
PEDRO ADÃO E SILVA

Secretaria de Estado do Emprego e Formação

A crítica ao serviço dos surfistas¹

91

PARA começar, gostaria de dizer que, ao contrário do que me foi pedido, não vou comentar cada uma das comunicações apresentadas, mas optei antes por questionar os adjetivos que foram escolhidos para qualificar as desigualdades e as solidariedades.

Centrarei a minha intervenção na garantia de mínimos sociais de cidadania e, mais concretamente, na garantia de mínimos de recursos. Isto porque penso que a ausência de recursos materiais é, nas sociedades democráticas ocidentais, a forma mais brutal de privação da liberdade, ainda que haja outras. Farei isto focando em especial o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), designadamente por se tratar de um excelente observatório, no âmbito do qual já dispomos de um conjunto de dados significativo.

1. Introdução

Se é verdade que faz sentido falar em Portugal de alguma recomposição das desigualdades, considero, contudo, que

2. As novas, mas também as velhas, desigualdades

¹ Devo à Filipa Henriques de Jesus, ao Bernardo Azevedo, ao Ivan Nunes e ao Paulo Pedroso um conjunto importante de sugestões e comentários.

faz ainda todo o sentido privilegiar as velhas desigualdades — as que se traduzem na disparidade e insuficiência de recursos e que resultam, quer da incapacidade em gerar de um modo duradouro emprego estável e com remuneração aceitável, quer da fragilidade dos esquemas de protecção social, bem como as que se transmitem de geração em geração e que, muitas das vezes, se associam a um estatuto de marginalidade e de marginalização social.

Gostaria de trazer aqui alguns dados que julgo traduzirem o peso e a persistência das velhas desigualdades na sociedade portuguesa.

Portugal tem vindo, nos últimos vinte e cinco anos, a percorrer um caminho de significativa aproximação aos indicadores económicos e sociais dos países mais desenvolvidos. Temos hoje um PIB *per capita* que é 45% do valor médio dos "países de desenvolvimento humano"², quando, em 1960, era de 25,5% e, em 1980, de 39,6%. Temos, hoje, de acordo com o Relatório PNUD, um indicador de desenvolvimento humano que é de 93% do país mais desenvolvido, ao passo que em 1960 era de 53% e, em 1980, de 81%³. Mas, apesar da progressão destes indicadores, não houve, no nosso país, uma correspondência no que toca à pobreza, às velhas desigualdades.

De acordo com dados da Comissão Europeia relativos a 1993,⁴ em Portugal, 28,8% das famílias possuíam um rendimento inferior a 50% da média nacional, enquanto no espaço da União esse valor era de 17%⁵. Por outro lado, seguindo o inquérito aos orçamentos familiares, e apesar de se ter assistido a uma importante progressão dos rendimentos médios dos Portugueses entre 1980 e 1995, essa progressão foi acompanhada por um ligeiro agravamento da desigualdade na distribuição, de forma mais acentuada entre 1990 e 1995. Enquanto, em 1990, os 20% mais pobres da sociedade portuguesa viviam com 11,7% do rendimento nacional, em 1995,

² O conceito de «país de desenvolvimento humano» é definido de acordo com o conjunto de indicadores do Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Importa, contudo, dizer que, considerando apenas os países da União Europeia, o nosso PIB *per capita* é de 70% da média comunitária.

³ Dados retirados de «O combate à pobreza — uma prioridade em Portugal e no Mundo», in *Dizer Não à Pobreza — Ministério do Trabalho e da Solidariedade* (1998).

⁴ Não dispomos, a este nível, de dados actuais que reflectam as transformações do padrão de desigualdades, em Portugal, mas, também, na Europa, nos últimos anos.

⁵ Dados de «A Protecção Social na Europa — 1997».

os 20% mais pobres viviam com 10,5% do rendimento nacional.⁶

Do conjunto destes dados, extrairia uma primeira conclusão: Portugal já não é um país pobre, mas é ainda um país com muitos pobres. O facto de só muito recentemente a pobreza e a exclusão social terem sido encaradas como um problema político, que nos obriga a discutir o modelo de solidariedades que desenvolvemos para responder às desigualdades, não é certamente um factor irrelevante na manutenção do padrão inegalitário que caracteriza a nossa sociedade. Ou seja, está agora em jogo o modelo de políticas sociais que temos para fazer face à pobreza.

