

Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia*

Social Exclusion and Inclusion in Modern Societies:
a look into the situation in Portugal and in the European Union

Andreilcy Alvino-Borba**
Herlander Mata-Lima***



Resumo: Este artigo analisa os factores de exclusão e inclusão social em Portugal e na União Europeia com o intuito de identificar os factores críticos que assumem um papel crucial na sociedade atual e avaliar a tendência da evolução das políticas sociais para combater os problemas emergentes que conduzem à exclusão social dos grupos mais vulneráveis. O método de trabalho baseou-se numa extensa pesquisa e tratamento de informação tendo-se obtido resultados que revelam que os principais factores críticos de exclusão social (e.g. desemprego, envelhecimento demográfico, pobreza) são os mesmos em toda a União Europeia.

Palavras-chave: Exclusão social. Inclusão social. Serviço Social. Sociedade portuguesa e europeia.

Abstract: This article analyzes the factors of social exclusion and inclusion in Portugal and in the European Union so as to both identify the critical factors that play an important role in society nowadays, and analyze the trend of evolution of social policies to face the emerging problems that lead to the social exclusion of the most vulnerable groups. The methodology used was based on extensive

* Este artigo corresponde a um relatório de pesquisa.

** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Regionais e Locais do Centro de Ciências Sociais da Universidade da Madeira. Funchal, Portugal. Graduada e Especializada em Geografia pela Universidade Federal do Ceará, Brasil. *E-mail:* aabmadeira@hotmail.com.

*** Doutor em Ciências pela Universidade Técnica de Lisboa. Mestre em Gestão e Políticas Ambientais pela Universidade Nova de Lisboa. Investigador do CERENA — Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa. Professor da Universidade da Madeira, Portugal. *E-mail:* hlima@uma.pt.

bibliography research analysis of the information got, and the results show that the main current critical factors of social exclusion are the same (*e.g.* unemployment, demographic aging and poverty) throughout the European Union.

Keywords: Social exclusion. Social inclusion. Social Services. Portuguese and European society

1. Introdução

Os fenómenos de exclusão social têm merecido grande atenção dos investigadores, sendo que alguns (*e.g.* Hunter, 2000; Kowarick, 2003; Lesbaupin, 2000; Proença, 2005; Sen, 2000) consideram a exclusão social um conceito recente, introduzido por René Lenoir em 1974, que abrange grande variedade de problemas socioeconómicos. Lesbaupin (2000, p. 30-1) acrescenta que o termo deriva da teoria da marginalidade dos anos 1960, cujo fenómeno compreendia a mão-de-obra marginalizada na América Latina. Para o mesmo autor o conceito de exclusão está presente em todos os países, independentemente do seu nível de desenvolvimento, tendo em comum a questão social.

O afastamento da sociedade contemporânea das propostas políticas de bem-estar proporciona situações de vulnerabilidade social que fragilizam a sociedade. Este tipo de vulnerabilidade provoca a exclusão social (Castells, 1998; Lopes, 2006; Proença, 2005). Kowarick (2003, p. 69) defende que o combate às situações de vulnerabilidade é uma função essencial do Estado, sendo os programas de intervenções intitulados de inclusão social.

O estudo da exclusão e inclusão social pressupõe o conhecimento prévio do conceito, sendo esta a razão pela qual se apresenta uma síntese das definições no Quadro 1.

A conceção de exclusão e inclusão social evolui conforme a época e situação caracterizando-se por uma definição aberta e flexível (Lopes, 2006; Wixey et al., 2005). Há uma convergência conceitual de exclusão social relacionada com a abordagem holística da internacionalização da economia neoliberal que ultrapassa o controlo do indivíduo, além do carácter multidimensional que se manifesta com as privações de direitos e uma distinção conceitual de pobreza (Lopes, 2006; Barry, 1998; Hunter, 2000; Kowarick, 2003; Lesbaupin, 2000; Mazza, 2005; Proença, 2005; Sen, 2000; Silver, 2005).

