (mesmo) novas nos resultados finais. Segundo: suspeitou-se que às suas *belas* virtudes (públicas) se associam *senãos* que podem ser vícios (mais ou menos privados...).

É difícil definir um quadro consensual de traços definidores das políticas sociais tal como se têm vindo a reconfigurar neste ciclo posterior ao modelo de orientação universalista e sob responsabilidade pública. Várias são as razões que justificam a dificuldade para delinear esse eventual corpo identitário. Essas razões irão desde a história diversa de cada um dos sistemas de bem-estar até à panóplia de caminhos (mais do que soluções) encontrados para reagir à designada crise dos sistemas anteriores. Apesar desta constatada dificuldade, é desafiante elencar alguns dos eixos de denominador comum onde se abrigam estas «novas políticas sociais novas».

Refira-se em primeiro lugar o seu estatuto reivindicado de políticas amigas da **equidade**. Este «novo» *estatuto* perfila-se como o garante de uma «nova» orientação que escolhe nov@s destinatári@s: de entre tod@s escolhem-se @s que não podem dispensar os apoios (também chamados de benefícios) administrados. A prioridade dos que se escolhem (e que podem ser cidadãos/ãs, problemas, instituições, territórios) apoia-se na sustentabilidade que está agendada como questão central e quase parecendo ter vida em si e não ao serviço de.... Olhando para o lado dos senão, é inevitável perguntar por onde passa a linha de suficiência, isto é, aquele compósito de critérios que separa @s que são arredad@s dos apoios, daqueles/as que se *consideram* com o estatuto de suficiência? Como se avalia/mede a (in)suficiência? Que clareza acompanha estes critérios? Como são apropriados nas diversas áreas das políticas sociais, instituições e profissionais de que depende o complexo composto do bem-estar?


## Palavras Chave

Novas políticas  
sociais,  
territorialização,  
activação,  
parthenariado,  
focalização

...

## Key Words

New social policies,  
territorialization,  
activation,  
partnership,  
focalization




No caso português e na actualidade o interesse afirmado pela Assembleia da República em definir um limiar de pobreza poderá ser um processo a acompanhar, dado o debate que tal recomendação irá suscitar (assim se espera, pese embora a circunstância de a política social não ser dos temas mais visados nos debates, a menos que se trate de a associar a temas vindos prioritariamente da *agenda económica*).

Uma outra «nova» característica reside na «nova» **territorialização** destas novas políticas, isto é, as políticas (a sua concepção, as orientações de implementação e a sua avaliação e monitorização, quando existe) mudaram de lugar tendo ficado tensionadas entre «novos» locais: do subnacional ao supranacional. A inscrição dos países em ou sob a égide de espaços supranacionais não é mais uma escolha, mas é uma «nova» regra de orientação mundial. Neste «novo» enquadramento e influência, têm notórias repercussões na provisão social quer os antecedentes, a vinculação e garantia de cada país por relação ao bem estar, assim como o seu compromisso construído ou adiado com a administração da justiça social. O modelo social europeu é um exemplo e teste sobre as belas e os senões desta «nova» fonte de influência sobre as questões sociais — influência esta que vai desde a forma como são vistas essas questões até às *guidelines* que se exemplificam através de «novas» (e/ou boas) práticas. E vale interrogar, qual a fonte destas «novas» aprendizagens? Que papel tem sido/pode ser desempenhado pelos países de modesto historial no campo do bem-estar? Como se desenvolve hoje em todos os países (mas mais particularmente nos de mais fraco desenvolvimento) face ao hiper-criticismo à escala mundial quanto ao papel do bem estar organizado e garantido no caminho da civilização humana?

Pensando, por outro lado, no **espaço local**, constata-se que muitas são as virtudes que lhe são atribuídas, desde logo pela «nova» proximidade face aos problemas e aos/às cidadãos/cidadãs e, daí até se esperar que ocorram «novas» dinâmicas, vai só um passo. Mas como contragir face ao eventualmente mais subtil controle social, cultural e de modos de vida e de viver proporcionado por esta proximidade face aos/às cidadãos/cidadãs? Qual a consensualidade de critérios na implementação da técnica designada por condição de recursos (*means-tested*)? Como se conjugam os verbos participar e reconhecer (designadamente das diferenças) a nível local?

