

ISABEL GUERRA

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Cidadania, exclusões e solidariedades. Paradoxos e sentidos das “novas políticas sociais”

Comentam-se alguns dos resultados da pesquisa sintetizada na colecção «A Sociedade Portuguesa perante os Desafios da Globalização» à luz dos conceitos de cidadania, exclusões e solidariedades e com acento especial na problemática das “novas políticas sociais”. O comentário, de ordem sobretudo heurística e epistemológica, permite retomar a questão do confronto entre uma análise sistémica da globalização e uma análise estratégica dos actores em situação de exclusão.

1. Da análise dos processos à incompletude dos conhecimentos

Esta reflexão pretende comentar alguns dos resultados da pesquisa sintetizada na colecção «A Sociedade Portuguesa perante os Desafios da Globalização», que responde ao longo de vários volumes a uma questão central – o actual processo de globalização é uma fatalidade ou uma oportunidade de novas emancipações sociais? O comentário é realizado à luz dos três conceitos de *cidadania, exclusões e solidariedades*, com acento especial num dos ângulos da pesquisa, a problemática das “novas políticas sociais”.

O comentário às “novas políticas sociais” permite também retomar a questão que atravessa os volumes 1 e 3 da pesquisa (Santos, 2001a; Hespanha e Carapinheiro, 2002) e que se centra no confronto entre uma análise sistémica da globalização e uma análise estratégica dos actores em situação de exclusão. A reflexão que se apresenta sobre os paradoxos e desafios actuais das chamadas “novas políticas sociais”, a partir de alguns dos textos da pesquisa, é o pretexto para ilustrar alguns embaraços teórico-metodológicos com que nos confrontamos.

Os comentários são generalistas e, sobretudo, de ordem heurística e epistemológica, desenvolvendo-se em três partes que servem de introdução ao texto:

- a necessidade de olhar as dinâmicas sociais como processos;

- a urgência da reconstrução de uma “teoria da acção colectiva” que permita a análise articulada da relação entre o “sistema” e as racionalidades dos “actores”;
- a defesa de um tipo de análise que aproxime a teoria da acção.

1.1. O fim das dicotomias e a sociologia como análise dos processos

É um facto – tal como afirma Boaventura Sousa Santos (2001b) – que o pensamento sociológico tem estado preso a um sem fim de dicotomias de difícil ultrapassagem – indivíduo/sociedade; global/local, alienação/emanipação, etc. Esta pesquisa, avançando empiricamente em campos diversificados essenciais à compreensão das globalizações e dos seus impactes sociais, não consegue ultrapassar essas dicotomias, e o próprio título o ilustra – fatalidade ou utopia?

Utilizando a terminologia da pesquisa, poderíamos dizer que a maioria dos modelos de pensamento que estão hoje disponíveis na academia decorrem de leituras enraizadas no paradigma anterior e são largamente subparadigmáticas. E mesmo nesta pesquisa, o esforço de sistematização da complexidade dos impactes sociais das globalizações orienta para a utilização de tipologias contrastadas ou ordenadas que, tendo um valor teórico-analítico indesmentível para “arrumar” conceptualizações complexas, não permite, a maioria das vezes, ultrapassar essa análise dicotómica.

Não é sequer suficiente considerar que essas dicotomias são as duas faces de uma moeda, pois as faces da moeda só se permitem ver uma de cada vez. Estamos perante a necessidade de substituir o pensamento dicotómico pela análise dos *processos*, na linha defendida por Touraine (1984) que refere a necessidade da passagem de uma análise das regularidades para uma análise dos processos, “reconciliando Marx com Weber”, pois se o primeiro autor defendeu que a sociedade é atravessada por desigualdades estruturais, o segundo sistematizou a racionalidade do comportamento humano. Touraine incita à ultrapassagem do conceito de “sociedade” pelo conceito de “vida social”, centrando o trabalho sociológico na *análise da estratégia dos actores*, identificando a dialéctica contraditória dos fenómenos e relações sociais:

O essencial é que a separação crescente do actor e do sistema seja substituída pela sua interdependência, graças à ideia de sistema de acção. Em lugar de descrever os mecanismos de um sistema social, da sua integração e da sua desintegração, da sua estabilidade ou mudança, os sociólogos devem voltar ao estudo das respostas sociais à análise dos mecanismos de autoprodução da vida social. (Touraine, 1984: 31, 104)

1.2. À procura de uma teoria da “acção colectiva”

Um segundo comentário introdutório, articulado com o anterior, relaciona-se com o facto de as teorias de que dispomos serem também elas assaz dicotómicas, confrontando-se geralmente as de génese mais sistémica (centradas nas instituições, normas e funções sedimentadas) com teorias de ordem mais estratégica (centradas nas “racionalidades” dos sujeitos). Do ponto de vista de uma sociologia crítica, a tendência maioritária tem-se traduzido numa sobrevalorização das teorias sistémicas e consequente subvalorização das teorias mais antropocêntricas, etnometodológicas, etc.

A dificuldade de reconciliação destes paradigmas numa “teoria da acção colectiva” é perturbadora da análise do social e impede o detectar dos factores de mudança, pois estes factores encontram-se nos projectos dos actores e nas instituições que deles decorrem e não nas representações sistémicas e estruturas abstractas. A mudança é fruto da acção de actores concretos no *hic et nunc* da produção da sociedade, e as dificuldades na compreensão das lógicas desses actores, na detecção dos seus conflitos e consensos, estão hoje no centro da compreensão da teoria sociológica mas também da mudança sociopolítica.

Como escrevem Mendras e Forsé:

[D]epois de um período em que os sociólogos viveram fascinados pelas tendências pesadas que atravessaram o planeta, vem um período em que eles se interessam mais pelas diversidades, pelas forças discretas presentes em cada segmento da sociedade. Sem nos atrevermos a defender que não há sociologia senão a dos actores individuais, esforçamo-nos por demonstrar que há maior liberdade nas rodas da engrenagem e que o resultado das forças globais é segmentário e, por vezes, contrário à expectativa. (Mendras e Forsé, 1983: 9)

Este debate não defende uma “sociologia do quotidiano” e das pequenas coisas, tão grata a Maffesoli ou a Goffman, mas chama a atenção para o necessário equilíbrio entre a análise das grandes forças sistémicas que historicamente formatam a nossa sociedade, e a análise da estratégia de actores que em cada circunstância concreta têm nas suas mãos o fermento da mudança.

As “estruturas” que organizam os sistemas e os modos de acção colectiva não são dados “naturais”, que aparecem espontaneamente, e cuja existência é por si o resultado automático de uma dinâmica qualquer, e também não são o fruto da soma linear das decisões individuais. Neste sentido, as “estruturas” desenvolvem-se sempre como “provisórias e contingentes”,

fruto das soluções encontradas pelos actores graças a recursos e capacidades específicas e historicamente datadas.¹

Esta articulação entre sistema e actor é enunciada por Curie do seguinte modo:

Se os homens fazem a história é a partir daquilo que a história fez deles, mesmo se é conveniente não esquecer que, segundo J. P. Sartre, são os homens e não as condições anteriores de vida que são os autores da história. (Curie, 1989: 11)

1.3. Impactes metodológicos – uma nova relação entre a teoria e a acção

Finalmente, o terceiro comentário enunciado nesta introdução toma corpo na chamada de atenção à indispensável precaução epistemológica que advém das teorias gerais “explicativas” dos fenómenos sociais gerais e o apelo ao seu enraizamento em *grounded theories*, nomeadamente através do estabelecimento de uma outra relação entre pesquisa e acção.

Nunca como hoje conhecimento e acção se interpelam tanto nos grandes problemas com que se depara a sociedade moderna, seja o da exclusão, da preservação ambiental, da utilização da biogenética, etc. O ensaio das rearticulações que poderiam fundamentar uma “teoria da acção” necessita do desenvolvimento de teorias de longo alcance, de pesquisas empíricas, mas exige também uma nova relação entre teoria e acção, na medida em que esta é, por definição, sistémica, integrada, multidimensional e só ela pode dar conta da unidade complexa dos fenómenos sociais que a ciência fragmenta.

Na análise dos impactes sociais da globalização, estamos perante conhecimentos de origem variada, uns de ordem mais abstracta, outros de génese mais concreta, que, não estando articulados, referenciam diversas esferas do social e têm origens e explicações racionais diferentes. Quanto mais global é uma tentativa de interpretação do universo, maiores os cuidados epistemológicos exigidos, pois aumentam os graus de inexactidão e diminui o controlo sobre a produção do conhecimento.