Quadro 1

Compilação de definições de exclusão e inclusão social (Fonte: elaboração própria)

Exclusão social	Fonte
É um processo através do qual certos indivíduos são empurrados para a margem da sociedade e impedidos de nela participarem plenamente em virtude da sua pobreza ou da falta de competências básicas e de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, ou ainda em resultado de discriminação.	COM, 2003, p. 9
Exclusão social é uma violação das exigências da justiça social manifestada através de conflitos de oportunidades e associados com a incapacidade de participar efetivamente na política. É um fenómeno distinto da pobreza e da desigualdade económica.	Barry, 1998, p. 1
Exclusão social pode ser definida como múltiplas privações resultantes da falta de oportunidades pessoais, sociais, políticas ou financeiras. A noção de exclusão social visa a participação social inadequada, a falta de integração social e a falta de energia.	Hunter, 2000, p. 2-3
No século XIV, a palavra esteve associada à ideia de não ser admitido, repellido ou de ser mandado embora. Posteriormente, seu significado passa a designar alguém que se encontra desprovido de direitos.	Kowarick, 2003, p. 74
Marginalização de indivíduos ou grupos sociais em relação àqueles que produzem, consomem, convivem e são competentes.	Proença, 2005, p. 21
A exclusão social de um grupo, ou dos indivíduos que pertencem a esse grupo é, antes de tudo, uma negação de respeito, reconhecimento e direitos.	Silver, 2005, p. 138
Exclusão social não é um conceito, é uma nova questão social. Esta situação está sendo produzida pela conjunção das transformações no processo produtivo, com as políticas neoliberais e com a globalização.	Lesbaupin, 2000, p. 36
É um processo dinâmico, multidimensional, por meio do qual se nega aos indivíduos — por motivos de raça, etnia, género e outras características que os definem — o acesso a oportunidades e serviços de qualidade que lhes permitam viver produtivamente fora da pobreza.	Mazza, 2005, p. 183
Costuma ser relacionada a um plano de causalidade complexo e multidimensional, diferenciando-se da concepção de pobreza.	Lopes, 2006, p. 13
Exclusão social significa grupos socialmente excluídos. Portanto, são aqueles que estão em situação de pobreza, desemprego e carências múltiplas associadas e que são privados de seus direitos como cidadãos, ou cujos laços sociais estão danificados ou quebrados.	Sheppard, 2006, p. 10

Inclusão social	Fonte
Processo que garante que as pessoas em risco de pobreza e exclusão social acessem às oportunidades e aos recursos necessários para participarem plenamente nas esferas econômica, social e cultural e beneficiem de um nível de vida e bem-estar considerado normal na sociedade em que vivem.	COM, 2003, p. 9
São as políticas sociais contemporâneas que priorizam, equivocadamente, atingir os excluídos que estão no limite das privações através de programas focalizados que sustentam rótulos de “inclusão social”.	Lopes, 2006, p. 22
Processo que visa promover a inclusão dos segmentos em vulnerabilidade social, destacando a cidade, a escola, o emprego e a proteção social.	Kowarick, 2003, p. 75
Refere-se à solidariedade social que é um processo diferente da exclusão social, pois reflete companheirismo.	Barry, 1998, p. 17
A inclusão social de grupos não é meramente simbólica, já que também contém implicações econômicas.	Silver, 2005, p. 138
É uma questão de abertura e de gestão: abertura, entendida como sensibilidade para identificar e recolher as manifestações de insatisfação e dissensos sociais, para reconhecer a “diversidade” social e cultural; gestão, entendida como crença no caráter quantificável, operacionalizável, de tais demandas e questionamentos, administráveis por meio de técnicas gerenciais e da alocação de recursos em projetos e programas (as políticas públicas).	Laclau, 2006, p. 28
Processo pelo qual a exclusão social é amenizada. Caracteriza-se pela busca da redução da desigualdade através de objetivos estabelecidos que contribuam para o aumento da renda e do emprego.	Wixey et al., 2005, p. 16
A inclusão social está relacionada com a procura de estabilidade social através da cidadania social, ou seja, todos os cidadãos têm os mesmos direitos na sociedade. A cidadania social preocupa-se com a implementação do bem-estar das pessoas como cidadãos.	Sheppard, 2006, p. 22

Observa-se, na síntese apresentada no quadro, que há uma convergência entre as definições apresentadas pelos diferentes autores. Cumpre ressaltar que a pesquisa bibliográfica revelou ainda que existe maior profusão de trabalhos sobre a exclusão social relativamente à inclusão social, facto que sugere que a exclusão social é um forte factor de preocupação da sociedade contemporânea e que, infelizmente, as políticas de inclusão não têm sido suficientes para fazer face aos imperativos sociais.