93

Neste capítulo, vale a pena começar por uma constatação: quanto mais os estados gastam nas áreas sociais, menos desigualdades têm. Na verdade, se considerarmos o peso das despesas sociais em percentagem do PIB e o cruzarmos com a taxa de pobreza, vemos que há uma relação directa entre estes indicadores. Por exemplo: a Suécia, em 1995, gastava 35,6% do PIB com despesas sociais. No mesmo período, a Irlanda gastava 19,9%. A taxa de pobreza na Suécia era de 9,2, sendo que na Irlanda era de 21,2.⁷

Contudo, e apesar do impacto das despesas de protecção social na diminuição da pobreza, não deixa de ser verdade que se regista, um pouco por toda a Europa, um insucesso parcial do modelo de Estado-Providência. Este insucesso é visível, nomeadamente, na incapacidade para imunizar todos os cidadãos em relação à pobreza.

Este insucesso parcial não deve fazer com que, olhando para as árvores, percamos a dimensão da floresta. Na verdade, as transferências sociais devidas aos Estados-Providência — as velhas solidariedades, se assim podemos dizer —, ainda que não erradiquem a pobreza, têm um grande impacto na diminuição das desigualdades.

Senão vejamos: nos doze países que, em 1993, constituíam a União, e se considerarmos apenas os rendimentos primários, 39% das famílias viviam abaixo da linha de pobreza relativa, ou seja, com menos de 50% do rendimento médio dos países. Se considerarmos o efeito das transferên-

3. Novas e velhas solidariedades

⁶ Dados do «Inquérito aos Orçamentos Familiares — INE».

⁷ A Suécia é o país que mais gasta em despesas sociais em percentagem do PIB, sendo a Irlanda aquele que menos gasta.

cias sociais, o efeito redistributivo do Estado-Providência, essa percentagem desce para 17%. As «velhas solidariedades» libertaram da pobreza 22% das famílias europeias.

Mas estes dados têm ainda uma outra dimensão, que se prende com a forma como este mecanismo funciona em cada um dos países. Apenas três exemplos. Na Dinamarca⁸, antes das transferências sociais, 37% dos agregados viviam em situação de pobreza relativa; depois das transferências, esse número baixava para apenas 8,5%. Em França, 40,6% dos agregados viviam abaixo da linha de pobreza relativa; depois das transferências, esse número baixava para 15,7%. Em Portugal, antes das transferências sociais, 39% viviam abaixo dessa linha; depois das transferências, 28,8% continuavam a viver em situação de pobreza. Quer isto dizer que, enquanto na média europeia as transferências sociais são responsáveis por libertar da pobreza 22% das famílias, em Portugal esse valor baixa para cerca de 10%.

Julgo que estes dados são claros quanto ao caminho que as solidariedades devem privilegiar em Portugal. É preciso aprofundar aquilo que no espaço europeu são já «velhas» solidariedades. Importa termos presente que a redistribuição do rendimento é uma forma colectiva de solidariedade.

4. O caso do Rendimento Mínimo Garantido

O RMG é uma medida que combina uma prestação pecuniária de garantia de um mínimo de recursos (o que, de forma algo simplista, poderíamos considerar dentro do modelo das «velhas solidariedades») com uma contratualização da inserção e uma lógica de funcionamento em parceria alargada, dimensões que se inserem numa lógica de «novas solidariedades». Esta combinação peculiar faz dele um bom observatório das dinâmicas entre velhas e novas desigualdades e velhas e novas solidariedades.

Traria apenas algumas reflexões em torno destas três dimensões.

Em primeiro lugar, a garantia de um mínimo de recursos. É consensual que a existência de um rendimento com estabilidade e previsibilidade é, por si só, um poderoso instrumento e factor de inserção social. Ter um mínimo de recursos que, ainda que não libertem da pobreza, diminuam a sua severidade, é um factor decisivo para a diminuição das desigualdades e um mecanismo com impacto não apenas em termos

⁸ Estes dados reportam-se a 1993, à Europa dos doze.

materiais, mas que potencia também a igualdade no exercício da cidadania.

Mas o que queria sublinhar é outro aspecto que habitualmente não é referido: a valorização da dimensão redistributiva do RMG. De acordo com um estudo de Miguel Gouveia⁹, o RMG, apenas pelo efeito da prestação pecuniária, é responsável por diminuir para metade a severidade da pobreza em Portugal.