Acrescente-se à fragmentação dos conhecimentos o divórcio ainda presente entre a teoria – que precisa da verificação empírica – e as dificuldades de enquadramentos conceptuais dos profissionais que estão no

¹ As estruturas e as formas de acção colectiva (mais ou menos formalizadas/institucionalizadas) são “artefactos humanos”, estruturação de um “mínimo de organização dos campos de acção social”. Isto significa que o sistema é o resultado de “efeitos de agregação” ou de “efeitos de sistema” (Crozier e Friedberg, 1977), cuja lógica de funcionamento não provém directamente da racionalidade/intencionalidade dos actores individuais.

terreno. Apesar dos esforços de ambos os lados, a não linearidade da relação entre pensamento e acção tem dificultado as pontes entre uns e outros.

De facto, os grandes paradigmas (pensamos, nesta temática, nomeadamente no marxismo e freudismo) juntamente com a ramificação e atomização das disciplinas e escolas de pensamento, leva a um nevoeiro teórico, ou pior, a uma vacuidade conceptual que as dimensões instrumentais e gestionárias só agravam. (Dartiguenave e Garnier, 1998 : 5)

Estamos num momento em que as explicações da ciência só podem ser parciais, porque repousam sobre métodos de observação e de experimentação que fragmentam o real em diferentes domínios, e cada domínio em diferentes níveis de integração. A questão da passagem de um nível para outro, na realidade e no conhecimento que tentamos obter, está condicionada pelos utensílios de que dispomos, teóricos e técnicos, para efectuar esses recortes.

Ora a acção não se pode dar ao luxo de esperar pela formalização do conhecimento para se iniciar, ela é, por definição complexa, multidimensional e urgente, retirando da ciência o seu fundamento, mas também da moral, da política e da filosofia as suas justificações.

Sobretudo em contextos de pobreza, a experiência marca profunda e definitivamente uma certa concepção do ser humano, do sofrimento, da justiça social. Os que lidam com populações em situação de exclusão sabem que os excluídos não são um conceito, são pessoas com nomes, onde cada caso referencia uma situação real e, neste percurso, é o sujeito que nos toca, mais do que o conceito, ou a situação colectiva em que esse sujeito se encontra, e isso faz dele “uma síntese activa” de um conjunto social. Do ponto de vista da intervenção, sentimos que cada um merece ser socorrido antes de mais pelo que é, e depois pelo que representa o seu sofrimento no conjunto social e é por isso que nem sempre os técnicos do social fazem as melhores opções políticas, incapazes de fecharem os olhos a quem lhes bate à porta na urgência das situações individuais e familiares. A intervenção social é, muito frequentemente, um apelo humano e generoso, mais do que um gesto racional ou científico, é uma resposta existencial (De Ridder, 1997).

Uma maior harmonia entre ciência e acção exige a rearticulação das formas do conhecimento, das metodologias de recolha da informação e o respeito mútuo entre os profissionais. Exige ainda a recusa de modelos muito fixistas e cartesianos e a aproximação a modelos indutivos e sistémicos de pensamento e observação.

Qualquer destas práticas – científicas e praxeológicas – visa satisfazer duas necessidades legítimas, embora contraditórias: por um lado, explicar, dar sentido às coisas e, por outro, suprimir o seu carácter de surpresa e inquietude, ligando-as ao “já visto” e “já explicado”. Mas, como diria Henri Atlan (1986), a nossa necessidade de explicação e de ordenação parece não conseguir satisfazer-se verdadeiramente senão quando inclui não apenas as percepções do meio social incorporadas pelas nossas racionalidades, mas ainda as percepções que temos de nós próprios com o inventário de todas as características físicas, biológicas, sociais e éticas.

2. As “novas políticas sociais” como processos contraditórios de formas de construção da acção colectiva

2.1. As “novas políticas sociais” como sistemas de acção entre o Estado, os actores em situação de exclusão e os mediadores

Pretende-se ilustrar o entendimento da vida social como forma de acção colectiva, partindo de uma reflexão sobre as “novas políticas sociais” que têm ensaiado nos últimos anos formas de resposta aos riscos sociais crescentes, visando uma melhor articulação entre os recursos sistémicos e as racionalidades dos actores, nomeadamente os que se encontram em situações de exclusão.

O pressuposto é que as “novas políticas públicas” são um “sistema de acção complexo” que exige uma análise sistémica de causalidades múltiplas, mas onde é possível identificarmos desde logo os principais conjuntos de actores: por um lado, o Estado (na sua diversidade de lógicas e aparelhos); por outro, os *actores* em situação de exclusão [onde situamos a miríade de actores e de situações produtoras de risco e de exclusão detalhados em *Risco social e incerteza: Pode o Estado Social recuar mais?* (Hespanha e Carapinheiro, 2002)]; e ainda os mediadores (actores que, ao nível local e regional, tentam reaproximar as necessidades dos actores em situação de exclusão dos recursos do sistema). Neste sub-sistema de mediação estão presentes, quer os técnicos, quer as instituições sociais mediadoras das políticas sociais.

O accionamento destes instrumentos de política social é o resultado de uma determinada leitura da realidade nacional que reconhece a existência de formas de exclusão persistentes, nomeadamente: i) problemas de desenvolvimento e permanência de um desemprego estrutural; e ii) insuficiência dos esquemas de protecção da segurança social tradicional. O seu mérito é a ultrapassagem do tratamento sectorial das populações desfavorecidas e a recusa em abandoná-las à sua sorte, promovendo programas e projectos que se pretendem inovadores.

Quais são a lógica interna e as intenções das políticas sociais? Como são produzidas e qual o seu sentido social, político e simbólico? São elementos de reforço da hegemonia das forças dominantes ou contêm elementos de contra-hegemonia? São elementos de inclusão ou de manipulação?

A tese defendida é que as políticas públicas são o resultado de processos complexos de negociação em contextos de poder desiguais, funcionando como mecanismos de regulação social e de governação (*governance*).² As políticas públicas não são factores de dominação ou de emancipação, já que contêm simultaneamente tendências hegemónicas e contra-hegemónicas, não sendo estádios de desenvolvimento, mas dimensões inerentes às formas de construção da vida social. Nesse contexto, a reflexividade crescente da sociedade e a importância dos factores de desvendamento dos conflitos, faz dos intelectuais mediadores importantes neste processo, trazendo, inevitavelmente, novas contradições à relação entre a ciência e a acção.

Jean-Pierre Garnier (1988) defende que, através da análise das políticas públicas, é possível entender as formas de representação do Estado, da vida colectiva e da imagem que uma sociedade tem das formas de inserção social. A dimensão social é, hoje, uma dimensão importante da agenda política nacional e europeia e palavras como *Cidadania*, *Exclusão* e *Solidariedade* aparecem pelo menos dez vezes em cada discurso político, seja de um primeiro-ministro, de um ministro das Finanças ou de um ministro da Solidariedade. E a relação entre “competividade e solidariedade” traduz realmente as duas faces da mesma moeda de discursos de organismos que têm políticas económicas com impactes sociais profundamente catastróficos, como é o caso do Banco Mundial ou da Tríade.

As políticas sociais têm, hoje, uma visibilidade pública e um impacte político como nunca tiveram. Veja-se, por exemplo, as referências recorrentes ao rendimento mínimo em toda a Europa, e em Portugal em particular. A globalização das políticas económicas é, cada vez mais, acompanhada da globalização das medidas sociais e pressiona-se hoje os Estados Unidos, o Japão e outros países emergentes na cena económica mundial para que dêem provas do seu cumprimento de princípios básicos de protecção social (trabalho infantil, etc.).

É verdade que se desmistificou a existência de uma relação linear entre desenvolvimento e coesão social, mas assimilou-se a ideia de que as “políticas sociais” são uma forma inevitável de colmatar os défices de funciona-

² Faremos mais à frente uma distinção entre estes dois conceitos, considerando que o conceito de governação é mais exigente, exigindo do Estado um papel mais activo de “Estado animador”.

mento do sistema. A opinião dominante parece assentar numa leitura a que Boaventura Sousa Santos chamaria *subparadigmática* (Santos, 2001b: 95), pois acredita que os ajustamentos necessários a esta fase pós-fordista podem ser colmatados através do reforço das políticas sociais e desprezando-se os impactes que nos actores sociais têm os actuais mecanismos produtores de exclusão.