Quadro 2

Fatores de exclusão e inclusão social (Fonte: elaboração própria)

	Fatores	Fonte
Exclusão social	Caracteriza-se por um conjunto de fenômenos que se configuram no campo alargado das relações sociais contemporâneas: o desemprego estrutural, a precarização do trabalho, a desqualificação social, a desagregação identitária, a desumanização do outro, a anulação da alteridade, a população de rua, a fome, a violência, a falta de acesso a bens e serviços, à segurança, à justiça e à cidadania, entre outras.	Lopes, 2006, p. 13
	Pobreza, fome, desigualdade educacional, violação da justiça social e solidariedade social.	Barry, 1998, p. 11
	Pobreza e privação de capacidades (e.g. fome, desabrigado, desempregado e perda de liberdade) e exclusão no processo de governação.	Sen, 2000, p. 40
	Inacessibilidade ao mercado de trabalho — a incapacidade de gerar uma renda familiar de subsistência, a desvalorização ou falta de reconhecimento do trabalho diário do indivíduo, a discriminação e a ausência de proteções legais básicas do trabalho. Esses efeitos incluem a segregação física em comunidades marginais, o estigma social associado à baixa qualidade dos empregos, condições de trabalho inseguras e o abandono prematuro da escola.	Mazza, 2005, p. 183
	Desemprego, pobreza, grupos associados a carências múltiplas que são privados de seus direitos como cidadãos.	Lesbaupin, 2000, p. 10
	Pobreza, desemprego e carências múltiplas associadas e privação de direitos.	Sheppard, 2006, p.10
Inclusão social	Programas institucionais de encontro a exclusão social.	Lopes, 2006, p. 22
	Justiça social e solidariedade social.	Barry, 1998, p. 17
	Segurança, proteção, segurança social, direitos democráticos e oportunidades comuns de participação política.	Sen, 2000, p. 36 e 40
	A melhoria de capital humano por meio da educação, do treinamento e de empregos de melhor qualidade pode contribuir significativamente para o aumento da inclusão social.	Mazza, 2005, p. 183
	(Re)inserção no mercado de trabalho, solidariedade social.	Lesbaupin, 2000, p. 7 e 9
	Valorização das pessoas e grupos independentes de religião, etnia, gênero ou diferença de idade; estruturas que possibilite possibilidades de escolhas; envolvimento nas decisões que afetam a si em qualquer escala; disponibilidade de oportunidades e recursos necessários para que todos possam participar plenamente na sociedade.	Wixey et al., 2005, p. 17

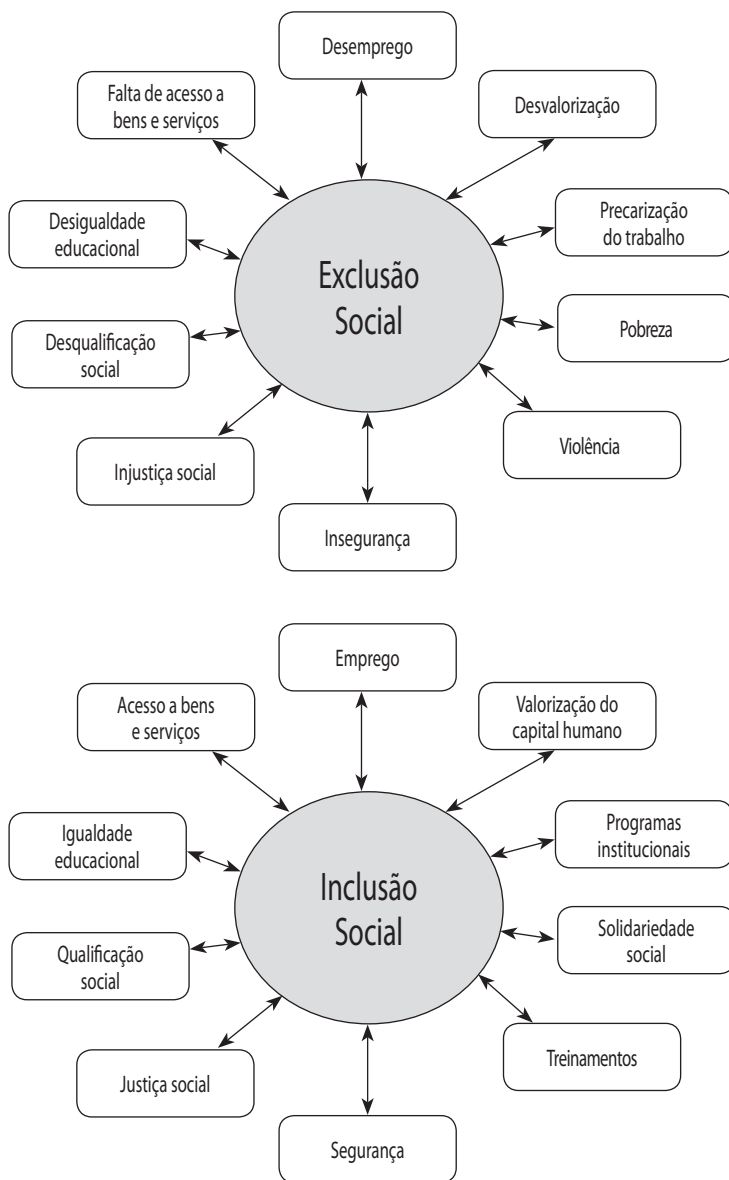
No âmbito da inclusão social destaca-se a abordagem da solidariedade social com o envolvimento de todos os segmentos da sociedade. Entretanto, todas as ações de inclusão social requerem uma gestão econômica, mais concretamente, uma política social. Nesse contexto, alguns autores (Glennester, 2000; Laclau, 2006; Lopes, 2006; Kowarick, 2003; Silver, 2005) responsabilizam o Estado pela implementação de programas de inclusão social.