O **experimentalismo social** das «novas políticas sociais novas» é dentro das suas faces uma das mais enfatizadas, designadamente por permitir contrariar os efeitos de medidas não agilizaram mudanças, mesmo quando as circunstâncias estavam a evidenciar a oportunidade de alterações. De há muito que se conhece que podem existir grande desfasamento de ritmos entre a(s) realidade(s) sociais e adequação dos sistemas de resposta. O carácter fracamente adaptativo dos sistemas de bem-estar é, hoje, desafiado por um ambiente de experiência, de que o trabalho por projectos é um dos campos de expressão. Vários *senões* se perfilam em forma de pergunta, a saber: Como combinar experimentalismo e garantia de acesso aos bens básicos? Como se forma/prepara para o experimentalismo social, isto é, quais são as condições de desenvolvimento e sustentação de um ambiente que, em permanência, acolhe a vantagem de fazer e pensar «novo», não só para o inscrever no lote das *boas práticas*, mas para o estender/generalizar aos campos e situações similares?

Um outro eixo das «novas políticas sociais novas» refere-se ao interesse expresso (e feito acto) nos procedimentos de **avaliação e monitorização**. Buscar a garantia de que se está a desenvolver o adequado, com os recursos adequados e chegando aos/às cidadãos/cidadãs adequad@s



são apenas algumas das questões que deverão manter-se sob observação. Importa lembrar, todavia, que foi sob o governo Thatcher que o uso recorrente de avaliações no campo das políticas sociais veio a conhecer um desenvolvimento ímpar, tendo, na ocasião, como interesse central o muito defendido e desejado corte de despesas e dos direitos sociais então em vigor. Para combater alguns dos **senãos**, que o imperativo das avaliações hoje sugere, importará, entre outros, saber: como avaliar a avaliação? Como fazer a avaliação amigável da palavra dos/das cidadãos/ãs? Como retirar a avaliação do lugar longínquo e tecnicista – fazendo-a equivaler ao rigoroso uso dos instrumentos cada vez mais «democratizados» – lugar no qual se tem colocado algumas vezes e nalguns lugares?

De entre outras vertentes, as designadas «novas» políticas sociais vêm invocando o interesse pela «**activação**». Esta tem servido, quer de base para a apreciação das políticas sociais anteriores, quer como base de orientação para este outro ciclo das políticas. Respectivamente vem-se dizendo que o modelo anterior era de políticas passivas, ou seja, que dispensavam o empenho activo d@s cidadãos/cidadãs na resolução dos seus problemas que, por esse facto, eram acometidos à exclusiva responsabilidade das instituições estatais. Por relação às «novas» políticas, a activação anima a ideia (e esperadamente as práticas) de responsabilização d@s destinatári@s, sublinhando a condição da sua iniciativa (e não só colaboração) para a administração de certas prestações e para gerir o seu próprio processo de mudança. Várias interpelações cabem no campo da activação. Antes de mais, as razões pelas quais têm tido como destinatári@s privilegiad@s os que dependem do sector de Assistência Social. Depois, ainda, porque será que nos remete para a discussão do que é ser activo em sociedades de crescente desemprego e de exigências maiores por relação às qualificações e perfil para o emprego? Estão as sociedades preparadas para reconhecer como «actividades» de facto, as ocupações socialmente úteis, mas pouco cotadas na «bolsa» do mercado de trabalho? Como se evita remeter um grupo significativo de cidadãos/cidadãs para um mercado de trabalho secundário (que o é por variadas das suas características, desde o reconhecimento social que proporciona, pelas condições de inserção laboral a que permite aceder, até ao montante salarial que tão fracamente remunera as necessidades humanas)? Uma última interrogação quanto à activação, leva-nos a ponderar sobre a natureza individualizada da activação e isto porque, em matéria de contrariar a passividade, importará também pensar como ganhar muitas das agências e actores dos sistemas de bem estar social para formas mais intervenientes de fazer acontecer o bem estar societal. Assim sendo, como se define a activação institucional e a dos profissionais dos vários escalões (e não deixemos de fora quem decide)? Quem a avalia e como?