Mas Boaventura de Sousa Santos vai mais longe, propondo novas formas de olhar e agir, referindo que é preciso entender a imbricação das formas de desenvolvimento e a coexistência de “globalismos localizados” e “localismos globalizados” na implantação das políticas sociais públicas. Assim, Portugal não escapa à regra e as nossas políticas sociais são decalcadas dos modelos europeus com as adaptações que o nosso sistema financeiro e as nossas instituições exigem.

Se a gestão do social é da responsabilidade de uma nação inteira, não é menos verdade que o Estado é o seu garante. Estamos numa democracia representativa e tem sido sempre ao nível mais elevado da nação que competem as decisões políticas: o rendimento mínimo, ou de inserção, a política de equipamentos sociais, etc., são sempre decisões do governo central. Reconhece-se ao Estado a legitimidade de conduzir as grandes políticas públicas sociais, mesmo se as descentraliza na sua concretização e adaptação.

Hoje, muitos outros actores pretendem partilhar com o Estado essa tarefa, com particular ênfase para as instituições da “sociedade civil” que exigem ter responsabilidade social na execução das políticas sociais.³ As orientações políticas são desenvolvidas através de complexos sistemas de governação assentes em diversos territórios e contextos socioeconómicos que podem ser sintetizados segundo 3 dimensões:

– *Alargamento dos campos de intervenção, dos actores e das formas organizativas* envolvidas no desenvolvimento e implementação das políticas, num quadro de decisões dispersas, tendencialmente interrelacionadas;

– *Alargamento do campo de relações e problemáticas* na gestão da coisa pública (político-económicas, políticas activas de recursos humanos, desenvolvimento de políticas tecnológicas e ambientais, marketing territorial, etc.);

– *Alteração do papel dos actores públicos ao nível institucional formal* e alargamento e novas oportunidades de envolvimento com actores da sociedade civil: representantes de proprietários, de associações várias, etc.

³ A noção de governação retira daqui a sua importância e pode ser entendida na difusão de abordagens de concertação e de construção de consensos e novos modos de institucionalização das práticas territoriais que estão a surgir.

Governança parece ser o conceito que adquiriu o papel de conceito-síntese respeitante às formas de evolução da acção pública nos sistemas social-democráticos maduros, significando “uma modificação do significado do governo referente a um novo processo de governar; ou a uma condição nova da autoridade organizada; ou um novo método de governar a sociedade” (Rhodes *apud* Gualini, 2001: 4).

Mas a generalização do uso desse conceito incorre em certos riscos, pois vem acompanhada de popularidade, mas também de muita imprecisão e polissemia. O conceito de governança traz consigo desafios de ordem bem diversa e cuja valorização pode ser diferenciada, quer entre países, quer no interior dos países, em função do tipo de governo ou do jogo de forças em causa: a gestão da complexidade, da eficácia e da legitimidade das decisões.

De forma simplista, poderemos dizer que as novas formas de acção exigidas pelas políticas sociais assentam no aprofundamento da complexidade das dinâmicas sociais e na procura de coesão social, e a esta exigência de aprofundamento cognitivo associa-se a necessidade económica de rentabilização dos recursos e a obrigatoriedade política de garantir a legitimidade pública. Estas três exigências, estando articuladas, não se relacionam de forma linear e contêm mesmo ingredientes contraditórios.

a) *As políticas sociais emergem como novas formas (contraditórias) de regulação social: são processos e não estádios*

As políticas sociais emergem como *novas formas (contraditórias) de regulação social*, e devem ser analisadas como processos e não como estádios. Elas decorrem de profundas alterações das formas de agir do Estado, nomeadamente do seu apelo à sociedade civil, fazendo emergir novas formas de governança e de regulação social, em redes de interacções complexas, onde se digladiam interesses contraditórios que negociam estabilidades relativas.

Recentemente, assiste-se a uma renovação do pensamento sobre o papel do Estado, relacionado com as suas novas funções num contexto globalizado de alto risco. A diferença entre governo e governança (complexo conjunto de actividades incluindo a primeira, mas não se limitando a ela) coloca a ênfase no realinhamento de racionalidades institucionais várias para uma concepção de “Estado-empresarial”, onde os actores não institucionais são parte integrante do processo de decisão política, senão mesmo motores desse processo.

A noção de governança inclui, e combina, o conhecimento de processos políticos de regulação social com compromissos em formas institucionais, organizativas e gestionárias várias.

À primeira vista, governação e regulação são noções de diferente ascendência. Mas à noção de regulação associa-se geralmente uma concepção gestonária voluntarista, através de um “um processo sem objecto”, enquanto a noção de governação apela à existência de objectivos próprios na intervenção pública, que seriam mais do que uma simples geração de consensos, mas uma real procura de equidade social. Tem aqui sentido a discussão entre as versões mais conservadoras da gestão pública – a “democracia de gestão” – e as mais igualitárias – “a democracia política” que visa a equidade e justiça social. Como refere Padioleau, frequentemente a administração

prefere o consumidor ao cidadão e, em nome da eficácia, prefere o gestor ao democrata. Cego pelas falsas virtudes do pluralismo, consagra o triunfo do compromisso, uma espécie de média entre as vontades em presença, obtida pelo compromisso entre os interesses concorrenciais. Ao fazê-lo, assemelha a democracia urbana a um jogo de mercado. (Padioleau, 1989: 186)

As teorias da regulação não conseguem evitar a discussão do papel do Estado na própria regulação e dos conteúdos de equidade e solidariedade inerentes às políticas públicas. O Estado não é um mero gestor de interesses, mas um actor de pleno direito, cuja função reguladora tem conteúdos intimamente ligados à redistribuição social.

Estas diferenças entre governação e regulação são enfatizadas por autores que pretendem reforçar as perspectivas críticas da visão do sistema-mundo, mas que têm em comum uma dimensão realista das formas de conduzir a mudança social, pois consideram que regulação ou governação acontecem no “acto de se fazer” e que os processos de construção da acção colectiva não assentam em pressupostas teleologias ou meta-teorias.

O resultado da acção colectiva é sempre um sistema de relações estabilizado através de três factores: a coordenação das actividades e das relações entre actores; a distribuição de recursos relacionados com essas actividades; e a estruturação (prevenção e resolução) dos conflitos. Nesta perspectiva, governação e regulação são noções que concorrem para definir modos de institucionalização emergentes, pluralistas, não intencionais mas *processuais*.

A perspectiva construtivista emergente desta co-evolução dos modos de regulação implica a saída de uma perspectiva monista ou dualista para uma perspectiva interpretativa pluralista, onde se valorizam os processos de articulação e a capacidade de aprendizagem dos “sistemas de acção”.

O objectivo da coordenação pública, perante a tendência crescente de fragmentação das estruturas e competências da actividade administrativa, é

combinar a diversidade de actores, mantendo os seus graus de autonomia, com a resolução não linear de problemas e de soluções. A governação representa, assim, uma perspectiva de exercício da autoridade de gestão da iniciativa pública que não se identifica com as formas de acção e controlo tradicionais, mas que se define agora num contexto de *redes de interacção*. Actualmente, o campo dos estudos que se socorre do conceito de governação tem vindo a ser redefinido, dizendo respeito à resolução de problemas (para)políticos (no sentido de problemas com objectivos colectivos a atingir) num contexto de instituições, organizações e práticas governamentais (hierárquicas) e extra-governamentais (não hierárquicas).

Uma das razões do interesse desta problemática é a evidente dissolução da distinção entre Estado e sociedade civil: “o Estado torna-se num conjunto de redes inter-organizacionais constituídas por actores governamentais e societais, sem que haja um actor soberano que conduza ou regule” (Rhodes *apud* Gualini, 2001: 7).

De acordo com estas perspectivas, muda-se radicalmente o olhar sobre a análise das políticas, agora com base em dimensões construtivistas através da própria percepção do poder. Abandonam-se estratégias racionalistas de coordenação com vista à redução da complexidade, em favor de uma assunção consciente da complexidade do ambiente social e do reforço da inovação e da mudança, que possam determinar *ex-post*, um resultado concreto e efeitos de coordenação sinérgicos entre políticas, interesses e estratégicas que não são previsíveis *ex-ante*.

b) *A politização da vida social e das políticas públicas*

A mudança de paradigma da “resolução de problemas” (*problem solving*) para os “processos de interacção múltipla” centra a atenção nos processos de gestão e de decisão num contexto de reconhecida dialéctica das relações de poder inerentes ao funcionamento da sociedade. Assim, entendem-se as relações sociais como mediatizadas por relações de poder, *i.e.*, por relações de troca desigual que comportam sempre uma base de negociação potencial. Esta atitude teórica, ao mesmo tempo que politiza a análise da vida quotidiana, banaliza também a noção de poder, considerando-a como uma dimensão irreduzível e perfeitamente “normal” de todas as relações sociais, quer sejam conflituais, quer cooperativas.