2. Fatores de exclusão e inclusão social

A identificação dos fatores de exclusão e inclusão social está associada a vulnerabilidade social, o que significa um processo multidimensional de indicadores que exibem assimetria no que respeita à variabilidade espaço-temporal. Percebe-se, no entanto, que alguns dos fatores clássicos de exclusão (*e.g.* fome, pobreza e desemprego) e inclusão (*e.g.* emprego e justiça social), apesar de antigos, permanecem ainda em evidência na sociedade contemporânea (vide Quadro 2). Por outro lado, os novos cenários de alterações climáticas (*e.g.* apontam globalmente para verões mais quentes, invernos mais rigorosos, diminuição da pluviosidade total anual e aumento da frequência e intensidade de eventos curtos de pluviosidade extrema, conforme o relatório do IPCC, 2007) suscitados pelo crescimento demográfico (resulta do efeito combinado do aumento da concentração da população com o crescimento industrial) e pela própria variabilidade natural do clima implicam impactos significativos nas condições bioclimáticas (do espaço urbano e rural) e no ambiente em geral, incluindo condicionamentos na exploração de recursos naturais e no planeamento regional e urbano do território (*vide, e.g.*, United Nations, 2008, Warner et al., 2010), no planeamento das atividades sócioeconômicas (vide Massey et al., 2007), entre outros. Por conseguinte, fica claro que a nova realidade imposta pelas alterações climáticas irá recrudescer a situação da população vulnerável, agravando, por inerência, os factores de exclusão social.

Diante das condicionantes sociais referenciadas no Quadro 3, constata-se que os fatores de exclusão social são estabelecidos pela negação, a certos indivíduos ou grupos, da possibilidade de igualdade de oportunidades (Almeida, 1993; Wixey et al., 2005). Por conseguinte, os fatores associados a inclusão social prezam pela equidade social. Verifica-se, ainda, uma padronização de influências externas associadas essencialmente a economia e cultura, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1
Síntese dos fatores de exclusão e inclusão social



Fonte: Elaboração própria.

O fenômeno de exclusão social é um processo que abrange a todos com condições e níveis diferenciados. Tal processo sugere que a sociedade é suscetível à exclusão social. Além dos recursos financeiros e materiais, a exclusão social engloba aqueles que são limitados por uma causa ou uma diversidade de obstáculos, tais como: a discriminação, a falta de oportunidades de emprego local, baixas qualificações, doença crônica, medo do crime e isolamento geográfico (Barry, 1998; Rodrigues *et al.*, 1999; Wixey *et al.*, 2005).

Tsugumi (2006, p. 21) considera o processo de exclusão social perverso, pois condiciona os excluídos a criarem situações que garantam a sua própria sobrevivência através do mercado de trabalho informal ou da ilegalidade.

As diversas representações de exclusões sociais conectam-se umas com as outras gerando um efeito acumulativo, *e.g.*, o desemprego vincula-se a perda da liberdade e a pobreza (Wixey *et al.*, 2005, p. 16). Assim, o processo de inclusão parte do mesmo entendimento que quando aplicado liga-se a outras variantes, ampliando o seu raio de ação (Sen, 2000, p. 41). Uma das preocupações constantes do Serviço Social (SS) é promover e estimular a inclusão social, como afirma Sheppard (2006, p. 6).