Já muito se tem escrito e agido em nome das **parcerias**, que passaram a ser um tópico inevitável na reflexão sobre os novos modelos de intervenção social. Generalizou-se a evidência das vantagens da cooperação aos vários níveis, com propósitos múltiplos, mas onde é iniludível a invocada necessidade de uma melhor administração (sobre os recursos financeiros, o pessoal, os bens e serviços). Aqui reside, na nossa visão, uma questão central na concepção e uso das parcerias – fazê-las instrumento do designado novo (também) gerencialismo, ou seja, esperando mais do seu contributo para *melhor fazer*, do que da sua capacidade para fundar e abrir diferentes perspectivas e prioridades. Com base nas parcerias, as novas políticas abrem o caminho não só para melhoradas articulações, mas para uma outra alquimia, isto é, algo que supera a soma das componentes de partida. Esperar das parcerias este efeito de alquimia implica, além do mais, a capacidade de superação de modelos de pensamento e acção que rodopiam em esquemas de pseudo-modernização e fogem das virtualidades da invenção social. Pensar as parcerias pelo seu efeito de alquimia contem de saída vários desafios, i) que

há corpos (individuais e colectivos) que passarão pelo caminho da mutação e, ii) o desafio de aceitar que estamos numa fase de consolidação de bem estar de que as parcerias são uma parte (mas não a totalidade).

Inscrito no perfil das «novas» políticas sociais está ainda a **focalização** que se inspira nas vantagens de singularizar destinatários, quer sejam indivíduos/famílias, colectivos com determinadas particularidades, quer sejam territórios. A focalização surge associada com a aplicação da chamada discriminação positiva e, invocadamente, propõe-se chamar à primeira linha das prioridades, intervenções mais ou menos extensivas à totalidade dos públicos que visa distinguir. Quando *l'air du temp* vai no sentido de profundas contenções de recursos, logo também de capacidade e de abrangência de focalização, caberá perguntar, como é que a focalização se generaliza aos campos múltiplos campos da discriminação? Se é verdade que há que escolher, então caberá ainda perguntar como se focaliza dentro do critério da focalização? Quais as regras da explicitação pública das condições limitadas para focalizar todas as discriminações, desvantagens, vulnerabilidades e outros nomes que têm as margens? Vários são os alertas vindos de práticas de focalização há três décadas iniciadas nalguns países, a saber: i) o abaixamento de patamares de exigência e qualidade dos bens e serviços de bem estar (até porque para exercer poder de apreciação e reclamação exige ter condições...), ii) a progressiva delimitação do que se considera dever ser focalizado, com consequências no perfil crescentemente mais desmunido dos que são abrangidos e, iii) pelo desinvestimento no património comum do ambiente de vida que (mesmo na era dos condomínios fechados) precisa de condições gerais de bem estar e civildade. Em suma, como se consegue focalizar sob o signo da abrangência nas necessidades humanas básicas que a nossa tradição de civildade não nos permite escamotear?

Sem ter conseguido dar o assunto por encerrado, ocorre-me agora uma «nova» pergunta: qual será o prazo de validade (qual bula de medicamento) destas «novas» políticas sociais? É que já há quem diga que a tremenda mudança de cenário a que assistimos (hoje literalmente de hora a hora) no seio do capitalismo mundial, vai/está a exigir «novas» intervenções que, quem sabe, vão precisar do que se tem vindo a aprender das restrições defendidas e implementadas em tempos de restrição (a qual foi não só, mas principalmente de natureza social).

## Referências

Nelson, J. & Zadek, S. (s/d). *Partnership Alchemy – a new Social Partnerships in Europe*, Copenhagen: The Copenhagen Centre.

Sposati, A. (2008). Territorização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil, *Actas do XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Nov. 2008.

Tobar, F. (2008). Una nueva universalidad a partir del respeto a la diferencia, *Actas do XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Nov. 2008

Townsend, P. (2004). Do Universalismo às Redes de Segurança: a ascensão e queda da influência keynesiana sobre o desenvolvimento social, in Mkandawire, T. (2004), *Social Policy in a Development Context*, New York: Palgrave MacMillan and UNRISD.

Monteiro, A. (2008). Será que também posso participar?, Monteiro, Alcides e Ribeiro, Fernando Bessa (org.), *Redes Sociais: Experiências, Políticas e Perspectivas* (no prelo).

Magalhães, A. e Stoer, S. (2003). A Europa como um Bazar: contributo para a análise da reconfiguração dos Estados-nação no contexto europeu e das novas formas de «Viver em Conjunto», in António Teodoro, Carlos



Alberto Torres (Orgs.), *Educação Crítica e Utopia: Perspectivas para o Século XXI*, Porto: Edições Afrontamento.

#### Notas

<sup>1</sup>Este texto é uma reedição revista e acrescentada de duas breves contribuições publicadas no Jornal *A Página* em Janeiro e Outubro de 2008, na rubrica «Reconfigurações».