Este entendimento das relações sociais permite incluir *a análise dos conflitos na vida quotidiana*, bem como evita as armadilhas de uma visão demasiado consensual das estruturas da acção colectiva. A instabilidade e conflitualidade dos comportamentos é considerada como normal e é acentuado o carácter contraditório e complexo do comportamento dos actores. Dito

de outra forma, concebem-se as políticas como processos, centrados em objectivos estratégicos contraditórios, continuamente adaptáveis aos contextos em mudança e aos riscos emergentes.

Assim, as políticas públicas não decorrem de processos lineares resultantes dos níveis decisórios da esfera do Estado (*decision-making*), mas são o resultado evolutivo de processos de decisão interactivos.

Esta concepção do poder tem grandes implicações teóricas e práticas, nomeadamente para o entendimento das relações entre a análise política e a análise institucional (Gualini, 2001):

1. Revisão do conceito de poder, quebrando com o paradigma “distribucional”: passagem da concepção de poder como distribuição, para aspectos de condicionamento, dimensões construtivas, relacionais, estratégicas (Crozier e Friedberg: 1977) e dualidade constitutiva do poder (Giddens, 1984);

2. Introdução da dimensão de incerteza e de ambiguidade nas políticas e nas decisões: implica uma dimensão co-evolutiva, mais do que sequencial, no accionamento das políticas públicas entendidas agora como um processo colectivo de decisão baseado em formas de entendimento do devir societal e em acordos sempre refeitos.

A partir de agora as políticas públicas e, muito particularmente, as políticas sociais têm um significado, representam uma visão do mundo e um projecto de sociedade. Dito de outra forma, poderíamos dizer face a um país “diz-me que políticas sociais ensaias e dir-te-ei que mundo queres e que visão de sociedade tens”.

Tudo isto num contexto em que o desafio da eficácia das políticas públicas está cada vez menos identificado com a falta de recursos e de poder dos técnicos, mas mais com os constrangimentos que advêm do jogo de actores e com a habilidade com que exercem o seu papel, apesar da diferença de poderes reais e simbólicos como co-produtores das políticas públicas.

Assim, simultaneamente, “politiza-se” cada vez mais a decisão política e dá-se visibilidade ao actor político, mas também cada vez mais se co-responsabiliza a colectividade pelos problemas e soluções e cada vez mais se apela aos mediadores de vários tipos para que intervenham na efectivação das políticas sociais. As políticas públicas e o *policy making*, são cada vez mais interpretados como práticas no contexto de constrangimentos sociais, mediados por formas plurais de conhecimento, contradições inerentes aos objectivos do planeamento das políticas públicas e intenções de prosseguir um tipo ideal de eficiência entendida como justa, integradora e inclusiva.

O desenho das políticas públicas como práticas baseadas no inter-conhecimento, pode ser entendido como uma forma de institucionalização das formas de acção colectiva, através de mediações interpretativas, simbólico-cognitivas e estratégico-comunicativas, realizadas na moldura dos processos de interacção social.

O seu potencial generativo reside na capacidade de:

- Conseguir equilíbrios efectivos e legítimos entre as dimensões de *empowerment* e os constrangimentos vários da vida social, *i.e.*, conciliar diversidade e justiça social;
- Definir modelos de acção colectiva abertos à inovação social;
- Renovar as práticas democráticas nas combinações entre objectivos sociais, valores normativos, objectivos públicos.

As políticas sociais pretendem, em último lugar, concretizar um equilíbrio efectivo e legítimo entre interesses contraditórios de redistribuição social, num contexto marcado por interesses contraditórios e onde os níveis de consenso são continuamente negociáveis.⁴

A mudança dos princípios de gestão e a emergência destas novas formas de desenho e gestão das políticas públicas representa um desafio, quer à pesquisa, quer à acção.

Se todos aceitam o aumento da complexidade, fluidez e “efeito vitrina” das políticas sociais, as contradições entre perspectivas de análise estão ainda presentes. Por um lado, há os que valorizam os pressupostos conceptuais que informam os novos pensamentos sobre a governação e insistem em fomentar práticas de parceria auto-regulada; por outro lado, os que apregoam a necessária inovação institucional, a recusa da burocracia em nome da eficácia e legitimidade da acção da esfera pública.

Estas concepções de políticas públicas exigem transformações institucionais e decisórias.

Os processos políticos são considerados como arenas de contextos de interacção de múltiplos actores e tornam-se mais evidentes as contradições entre os processos de formulação política e os de implementação. Pedro Hespanha e outros autores referem mesmo que

as próprias instituições da sociedade civil portuguesa – caracterizada pela sua debilidade organizativa, pela ausência de uma cultura de cidadania e pela tradicional dependência relativamente ao Estado – têm dificuldade em assumir a sua parte nas

⁴ É por isso que a maioria dos investigadores está hoje pouco preocupada com a análise das políticas sociais em si, tal como emergem neste processo de institucionalização, e se debruça sobre os processos de construção, evolução no tempo e contratualização sucessiva que vão assumindo. Associa-se a este objectivo um objecto recente que é a compreensão de como estes processos de co-produção das políticas públicas afectam “a construção social da realidade”.

responsabilidades sociais, assumindo uma posição ambígua de reivindicar para si iniciativa em matéria de protecção social e, ao mesmo tempo, de exigir do Estado que continue a suportar os encargos e os riscos dessa iniciativa. (Hespanha *et al.*, 2000: 330)

Em síntese, as novas políticas públicas exigem uma dimensão política e prospectiva que vá para além da coordenação, orientando as acções para a alteração da distribuição do poder e dos recursos.

c) A gestão da complexidade nas políticas públicas e o conhecimento para a acção: reconciliações dialécticas entre pensamento e acção, mas também entre repressão e emancipação nos processos de globalização

A gestão da complexidade nas políticas públicas coloca, simultaneamente, um problema científico e um problema de gestão que dele decorre.

A complexidade crescente dos problemas, das transformações sociais e, sobretudo, de mutações nos riscos, fazem cada vez mais apelo à ciência no desvendamento desta complexidade. No entanto, e como escreve Boaventura de Sousa Santos, o contexto demasiado endogeneizado (nacional) ou a incapacidade de sair das dicotomias que tradicionalmente atravessam as ciências sociais, fizeram-nos entrar num “período de grande incerteza teórica, caracterizado pela subteorização dos fenómenos emergentes e pela obsolescência das teorias existentes” (Santos, 2001b: 21).

Acrescente-se que as variáveis que intervêm nos processos de decisão política exigem combinar uma grande multiplicidade de bases do conhecimento, desde a matriz mais científica ao conhecimento “ordinário”. Assim, através de uma interacção construtiva, reforçam-se os laços entre acção e conhecimento, transformando um e outro.

É neste contexto que se vai reforçando a interactividade entre a academia, os decisores e os interventores, amarrados pela sua pertença mútua a dimensões de acção que dão mercado a uns e a outros e que, pela interactividade situacional e relacional, geram novos processos simbólico-cognitivos, novas solidariedades, mas também novos conflitos, novas confusões de competências e de estatuto.

As competências científicas e profissionais vão-se politizando, exigindo actividades de interacção entre actores com diferentes lógicas e processos de negociação, dos entendimentos e das decisões. A academia, que já não via com bons olhos a promiscuidade entre pensamento e acção, tem dificuldade em lidar com as dimensões políticas do conhecimento, isto é, com o impacte político que podem ter as reflexões que vai produzindo. Para os profissionais, o envolvimento na racionalidade administrativa, reconheci-

damente política, marca uma nova fase da intervenção dos técnicos, tornando-os actores de práticas institucionais decorrentes da acção pública, função que ainda há bem pouco recusavam.

Os decisores políticos, muitos vindos da academia, vão sendo sensíveis e incorporam as novas reconceptualizações, as novas variáveis e perspectivas assentes em compromissos políticos, normativos, gestionários e éticos.