3. Principais medidas de minimização da exclusão social

Relativamente aos conceitos apresentados anteriormente sobre a exclusão social, salienta-se o seu caráter multidimensional. Assim sendo, a minimização dos seus efeitos parte do amplo conhecimento de todos os fatores envolvidos, bem como do reconhecimento da sua natureza conforme refere Sen (2000, p. 30). Na verdade, é essencial uma análise holística de todos os problemas sociais para se definir eventuais medidas de combate à exclusão social.

Assim, a amplitude multidimensional da exclusão social impulsiona uma nova dinâmica de problemas sociais incrementando a complexidade e tornando imperativa uma abordagem holística, visto que, como salientam Bulla *et al.* (2004, p. 13), “novos problemas exigem soluções novas”. A transformação social requer uma dinâmica mais criativa de intervenção social na medida em que não existe um padrão de resposta, ou seja, nem sempre uma intervenção aplicada a uma questão social de determinado lugar servirá para outro.

É importante prestar atenção às diferentes formas de exclusão social para, posteriormente, seguir com a aplicação de políticas públicas com maior nível de sucesso. É particularmente importante adotar-se uma abordagem adequada no âmbito da identificação do problema que viabilize uma investigação completa e detalhada.

A exclusão social é, geralmente, combatida por programas assistencialistas que têm como foco manter os mais vulneráveis com determinado nível de satisfação, evitando, assim, a rebeldia e os riscos políticos (Tsugumi, 2006, p. 21). O equívoco não está no crescimento das prestações sociais, mas nas políticas que viabilizem a sua sustentação (Carreira, 1996, p. 369).

Após a identificação dos fatores de exclusão social, considera-se que devem ser desenvolvidas medidas de minimização da exclusão social através da abordagem holística (*i.e.* abordagem integrada que considera todas as dimensões do problema de modo a contribuir para sustentabilidade social) dos fatores imposta pela interdependência que os caracteriza, em detrimento da resolução pontual de cada problema.

Na secção seguinte analisam-se algumas medidas de minimização dos fatores que contribuem para o incremento das vulnerabilidades sociais, tais como: desemprego, pobreza, educação, saúde e população idosa.

3.1. Pobreza

A pobreza, a ausência de recursos ou de rendimentos é um dos fatores determinantes da exclusão social que afeta os mais fragilizados pelas suas condições financeiras (Almeida, 1993, p. 832; Rodrigues, 2000, p. 176), sendo a característica económica fundamental para definir a pobreza (Lopes, 2006, p. 13). Proença (2005, p. 12) acrescenta que a pobreza está relacionada com os juízos de valores sobre os padrões de vida e as normas sociais numa perspectiva espaço-temporal. Apesar de a variável financeira ser um instrumento significativo para a pobreza, não é a única que a caracteriza. Assim, a pobreza deve ser abordada como uma privação das capacidades social, económica, cultural e política (Alves, 2009, p. 125; Rodrigues et al., 1999, p. 66; Sen, 2001, p. 87).

No entanto, a pobreza pode ser conceituada de diversas maneiras e com divisões em duas categorias: a pobreza relativa e a absoluta. Em 1995, na Ci-

meira Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhaga, designou-se que a pobreza absoluta ou extrema é uma grave privação das necessidades humanas básicas, incluindo a alimentação, segurança, água potável, saneamento básico, saúde, moradia, educação e informação (Rodrigues et al., 1999, p. 67). A pobreza relativa é quando os rendimentos e os recursos de uma pessoa ou comunidade são inadequados para ter um padrão de vida considerado aceitável na sociedade em que vivem (Eurostat, 2010, p. 6; Rodrigues et al., 1999, p. 67). Esta condição pode desencadear várias situações desfavoráveis, tais como: desemprego, baixa renda, condições precárias de habitação, cuidados de saúde inadequados e barreiras na aprendizagem, cultura, desporto e lazer, conduzindo à exclusão e à marginalização dos envolvidos, privando-os de participar em atividades económicas, sociais e culturais (Alves, 2009, p. 127; COM, 2003, p. 9; Eurostat, 2010, p. 6; Silva, 2008, p. 5).

A erradicação da pobreza requer um planeamento da atual inserção social através de programas que permitam debelar as fragilidades sociais e, dessa forma, desenvolver a sociedade. No entanto, a dimensão desses programas de inserção exige uma resolução a longo prazo através de reformas profundas (Tsugumi, 2006, p. 34). Em situação de fragilidade social, que agrupam a situação de pobreza e exclusão social, encontram-se as crianças pobres, idosos isolados, desempregados, os sem-abrigo, pessoas com deficiência física e/ou mental, migrantes, ex-reclusos, toxicodependentes e alcoólicos.