Segunda dimensão: a contratualização da inserção. Trata-se, sem dúvida, de uma vertente importante, designadamente porque implica uma mobilização de respostas e uma activação do lado da oferta dessas respostas. Esta é a dimensão mais sistematicamente sublinhada em termos de opinião pública. E é através dela que, na maior parte dos casos, se procura avaliar o sucesso da medida: os acordos de inserção e o sucesso desses acordos.

No entanto, esta contratualização da inserção, tendo enormes virtualidades, possui também um sério risco. Pode haver a tentação para classificar os pobres em função dos seus méritos: os bons pobres — aqueles que cumprem os passos para a inserção — e os maus pobres — aqueles que não o fazem. Estamos numa zona de risco, em que, desenvolvendo novas solidariedades, há o perigo de o fazermos apenas por relação a essa categoria híbrida que são os pobres merecedores. Aliás, esta tendência para uma classificação interna dos desprivilegiados é uma constante ao longo dos tempos: já na Idade Média havia os «pobres de Cristo» e os «maus Homens». Mesmo hoje em dia, ela encontra muitas vezes tradução nos apoios discricionários no âmbito da acção social.

Isto não deve servir para esquecermos os aspectos positivos que, na verdade, são a maioria. Em primeiro lugar, as inserções que se conseguem. Ou a ruptura com a reprodução geracional da pobreza, visível, desde logo, no número muito significativo de crianças que, por intermédio do RMG, volta à escola. Ou ainda um dado muito curioso: a aproximação à Segurança Social.

Num estudo de caracterização dos beneficiários do RMG¹⁰, a esmagadora maioria destes referiu que, antes de ser bene-

⁹ Miguel Gouveia e Carlos Farinha Rodrigues (1998), «Impacto do rendimento mínimo garantido na distribuição do rendimento e no bem-estar das famílias», não publicado.

¹⁰ Estudo levado a cabo no âmbito do Departamento de Estudos, Prospecção e Planeamento (DEPP) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, e a

ficiário, não tinha qualquer contacto regular nem com os mecanismos de protecção social públicos, nem com os privados. Isto significa que há aqui um efeito, ainda que inesperado, que é o de aproximar os cidadãos mais desfavorecidos dos mecanismos de protecção social e, como tal, do Estado.

Chegaria por aqui à terceira dimensão, o trabalho em parceria, porque ela é a que mais se prende com a reforma do Estado: um Estado que passa de tutela a parceiro. Trata-se, no fundo, de uma democratização do *modus operandi* das políticas sociais, mobilizando as instituições e organizações que na sociedade, e de diversas formas, “faziam” protecção social.

Este tópico é demasiado longo para que haja aqui espaço para o tratar em todos os seus aspectos. Tendo de optar, acho preferível discutir alguns riscos e deixar por agora de lado as virtualidades.

Os riscos assentam, a meu ver, numa incorporação pelo Estado de alguns dos mecanismos de solidariedade característicos da chamada sociedade-providência. As virtualidades da sociedade-providência, independentemente das diferenças internas, são claras para todos. Mas, se são claras enquanto *complemento* de direitos, o mesmo já não diria quanto à *garantia* de direitos de cidadania.

E digo isto porque as relações que resultam da sociedade-providência geram os seus próprios excluídos: os que não são parentes; os que não são vizinhos; os que não são da mesma etnia; ou os que, pelo seu comportamento individual, «não merecem» (alcoólicos, toxicodependentes, párias). A diferença, a distância social e até física, é objecto de um intenso controlo social e é punida com um enfraquecimento da protecção e da solidariedade. O que, naturalmente, não contribui para a inserção, mas aprofunda as trajetórias de exclusão.

A colonização do Estado por esta lógica seria um perigo e, na verdade, ela é potenciada pelos riscos associados à contraturalização da inserção. O Estado moderno é cego perante a diferença, garante direitos independentemente das características de cada cidadão. Com as novas solidariedades, convém não pôr em causa este ponto (que, aliás, permanece em muitos aspectos ainda do domínio da ambição não concretizada).

As parcerias e a contratualização são zonas com potencialidades. Por esse país fora, há exemplos de sucesso que, por si sós, justificam os riscos. Mas, do ponto de vista analítico, devemos estar conscientes de que corremos o risco de reproduzir, nas novas solidariedades e a partir do Estado, uma relação social em muitos aspectos semelhante ao caritativismo.

Com o que disse, pretendi, por um lado, valorizar em Portugal o papel que assumem, ainda, as velhas desigualdades (para as quais a melhor resposta são ainda as velhas solidariedades) e, por outro, mostrar como, no desenvolvimento de novas solidariedades, corremos o risco de (re)introduzir velhas discriminações. Dito isto, importa sublinhar que o RMG é a medida para o actual consenso social, e que teve mesmo um efeito indutor de progresso nesse consenso.