Não é, pois, de estranhar que esta curiosa meta-teorização, ecléctica, transversal e comprometida, esteja na origem de alguns dos maiores dilemas das políticas públicas. A distância entre o pensamento, os objectivos, as capacidades técnicas e os saber-fazer está, em larga medida, na origem da conflitualidade entre as fontes (e lógicas) do conhecimento e os níveis de reconciliação pretendidos: científicos, éticos, políticos, gestionários, etc. E atrevo-me a dizer que passa por aqui o irrealismo de certas políticas, os “efeitos perversos” atribuídos a certos programas, etc.

Coloca-se, simultaneamente, um problema da epistemologia do conhecimento – o conhecimento que vem da acção – e um problema político que decorre dos níveis de acção provenientes desse conhecimento enraizado. O primeiro põe em causa análises cartesianas, dedutivas, assentes em causalidades lineares. O segundo apela à reformulação da relação entre as formas de conhecimento substantivas (tal como a consultoria) e as orientações da acção, ao mesmo tempo que *deslegitima* processos normativos e positivos de acção, apelando para processos de interacção e de construção do conhecimento na acção.

Mas a principal consequência desta complexidade do social, acrescida da complexidade trazida pela reflexividade sobre os fenómenos quotidianos, é fazer com que as dinâmicas de que se fala não possam ser entendidas como “estádios”, mas como processos. As globalizações não são momentos estáticos da sociedade actual, os quatro processos de globalização não são exclusivos.

Esta constatação tem enormes consequências políticas, pois doravante vamos considerar que os elementos hegemónicos e contra-hegemónicos coexistem (conflitualmente) no quadro de interacções do “sistema-mundo”. Os elementos hegemónicos e contra-hegemónicos têm existência num contexto de sistemas complexos onde causas e efeitos se diluem e estão, portanto, amarrados pelas mesmas contradições lógicas, isto é, as alternativas contra-hegemónicas não existiriam sem as hegemónias e estas, por sua vez, não deteriam a sua lógica mutável se não fossem as correntes de contra-poder com que se confrontam.

Assim, nos processos de globalização parecem estar, em simultâneo, as contradições que geram as alternativas e as forças de opressão.

3. Os actores em situação de exclusão

3.1. A exclusão do ponto de vista dos actores. A necessidade de um olhar socio-antropológico

Uma “teoria de acção” assume que no centro da análise está essa relação complexa e complementar entre o actor e o sistema nos mais diversos contextos históricos.

Apesar das inúmeras tentativas centradas na análise da vida social como processo, não conseguimos ainda, nem teórica, nem metodologicamente, escapar à dualidade da análise, ora sistémica, ora estratégica. Isto é, por um lado, procuramos a lógica do funcionamento do sistema, os elementos do jogo político e a relação interactiva entre os vários elementos da sociedade e, por outro, aprofundamos a lógica da acção, entendida como o conhecimento das racionalidades, sentidos e estratégias que actores concretos accionam nessa mesma dinâmica de mudança.

Uma “teoria da acção” deveria ser capaz de reconciliar a análise do *sistema* e do *actor* e ainda acompanhar esse entendimento com a identificação de pessoas ou acontecimentos que, comprometendo-se na análise dos problemas, detêm recursos e encontram soluções e, por essa via, constroem o mundo social mudando-se a si próprios e aos sistemas de acção e de liderança em situações de mudança social.

Neste olhar, o sociólogo encontraria, numa mesma metodologia, a capacidade de conhecimento e o vigor da sua inserção profissional. Ele não se interessa pelo funcionamento do sistema de acção e dos actores num dimensão moral de denúncia dos seus males e punição dos responsáveis. É a própria forma de conhecimento que lhe permite procurar no sistema os recursos disponíveis, os objectivos consensuais (e os conflituais), orientar a historicidade na melhor relação entre a coesão dos sistemas e a liberdade dos actores. “A modernidade não é o triunfo do Único mas o seu desaparecimento e a sua substituição pelas difíceis, mas necessárias, relações entre a racionalização e a liberdade individual e colectiva” (Touraine, 1984: 107). Tudo distingue o saber científico da militância, pois o saber profissional assenta numa análise serena das situações, do contexto social e dessa articulação actor/sistema. Não é por acaso que, do ponto de vista profissional, uma das principais dificuldades de olhar os “excluídos” é transformá-los em “categorias”, explicativas de per si: populações-alvo, grupos de risco, “famílias monoparentais”, “minorias étnicas”, toxicodependentes, etc. É uma “construção institucional” que não corresponde a situações concretas, a comunidades precisas, inscritas em processos sociais desestruturantes. Infelizmente, essas categorias acabam por

ter valor por si, ou pior ainda, ao assumirem a responsabilidade explicativa da própria noção que as designa, absolvem o “sistema” de qualquer responsabilidade explicativa.

Poucos de nós passámos por situações de exclusão que nos permitissem entender a lógica interna dessas dimensões complexas, multidimensionais, evolutivas no tempo e espacialmente diferenciadas. Não é certa a garantia de que os nossos modelos culturalmente etnocêntricos tenham capacidade de entender muitos dos fenómenos que se colocam. Também são raros os estudos sobre os “excluídos” que conseguem ultrapassar essa dimensão descritiva, em larga medida fruto de uma insuficiência de exploração de enquadramentos socio-antropológicos capazes de lidar com a complexidade das dimensões da construção das identidades e modos de vida em situações de exclusão.

Sabemos pouco sobre a pobreza e não saberemos mais enquanto tivermos um discurso generalista e não avançarmos na pesquisa empírica. A compreensão dos fenómenos da pobreza exige a desmontagem dos conceitos do senso comum e um aprofundamento e recomposição analítica que não temos conseguido realizar. Mas não temos dúvidas de que o percurso passa pelo tipo de estudos que estamos fazendo, nomeadamente o livro que comento neste momento (Hespanha e Carapinheiro, 2002).

Há uma dezena de anos que o conceito de exclusão social se tornou de uma gritante actualidade, sendo usado por uma grande diversidade de agentes de características muito diferentes (*media*, políticos, cientistas e investigadores, cidadãos) e abordando noções diversas que vão da pobreza a marginalidades várias. Um tal imperialismo da noção de exclusão social, que se tornou categoria de representação social e categoria de acção, levanta inúmeras questões:

- Designa um novo fenómeno singular e inédito?
- É um utensílio conceptual apropriado para compreender as transformações contemporâneas?
- É um *passpartout* que serve para ocultar as questões fundamentais?
- É um artefacto que obscurece as ditas mutações convidando a ler a sociedade de forma homogénea pelo prisma da urgência e do sofrimento?
- É simplesmente um estandarte a que se apegam os sociólogos depois de terem sido desapossados da pobreza pelos economistas?

Tememos que esse conceito *passpartout* tenha uma função de sugestão/ocultação. Embora possa reconhecer-se que “exclusão” é um conceito com utilidade política, é difícil reconhecer-lhe grande utilidade científica e analítica. A utilidade política advém do facto de permitir designar – de forma

rápida – um conjunto de fenómenos identificadores do mau funcionamento societal. Mas lembremos as cinco maiores dificuldades científicas em utilizar o conceito:

a) A noção de exclusão não tem fundamentação teórica. A noção emerge como tendo valor *per se*, o que se torna numa ilusão pois parece ter um valor explicativo. Aliás, Hespanha e Carapinheiro (2002) reconhecem que o obscurecimento da noção se relaciona, em larga medida, com o facto de que o recurso à expressão parece ter já um valor explicativo. A sua utilização alargada e ideológica é fomentadora de imprecisões semânticas e permite uma utilização não controlada, numa quase ausência de construção e fundamentação teórica e, nesse sentido, é um conceito saturado simultaneamente de vários sentidos, de “contra-sentidos” (*contre-sens*) e de “ausência de sentidos” (*non-sens*). Em síntese, “exclusão” é utilizada de forma académica ou ideológica explicando-se a si mesma.

b) É uma definição pela negativa, não dando conta de que qualquer dimensão de inserção social tem dimensões de inclusão e de exclusão. Esta dificuldade vem da complexidade e multiplicidade de situações e fenómenos que recobre e da redução que opera logicamente. O trabalho de teorização não é suficiente para fazer esgotar a multidimensionalidade. Mais ainda, referencia uma qualificação exclusivamente negativa, por defeito, não analisando positivamente de que é feita a exclusão e a inclusão. Assim, é um conceito de geometria variável, flutuando ao sabor das representações e das preocupações. Raramente o conceito de exclusão pode ser tomado como conceito teórico ou analítico no contexto de uma pesquisa concreta.