Fernández Enguita et al. (2004, p. 129) defendem que os grupos de riscos (*i.e.* jovens, idosos, imigrantes, sem-abrigo, deficientes, ex-reclusos, toxicodependentes, alcoólicos, prostitutas) são efeitos das transformações sociais e requerem acompanhamento dos serviços sociais. Relativamente aos ex-reclusos, Gomes et al. (2004, p. 27) recomendam um programa de educação e formação profissional, ainda no período de reclusão, considerando ser um contributo para a reinserção social.

Os planos de combate à pobreza são abrangentes e contribuem para a redução da exclusão social; assim, o carácter multidimensional da privação das necessidades básicas relaciona-se com os outros fatores da exclusão social. Desta forma, um desempregado que se encontre numa situação de privação financeira não tem condições e oportunidades de escolhas, sendo afetado ao nível psicossocial (baixa autoestima, perda de liberdade) e de precariedade nos serviços de alimentação, saúde, educação, habitação, cultura e lazer (Sen, 2000, p. 45; Hunter, 2000, p. 3).

É inviável combater a pobreza e a exclusão social sem fazer uma análise das desigualdades económicas e sociais. De assinalar que, nos programas políticos observa-se uma tendência em tentar resolver esse problema, tornando-o uma das prioridades em campanhas políticas. Este tema transformou-se numa questão social por excelência, tendo sido amplamente discutido nas campanhas presidenciais portuguesa e brasileira de 2011.¹ Esta preocupação é mundial, tendo em consideração os níveis de pobreza de cada país.

Perante a relevância desse tema no contexto do espaço europeu, o Parlamento Europeu designou 2010 como o Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social (www.2010combatepobreza.pt), com ações que promoveram o reconhecimento dos direitos a todos e a coesão social (Eurostat, 2010, p. 5). Em março de 2000, o Conselho Europeu extraordinário de Lisboa² determinou que os Estados-membros e a Comissão deviam elaborar políticas concretas de erradicação da pobreza e exclusão social até 2010. Este compromisso foi reafirmado em 2003 através da elaboração dos Planos de Ação Nacionais para a Inclusão (PAN/Incl) que, conseqüentemente, culminou na apresentação do Relatório Conjunto sobre Inclusão Social (COM, 2003, p. 4).

3.2. Desemprego

As medidas de transferências sociais monetárias reduzem o risco de pobreza, mas não o debela. A resolução das questões sociais combina as transferências monetárias com programas que abrangem a saúde, a educação e a habitação. Além disso, é preciso favorecer condições de estabilidade e qualidade no mercado de trabalho para homens e mulheres capazes de trabalhar, visto que o desemprego e

1. No discurso do candidato Cavaco Silva sobre as atribuições do presidente da República está presente o combate à pobreza (Disponível em: <cavacosilva.pt/?categoryId=151>. Acesso em: 16 jan. 2011). A campanha presidencial do candidato Manuel Alegre tem como um dos objetivos a superação da pobreza persistente, dinamizando o consumo das famílias e induzindo o crescimento económico (Disponível em: <www.manuelalegre.com/402000/1/index.htm>. Acesso em: 16 jan. 2011). O candidato independente Fernando Nobre sempre lutou contra a miséria e o desemprego (Disponível em: <www.fernandonobre2011.com/como-recomecar-portugal.aspx>. Acesso em: 16 jan. 2011) tendo criado, a 5 de Dezembro de 1984, uma organização não governamental designada por AMI (Assistência Médica Internacional, <<http://www.ami.org.pt/>>)

2. http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_pt.htm.

o trabalho precário integram os problemas contemporâneos que conduzem à exclusão social (Alves, 2009; Rodrigues, 1999; Rodrigues et al., 1999).

No âmbito de combate ao desemprego é primordial assegurar as condições para a plenitude do trabalho através de políticas fiscais e legislação laboral que estimulem os empregadores a promoverem investimentos que criem emprego.

Quadro 3
Ações da UE-15: prioridade ou não?

Ações	Prioritária (%)	Não prioritária (%)
Lutar contra o desemprego	90	6
Manter a paz e a segurança na UE	89	6
Lutar contra o crime organizado	88	8
Lutar contra a pobreza e a exclusão social	87	8
Proteger o ambiente	83	12
Garantir os direitos do indivíduo e o respeito dos principais democráticos na UE	80	12
Proteger os consumidores e garantir a qualidade dos produtos	80	14
Aproximar-se dos cidadãos europeus, por exemplo dando mais informações sobre a UE	70	20
Implementar com êxito a moeda única europeia, o euro	60	31
Reformar as instituições da UE e o seu funcionamento	51	33
Afirmar a importância política e diplomática da UE no mundo	50	37
Acolher novos Estados-membros	28	59

Fonte: Comissão Europeia (2001, p. 35).