As nossas sociedades aceitam apoiar as crianças, os idosos, os deficientes e aqueles que, não estando em nenhuma destas categorias, se mostram disponíveis para a inserção social, se possível pelo trabalho. Contudo, não há um consenso social para que possamos garantir rendimentos a um adulto em idade activa e com capacidade para trabalhar que nunca tenha trabalhado e não queira trabalhar. Isto é, aliás, tanto mais paradoxal quanto a integração social pelo trabalho, num contexto de fim do pleno emprego, é, de facto, uma impossibilidade.

Daqui decorre a necessidade de definirmos um novo contrato social, onde, enquanto desenvolvemos novas solidariedades, temos de ir mais longe nas velhas solidariedades. Ir mais longe significa distribuir mais, e distribuir independentemente das considerações morais que possamos fazer sobre os beneficiários dessa redistribuição. Precisamos de políticas que garantam direitos e que sejam cegas perante a diferença; políticas que garantam um mínimo social de cidadania e partilhem o nível civilizacional a que as nossas sociedades já chegaram; políticas que, em última análise, reabilitem os princípios fundadores do projecto da modernidade.

A este propósito, queria aqui trazer o exemplo do «basic income» (não conhecendo nenhuma tradução portuguesa, chamar-lhe-ia «rendimento de cidadania»).

De acordo com a definição do Basic Income European Network — o *lobby* defensor da medida¹¹ — o rendimento de

**5. Reforma
do Estado —
por uma
social
democracia
radical**

97

¹¹ As actas da Conferência do BIEN — editadas por Philippe van Parijs (1992), *Arguing for Basic Income, Ethical Foundations for a Radical Reform*, Londres, Verso — reflectem o essencial da reflexão em torno desta proposta.

cidadania é um rendimento dado a todos numa base individual, sem qualquer tipo de condição de recursos ou de contrapartidas em termos de emprego. É uma forma de RMG que difere das existentes na medida em que é dado: a) aos indivíduos, e não aos agregados familiares; b) independentemente de outros rendimentos; e c) sem requerer qualquer tipo de *performance* presente ou passada em termos de trabalho, ou disponibilidade para aceitar um emprego oferecido.

O Rendimento de Cidadania representaria, simultaneamente, mais liberdade, mais igualdade e mais eficiência.

Mais *liberdade*, na medida em que os indivíduos teriam existências genuinamente «desmercadorizadas». Desde que o montante da prestação assim o permitisse, seria possível viver de acordo com a sua própria vontade, optando por trabalhar quando existisse vontade de auferir maiores rendimentos. Estariam, assim, legitimados e assegurados materialmente estilos de vida alternativos, bem como uma gestão autónoma e individualizada do tempo em actividades de lazer.

Mais *igualdade*, porque não só diminuiria a lógica capitalista ao redistribuir, incondicionalmente, uma fatia da mais-valia, mas também porque, ao fazê-lo numa base individual, diluiria a conflitualidade resultante de prestações destinadas a um agregado familiar, possibilitando maior igualdade entre sexos e entre gerações.

Mais *eficiência*, porque o facto de a prestação ser universal não implicaria uma estigmatização dos indivíduos que dependessem única e exclusivamente dela (não se trataria de um assalariamento do desemprego) e, por outro lado, esvaziaria alguma conflitualidade social resultante da dualização da sociedade entre indivíduos com recursos económicos e indivíduos com poucos ou nenhuns recursos.

Gostava, assim, de terminar com uma questão lançada por van Parijs, um dos principais defensores da medida: «devemos alimentar os surfistas?».¹²

A minha resposta é, claramente, sim. As nossas sociedades não só devem como têm de alimentar os surfistas. Garantir a todos um mínimo de recursos será o caminho para permitir a todos viver de acordo com a sua própria vontade. Este caminho aponta para um novo contrato social. Mas, ainda assim, julgo que incorpora o essencial das velhas soli-

¹² É este o título de um capítulo do livro de van Parijs (1995), *Real Freedom for All: What (if anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford, Clarendon Press.

dariedades; superando as suas limitações, é uma forma para enfrentar ao mesmo tempo velhas e novas desigualdades.

Desenvolver nas nossas sociedades um consenso social que permita «sustentar» os surfistas é, para mim, um desafio para os próximos vinte anos da teoria crítica. ■