c) Recobre uma grande diversidade de fenómenos com diferentes causalidades e matizes e não pode dizer-se que contenha em si uma dimensão multicultural (como outros conceitos, como modos de vida, por exemplo). Esta crítica chama a atenção para o carácter mutante das situações e dos contextos. Um exemplo mostra isso, a experiência da exclusão feita pelos imigrantes nos trinta gloriosos anos do pós-guerra e a que conhece hoje a terceira geração de imigrantes. Inicialmente, os imigrantes eram integrados pelo trabalho, mas desintegrados social e culturalmente, e ficaram estrangeiros aos valores e às normas da sociedade de acolhimento. Actualmente, estão culturalmente integrados, mas estão excluídos do mercado de trabalho, a assimilação cultural e a exclusão social substituiu-se de alguma forma à inclusão pelo trabalho e diferença cultural. O seropositivo é excluído? E nós, se ficarmos desempregados no final do curso? E a comunidade cigana? Os sem-abrigo e as minorias étnicas? São os mesmos mecanismos que nos fazem nomear a exclusão nestes domínios. Como referem Pedro Hespa-

nha *et al.*, a primeira nota que ressalta da análise das histórias de vida é a complexidade das situações de risco social vividas por estas famílias. A multiplicidade de problemas sociais que atinge esta população torna difícil isolar um evento ou factor de risco” (2002: 28).

d) Implica uma visão linear da exclusão, concebida num *continuum* entre inclusão e exclusão, tendo pois um limitado carácter explicativo. Como mostram os estudos, não há inteiramente inclusão e exclusão. Noutros termos, é difícil conceber um excluído total. A maioria das vezes falamos de uma exclusão parcial em esferas da actividade social e do trabalho.

e) Finalmente, é uma noção confusa, pois serve para denominar dois níveis distintos da realidade – o do sistema e o do actor. Quer dizer, poderemos analisar a exclusão por uma dupla via – partindo das dimensões societárias e partindo das dimensões individuais. Num caso, estamos perante uma análise macro-social, propondo uma análise dos factores de desintegração social num contexto de enfraquecimento das dimensões de protecção social, públicas ou familiares, produzindo aquilo a que poderemos chamar uma crise de cidadania. No outro lado, estamos numa dimensão micro-social, esforçando-nos por entender uma trajectória social e um percurso que levou a uma exclusão de indivíduos particulares, vendo como é que os indivíduos participaram nesse processo. A oscilação entre estes dois pólos é um dos indicadores da incapacidade de teorias integradas (que recusam as dicotomias) capazes de compreender os mecanismos sociais de exclusão e os processos individuais de exclusão.

Talvez seja devido a uma subvalorização da dimensão individual dos fenómenos sociais, acompanhada da subvalorização das teorias mais etno-antropológicas, que a maior parte dos estudos sobre os “excluídos” tem dificuldade em fazer a articulação entre sistema e actor e tende (pelo menos os estudos sociológicos) a valorizar as variáveis sistémicas nas explicações dos fenómenos sociais. Os nossos estudos sobre os actores, nomeadamente os que estão em situação de exclusão, situam-nos em situação de vítimas dos sistemas opressivos, isolados, sem comunidades de pertença, sem racionalidades próprias que não as que lhes transmitimos de sentimentos de impotência.

No campo da luta contra a exclusão, o entendimento da relação entre sistema e actor toma, assim, uma forma comunicacional ampla, onde argumentos de ambos os lados se encontram, confrontam-se negociando-se as formas de vida social e as condições de inserção na diversidade dos mundos sociais e culturais de referência.

3.2. O sujeito alienado/determinado em última instância: de vítima a actor

Apesar das diferenças, nem sempre muito evidentes, todas as teorias sociais têm uma determinada concepção do indivíduo e do seu papel nas interacções e instituições sociais. As concepções mais sistémicas e marxistas dos anos 60 e 70 acentuavam uma concepção global da sociedade e uma oposição de classes sociais polarizadas. Nessa concepção, a análise sociológica seguia as manobras de “exploração” dos grupos “dominantes” sobre os “grupos dominados”. O actor estava sujeito ao mero papel de sujeito, coisificado, “alienado”, incapaz de libertação, a não ser através da “revolução socialista”. Este sujeito “coisificado” não merecia o interesse do olhar sociológico.

Uma das principais “invenções” da pós-modernidade foi o “retorno do actor”, a emergência do sujeito activo, individual. O carácter democrático das políticas sociais volta a colocar o indivíduo tal como a Revolução Francesa o colocou perante o Estado: participante (democrático e eleitor), com direitos que passam por reconhecer aos utentes os seus direitos, a sua capacidade de participação e responsabilização. Considera-se hoje que os “excluídos” são capazes de passar de vítimas a actores e que só os utentes responsáveis poderão tornar-se actores potenciais da mudança do seu quadro de vida.

3.3. O sujeito isolado: do sujeito individual à acção colectiva

Mas raramente o excluído emerge numa situação de exclusão total. Os indivíduos em situação de exclusão têm família, amigos, vizinhos, pertencem a comunidades religiosas, étnicas, culturais e desportivas. Se é verdade que a situação de exclusão tem evidentes dimensões individuais, nomeadamente no relativo à construção identitária e à auto-estima, isso tem impactes na sua vida social, mas não estamos perante sujeitos desligados do corpo social.

O “retorno do actor” não defende uma percepção de individualismo liberal que releva de uma concepção a-histórica, a-social e desencarnada do sujeito. O indivíduo, átomo sem ligação exercendo a sua capacidade de escolher objectivamente e independentemente da situação não pode ser titular de um quadro de direitos e de liberdades fundamentais. É esta articulação que tentam as abordagens de Habermas e Walzer. Têm em comum romper com os fundamentos da filosofia do sujeito, para se abrirem à dimensão intersubjectiva das relações sociais. Revoltam-se contra a redução cognitivo-instrumental da razão, que se encontra em Weber, os utilitaristas e ainda Rawls, porque dispensam os indivíduos de uma verdadeira dialéctica do reconhecimento recíproco.

Assim, Habermas (1990) junta aos tipos de agir racionais de Weber um agir de nível superior, o *agir comunicacional*, no qual os actores procuram um entendimento sobre as situações de acção, de forma a coordenar, consensualmente, os seus lugares sociais e as suas acções. Este agir comunicacional supõe um mundo vivido individualmente que, numa perspectiva praxeológica, forma um contexto, fornecendo o horizonte de uma situação de acção e um reservatório de convicções.

A sociedade pode ser pensada a partir desse conceito (de racionalidade comunicacional), mais do que ser vista como composta por indivíduos isolados ou grupos orgânicos. Em vez de uma liberdade negativa, a liberdade individual garante a independência, apela à descentração intersubjectiva das subjectividades individuais, que conduz à liberdade comunitária moderna. Esta combinação entre liberdade individual e comunitária dá a capacidade de elaborar uma cultura democrática. Ao lado das comunidades tradicionais, de que subsistem inúmeras manifestações, as comunidades modernas tomam a forma de laços sociais, ligando indivíduos independentes e separados: não se opõem à liberdade, mas procuram reconfortá-la.

As políticas sociais desenvolvem conceitos como contrato, cidadania, actor, sendo tentativas de resolver este conflito entre indivíduo e sociedade. Estas noções continuam prisioneiras de uma representação atomizada dos laços sociais, representando o sujeito como objecto de um “dever ser”. São perspectivas que têm dificuldade em pensar simultaneamente unidade e pluralidade, porque não conseguem integrar a diferença, a alteridade.

Partilhamos a ideia da emergência do humano no social: “a pessoa não é nem individual nem colectiva. É o fruto da dialéctica entre o singular e o universal” (Garnier, 1998). É nesta dupla dimensão que se joga a nossa racionalidade social.