A inclusão social através do trabalho gera maior envolvimento participativo do indivíduo na sociedade, visto que o emprego possibilita a capacidade

de decisão, de escolhas relativamente à utilização dos recursos sociais e de pleno exercício da cidadania. Por outro lado, o desemprego, sobretudo de longa duração, causa danos psicossociais, tais como a perda de competência e autoestima (COM, 2003, p. 24; Silva, 2008, p. 5).

O primeiro relatório do PAN/Incl identificou oito desafios a serem cumpridos pelos Estados-membros. O primeiro destina-se à garantia e ao desenvolvimento do emprego como forma de combate à exclusão social, desenvolvendo um plano direcionado aos mais desfavorecidos com dificuldades de aceder ao mercado laboral. Nestas condições encontram-se os imigrantes, ex-reclusos, toxicodependentes, alcoólicos, deficientes, sem-abrigo e jovens desempregados (COM, 2003, p. 34-35).

De acordo com os dados do Quadro 3, pesquisa feita em 1999 pela Comissão Europeia (Eurobarómetro), observa-se que os inquiridos elegeram o desemprego como fator prioritário da política de inclusão social na UE. Verifica-se que a luta contra a pobreza e a exclusão social representa a quarta prioridade com 87%. O destaque à luta contra o desemprego mostra uma ansiedade pela urgência na solução desse problema, bem como a associação entre desemprego e exclusão social.

Neste mesmo documento da Comissão Europeia (2001, p. 45) os inquiridos designaram que as principais causas do desemprego são: i) redução dos efetivos e reestruturação das empresas — 78%; ii) falta de formação e qualificação adequadas — 64%; iii) políticas de emprego do governo — 56%; iv) globalização — 53%; v) salários excessivamente elevados — 39%; vi) política da UE em geral — 33%; vii) mercado único — 28% e, viii) a moeda única, o euro com 17%. Diante destes dados é importante considerar que o crescimento das pequenas e médias empresas é acompanhado pelo aumento da taxa de empregabilidade. Por isso, é importante adotar políticas que estimulem e facilitem a criação de novas empresas. É primordial contribuir para a igualdade de oportunidades e de género através de desenvolvimento de programa de formação profissional para jovens e adultos.

3.3. Educação

Os baixos índices de escolaridade e analfabetismo são muitas vezes os obstáculos ao emprego e aperfeiçoamento profissional (Eurostat, 2010, p. 71).

Geralmente, os níveis mais elevados de sucesso escolar reduzem o risco de desemprego, enquanto os baixos níveis de habilitação escolar e qualificação profissional conduzem à situação de exclusão.

A implementação de projetos com a participação de empresas e da sociedade civil, em geral, é uma opção para contribuir para a qualidade do ensino e estímulo à aprendizagem, proporcionando oportunidades de aprendizagem contínua ao longo da vida (COM, 2003, p. 24).

3.4. Saúde

O resultado de uma pessoa saudável está relacionado com fatores associados ao estilo de vida e ao acesso aos cuidados de saúde. A exclusão social pode ser desencadeada por problemas de saúde, assim como pode também agravá-los (Eurostat, 2010, p. 76).

Quadro 4
Despesas com o Serviço Nacional de Saúde.

Anos	Porcentagem do PIB	Anos	Porcentagem do PIB
1960	0.9	1985	3.9
1965	1.2	1990	4.1
1970	1.7	1991	4.4
1975	3.1	1992	4.6
1980	3.8		

Fonte: Carreira (1996, p. 418).

As dificuldades de acesso aos cuidados de saúde representam um grande obstáculo para os mais vulneráveis. O PAN/Incl constatou que os principais problemas encontrados nos Estados-membros são (COM, 2003): i) lista de espera; ii) custo demasiado elevado dos cuidados e dos tratamentos a cargo dos doentes com recursos modestos; iii) dificuldades administrativas, culturais ou

geográficas no acesso aos cuidados; e iv) insuficiências em matéria de rastreio, vacinação e sensibilização.