Assim, a modernidade não é perda progressiva das relações comunitárias. Define-se mais pela relativização das formas de pertença comunitária, que vai a par de uma afirmação das relações societárias e uma pluralidade de comunidades vividas. Essa relativização das pertenças comunitárias é exigente para o sujeito que tem de construir a sua identidade numa multiculturalidade de referência, mas numa solidão de pertenças. Como sublinha Mouffet,

do que necessitamos é de uma concepção do indivíduo que não o apresenta como mónada, como um eu sem entraves existente anteriormente à sociedade e independentemente dela, mas como constituído por um conjunto de posições de sujeito, inscrito numa multiplicidade de relações sociais, membro de numerosas comunidades e participante de toda uma pluralidade de identificações colectivas. (Mouffet *apud* Laville, 1997: 65)

Nestas formas de pertença residem, em larga medida, os recursos disponíveis para a inserção, mas elas constituem também a dimensão política do ser humano. Não se trata apenas do campo das interações, mas do agir no campo político, o que significa que, na modernidade, a comunidade humana pode ser apreendida como a articulação da liberdade individual e a comunidade política.

3.4. O sujeito irracional: da racionalidade ao projecto

A recusa do fatalismo determinista do sistema sobre o actor é também a preocupação pela compreensão das suas racionalidades. Concebe-se o actor capaz de acções estratégicas e, portanto, portador de racionalidades. Racionalidades que não significam lucidez ou consciência, tal como o cálculo não conduz ao utilitarismo e instrumentalização pura. Há, assim, uma insistência na natureza activa e consciente das formas de comportamento social (no carácter emergente do seu significado), o qual não pode ser “deduzido” de um conjunto de normas ou de uma colecção de dados, mas pode ser entendido como enraizado nas perspectivas e experiências do “senso comum” partilhado pelos que vivem a mesma vida social.

A consideração do sujeito activo, socialmente enraizado e racional, vai valorizar as dimensões prospectivas e de projecto – individual e colectivo – que permitem a compreensão da sua luta contra a exclusão e a opressão.

A construção da identidade faz-se num processo dinâmico em que os sujeitos têm uma percepção da realidade, organizando os seus modos de vida num contexto balizado pelas conjunturas históricas. O processo de construção das identidades está, por definição, em constante reformulação. Esta dimensão temporal, de continuidade faz com que os modos de vida sejam entendidos como um conjunto integrado de práticas articuladas a “representações do mundo” e a “imaginários sociais”, que irá exigir um conceito aglutinador das lógicas estruturantes das práticas.

O conceito de “projecto” parece resultar dessa necessidade de reforçar a dimensão temporal de construção permanente, de uma percepção do mundo e de clarificação do lugar no mundo de cada um. O projecto, é assim, a dimensão emancipadora e prospectiva onde se reconhece, a todos, e a cada um, o desejo de agir em função dos seus objectivos, e reforça, ainda, o reconhecimento da racionalidade intencional da acção humana (Guerra, 1993).

Gilberto Velho (1983) defende que o conceito de projecto permite escapar aos riscos de considerar as acções individuais como categorias residuais, fruto da soma de “acções estratégicas” dispersas. Mais ainda, segundo o autor, o conceito de projecto permite uma compreensão sociológica da acção social como um elemento decisivo de entendimento dos processos globais

de transformação da sociedade, baseando-se nas acções racionais dos sujeitos com vista à concretização dos seus objectivos e controlo dos seus próprios destinos.

Sendo um elemento da praxis, e estando também ele em reformulação permanente, o projecto pode ser definido como “a intenção de uma transformação do real, guiado por uma representação do sentido dessa transformação tendo em consideração as condições reais, e animando as práticas” (Castoriadis, 1975: 106).

Como sublinha Boutinet (1990: 101), o projecto implica uma capacidade de individualização através de uma intencionalidade, uma vontade claramente recebida que tem sentido para os actores: “Assim, os processos identitários são apreendidos na articulação das interacções locais no seio do projecto”.

Trata-se de tentar entender as formas de construção identitária, as visões do mundo e do futuro no seio de um sistema de acção e de encontrar a especificidade das suas relações com a organização global.

Relativamente aos sujeitos em situação de exclusão, são inúmeras as dificuldades destas perspectivas:

- Qual o grau de racionalização e de formalização do projecto?
- Qual a temporalidade em que é possível exprimi-lo?
- Qual o grau de integração das diferentes esferas de influência de terceiros (a família, vizinhos, etc.) nesse projecto?
- Qual o grau de negociação e de mediação possível sem ser cedência ou manipulação?
- Qual o grau de adequabilidade dos recursos aos projectos?

Estas questões estão longe de serem apenas questões teóricas, pois têm uma implicação prática na construção de processos de inserção. Qual o processo de inserção que se consegue edificar sobre o desconhecimento de uma “racionalidade prática” necessária a um projecto de sobrevivência, que tem uma temporalidade praticamente diária?

Nesta fase, as nossas explicações – diria descrições – das lógicas dos sujeitos, das suas comunidades de sentido e das suas relações com os recursos mais sistémicos estão limitadas. Especifico algumas das principais limitações a que os estudos também não escapam:

- Sobrevalorização das dimensões estruturais na explicação sociológica das dimensões de exclusão; não se critica a sobrevalorização da dimensão trabalho (ou ausência dele) na compreensão das situações de precariedade, mas antes a subvalorização da percepção que os actores têm da sua relação com essa dimensão de inserção, dos seus projectos, expectativas e imaginários face a isso;

– A limitada capacidade de entendimento dos processos de construção identitária e das estratégias de sobrevivência em situações de pobreza geracional; onde assenta a tradicional crítica às posturas de assistencialismo, como se forja no “destino de classe” a percepção sobre si próprio e a percepção dos seus direitos (reside aqui hoje o discurso sobre a contrapartida em deveres do “assistido”)?

– Dificuldades no entendimento das racionalidades na percepção do tempo, da temporalidade dos projectos em situações de privação; como é contemplada esta dimensão na mediação e contratualização das formas de inserção?

– Dificuldades no entendimento da relação entre as representações prospectivas e as dimensões imaginárias, que, descoladas do real, funcionam como referências simbólicas, mas também como “impossíveis” e, portanto, como travões ao projecto possível;

– Insuficiência de entendimento de como opera esse “destino de classe” num percurso biográfico, onde a precocidade dos factores de exclusão é alimentada por quase todas as instâncias de socialização.

4. Em defesa de uma sociologia de elucidación das “formas de acção colectiva”

Três teses atravessaram a presente argumentação:

– As “novas políticas sociais” constituem novas formas de regulação social num processo (contraditório e conflitual) de construção da acção colectiva onde três conjuntos de actores interagem, devendo ser analisadas exactamente através dos seus processos de interacção;

– As diversas escalas (*layers*) em que se colocam os problemas, as soluções e as mediações estão hoje confusas, devido, quer à complexidade dos problemas, quer às contradições inerentes à mudança de paradigma de onde emergem novas articulações entre o económico e o social, os processos de acumulação e de redistribuição social, quer ainda pela incapacidade que tivemos até agora de analisar a intencionalidade complexa de cada um dos actores intervenientes;

– Considera-se ainda que o grande desafio das novas políticas sociais emerge exactamente desta capacidade de articular os projectos de sujeitos, grupos e territórios ditos de exclusão com os sempre escassos recursos que o sistema pode disponibilizar, e que essa articulação não é um mero processo de participação ou de associação, mas de *empowerment*, e é eminentemente político.

Mas as dificuldades teóricas e metodológicas deste tipo de análise não se diluíram. Por um lado, nem todos os níveis de reflexão têm o mesmo desen-

volvimento teórico e metodológico: as questões de ordem “sistémica” estão mais desenvolvidas e articuladas do que as questões ligadas às vivências quotidianas dos actores, às suas formas de construção identitária e estratégias de sobrevivência. Estas são mais descritivas e os níveis de reflexão existentes menos fecundos e problematizados.

Por outro lado, do ponto de vista da academia, carecemos dramaticamente de teorias, instrumentos e culturas que nos permitam aprofundar os fenómenos sociais da pós-modernidade. Carecemos de produção sobre a especificidades dos contextos semiperiféricos (eis uma das enormes vantagens desta pesquisa e do seu potencial impacte nacional e internacional), nomeadamente no relativo às políticas de redistribuição social.

Mas há ainda que reconhecer que no trabalho de terreno há uma falta real de referências onde assentar a reflexão e a problematização académica tem poucas pontes com os contextos de acção concreta. Acrescente-se uma atomização crescente das disciplinas e escolas de pensamento e uma miscigenação entre os conceitos científicos e os sociopolíticos (nomeadamente os que têm origem nas instâncias comunitárias) que tornam a reflexão confusa para a acção, com uma grande indefinição de conceitos, reforçada por um discurso gestor pouco exigente nos seus fundamentos científicos.

Claro que, a este nível, o pressuposto é de que só poderemos avançar no conhecimento da nossa realidade através de um percurso conjunto entre a academia e os profissionais de terreno num processo de “aculturação recíproca” (Dartiguenave e Garnier, 1998), numa perspectiva de “transdisciplinaridade” e na procura de uma reflexão antropológica e epistemológica que alimente o discursos de uns e de outros.

4.1. Os desafios às novas formas de produção do conhecimento

A mudança de paradigmas civilizacionais não desadequou apenas o nosso pensamento às novas dinâmicas sociais, envelheceu as instituições que herdámos da sociedade industrial e do seu modelo fordista de funcionamento. As “novas políticas sociais” opõem-se à lógica das formas organizativas e decisórias da administração: centralizadas, prepotentes, burocráticas.

Mas o nosso pensamento também não se modernizou o suficiente. A teoria da acção colectiva que sustenta a análise estratégica dos processos sociais nasceu das necessidades e contingências dos processos de pesquisa, sendo o produto de um confronto contínuo entre os dados do terreno e os problemas que colocam a sua análise e interpretação. As oposições dos quadros de leitura – e dos métodos – tornam difícil encontrar os elementos de coesão e de fragmentação social, de alienação e de emancipação, de fatalidade e de utopia.

Assim, os pressupostos que enunciámos de início são antes de mais um desafio aos métodos, uma heurística que tem implicações em três planos separados e solidários: o do raciocínio, o das técnicas de investigação e o da utilização dos resultados para a acção.

4.2. Premissas de um raciocínio

Há três premissas características do raciocínio empregue que têm profundas consequências metodológicas, quer tomadas isoladamente, quer em articulação:

- Uma determinada compreensão do sujeito como actor capaz de cálculo e de escolha;
- Um actor capaz de acções estratégicas e, portanto, portador de racionalidades;
- O entendimento das relações sociais quotidianas, não como meras interacções, mas como relações de poder e este como meio de troca, de negociação, de contratualização, mas também de hierarquização, de manipulação e de conflitualidades várias; a análise das dinâmicas sociais como mediatizadas por relações de poder, *i.e.*, por relações de troca desigual que comportam sempre uma base de negociação potencial.

Mesmo se esta premissa se prestou a mal entendidos, ela traz não apenas uma politização da vida quotidiana, mas também uma banalização e uma normalização da noção de poder que é considerada como uma dimensão irreduzível e perfeitamente “normal” de todas as relações sociais, quer sejam conflituais, quer cooperativas. Esta politização das relações sociais obriga a pensar todos os contextos da acção como um conjunto de relações interdependentes mutuamente condicionadas e chama a atenção para a sociologia das organizações e das decisões, já que a gestão das organizações exige competências que é necessário criar.

4.3. A necessidade de desenvolver uma teorização da prática: as perspectivas indutivas

Uma questão prévia é interrogarmo-nos sobre se existe uma teoria da prática e, nesse caso, que fundamentos epistemológicos, teóricos e metodológicos a fundamentam. Este questionamento é hoje cada vez mais pertinente, não apenas devido às transformações sociais recentes, mas também porque é apoiado pela própria crise do pensamento científico e dos tradicionais paradigmas da cientificidade que questionam profundamente a relação entre teoria e prática.

Mas a sua pertinência advém, sobretudo, da inserção profissional da maioria dos profissionais das ciências sociais. Para estes, a realidade emerge

anteriormente à teoria, e os seus questionamentos não são deduzidos *a posteriori* de um quadro conceptual, mas induzidos *a priori* por uma realidade interpelante. Só a força política da academia e a debilidade da inserção profissional, nomeadamente dos sociólogos, fez adiar a reflexão sobre o interesse e necessidade de desenvolvimento de metodologias indutivas mais próximas da acção.

A ciência é a interpretação do real, dito de outra forma, o objecto e a função da teoria é a sua confrontação com a realidade de forma a, comprovando-a ou infirmando-a, produzir conhecimentos que avançam sobre o estado de explicação que a humanidade detém sobre ela própria. Neste sentido, a teoria é um meio e não um fim, o fim é a ciência entendida na forma de aprofundamento do saber sobre a produção da sociedade.

As implicações metodológicas de uma teoria da acção orientam para a preferência por uma análise qualitativa assente numa atitude de indução e numa incessante procura de comparação. A inserção do sociólogo na reflexão sobre a mudança social está apoiada pela teoria sociológica, cuja revisão permite organizar uma série de postulados que sustentam teórica e metodologicamente o trabalho intelectual. As tensões actuais resultam da dinâmica fundamental das sociedades modernas, da economia do mercado e das várias globalizações em curso. São tensões que podem (e devem) ser analisadas, mas é preciso, ao formalizar o diagnóstico, identificar as perspectivas de controlo – e este é um objectivo político. Este é o sentido do retorno ao político: a capacidade de descrever e entender as inquietações; formalizar e partilhar uma grelha de interpretação das mutações em curso com as suas consequências benéficas e efeitos perversos; propor trajectórias colectivas de natureza a determinar com base num contrato social renovado e durável. Assim, a intervenção social – considerada intelectualmente como o desvendamento dos problemas e na acção prática perante eles – não é já o *problem solving* mas o *problem setting*. Mais do que técnicas formalizadas de resolução de divergências e tomada de decisões entre diferentes conjuntos de soluções, a identificação dos conflitos e a construção do consenso deve ser encarado como uma prática criativa, institucionalizada e apoiada, de ajustamento de posições entre actores em função da partilha de soluções na criação de condições do “viver em conjunto”.

Referências Bibliográficas

- Atlan, Henri (1986), *A tort et à raison: intercritique de la science et du mythe*. Paris: Seuil.
- Boutinet, Jean-Pierre (1990), *Anthropologie du project*. Paris: Presses Universitaires de France.

- Castoriadis, Cornelius (1975), *L'institution imaginaire de la société*. Paris: Seuil.
- Crozier, Michel; Friedberg, Erhard (1977), *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil.
- Curie, J. (1989), «M. Crozier et le changement sans fins», in Philippe Malrieu (org.), *Dynamiques sociales et changements personnels*. Paris: Editions CNRS, 11-125.
- Dartiguenave, Jean-Yves; Garnier, Jean-François (1998), *Travail social. La reconquête d'un sens*. Paris: Harmattan.
- De Ridder, Guido (1997), *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*. Paris: L'Harmattan.
- Garnier, Jean-François (1998), «Les logiques internes des politiques sociales», in Jean-Yves Dartiguenave; Jean-François Garnier, *Travail social La reconquête d'un sens*. Paris: Harmattan.
- Gualini, Enrico (2001), *Planning and the Intelligence of Institutions*. Aldershot: Ashgate.
- Guerra, Isabel (1993), «Modos de vida: Novos percursos e novos conceitos», *Sociologia: Problemas e Práticas*, 13, 59-74.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1990), *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge: Polity Press.
- Hespanha, Pedro *et al.* (2002), «Globalização insidiosa e excludente. Da incapacidade de organizar respostas à escala local», in Hespanha e Carapinheiro (orgs.), 25-54.
- Hespanha, Pedro *et al.* (2000), *Entre o Estado e o mercado: As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Quarteto: Coimbra.
- Hespanha, Pedro; Carapinheiro, Graça (orgs.) (2002), *Risco social e incerteza: Pode o Estado Social recuar mais?*. Porto: Edições Afrontamento.
- Laville, Jean-Louis (1997), «Communauté, société et modernité», in Pierre-Noel Denieuil, *Lien social et développement économique*. Paris: L'Harmattan.
- Mendras, H.; Forsé, M. (1983), *Le changement social*. Paris: Armand Colin, Collection U.
- Padioleau, Jean-Gustave (1989), «Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine: Le planning stratégique», in Serge Wachter (org.), *Politiques publiques et territoires*. Paris: L'Harmattan, 157-187.
- Santos, Boaventura Sousa (org.) (2001a), *Globalização. Fatalidade ou utopia?*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa (2001b), «Os processos da globalização», in Santos (org.), 31-106.
- Touraine, Alain (1984), *Le retour de l'acteur: Essai de sociologie*. Paris: Fayard.
- Velho, Gilberto (1983), *Individualismo e cultura*. Rio de Janeiro: Zahar.