Importa referir, conforme os dados disponíveis no Quadro 4, que as despesas com o Serviço Nacional de Saúde (SNS) se agravaram nas últimas décadas. Os custos representam uma importante variável que deve ser correlacionada com a promoção da saúde.

A resolução dos problemas com os serviços de promoção da saúde implica um estudo pormenorizado das necessidades e riscos identificados, bem como atenção aos custos. A existência de programas de saúde da família e campanhas preventivas são fundamentais nos cuidados primários à saúde, proporcionando um avanço da qualidade dos serviços e a garantia do direito constitucional de acesso universal e gratuito à saúde. Essas ações de dimensão regional possibilitam o desenvolvimento das especificidades internas da região (Carneiro Júnior e Silveira, 2003, p. 1828).

O programa de apoio às famílias, situado em postos de saúde próximos das comunidades e com visitas domiciliárias, é de extrema importância para as famílias que não têm facilidades de mobilidade. Wixey et al. (2005, p. 17) constatou através de um estudo da Omnibus Survey (<http://www.esds.ac.uk/government/omnibus/>) que as dificuldades de acesso às unidades de saúde (hospitais, postos e consultórios) representam um dos fatores de exclusão social, pois dificultam a igualdade no acesso à saúde, gerando uma desistência ao atendimento médico, sobretudo aos cuidados primários.

Carreira (1996, p. 421) advoga que os atuais e futuros problemas da saúde se enquadram na possibilidade de políticas alternativas mais viáveis financeiramente e que primem pela qualidade e melhoria das prestações de saúde.

Importa sublinhar a importância de gerir alternativas que viabilizem a promoção da saúde, sobretudo aos mais vulneráveis que pertencem à categoria de excluídos socialmente. Dessa maneira, os cuidados à saúde implicam também a valorização da vida, da saúde, da cidadania e da dignidade humana.

3.5. População idosa

O aumento da esperança de vida e a redução da taxa de natalidade contribuem diretamente para um aumento progressivo do envelhecimento populacional, e Gonçalves (2003, p. 43) defende que tais situações exigem medidas mi-

tigadoras específicas. De acordo com os dados do Quadro 5, regista-se uma tendência de crescimento contínuo e significativo no percentual da população idosa (*i.e.* cidadãos acima de 65 anos) enquanto que decresce o percentual de jovens com menos de quinze anos. É manifesta a necessidade de um plano de gestão apropriado, integrando todas as dimensões da inclusão social, ao segmento da população idosa.

Importa ressaltar que iniciativas de inserção social promovidas pelos atores sociais contribuem para a qualidade de vida dos idosos. Estas iniciativas incluem atividades físicas, de lazer, entretenimento (incluindo universidade sénior) e desporto, tais como: caminhada, exercícios físicos nos jardins monitorizados por voluntários na área do desporto (alunos e profissionais de educação física); sessões de teatro e cinema com redução nas tarifas, estimulando o interesse pela cultura.

Quadro 5

População residente segundo os censos: total e por grandes grupos etários

Tempo	Grandes grupos etários						
	Total geral	0-14		15-64		65+	
		Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)
1960	8 889 392	2 591 955	29,16	5 588 868	62,87	708 569	7,97
1970	8 611 125	2 451 850	28,47	5 326 515	61,86	832 760	9,67
1981	9 833 014	2 508 673	25,51	6 198 883	63,04	1 125 458	11,45
1991	9 867 147	1 972 403	19,99	6 552 000	66,40	1 342 744	13,61
2001	10 356 117	1 656 602	16,00	7 006 022	67,65	1 693 493	16,35

Fonte: Pordata (<http://www.pordata.pt/>).

O crescimento da população idosa ocasiona situações de fragilidade social nas sociedades contemporâneas. Um dos maiores problemas a ser banido é a solidão ou o abandono dos idosos, facto que tem vindo a ser manifestamente comprovado, por exemplo, com a descoberta de idosos mortos em sua residên-

cia.³ Numa mesma semana foram descobertos mais cinco idosos mortos em suas residências.⁴ Tal situação evidencia a urgência de intervenção sobre o envelhecimento demográfico.

O sociólogo António Barreto⁵ defende que o combate para a solidão e o abandono exige da população apoio às instituições de solidariedade existentes, uma vez que o Estado (ministério) não tem sensibilidade para tratar desses assuntos. O problema não é só a velhice, agrega-se também a dependência. Destaca-se, ainda, a rotura dos laços de vizinhança nas sociedades contemporâneas, contribuindo para a solidão.

O mesmo autor acrescenta que as autarquias deviam ser mais coercivas nas edificações para idosos, sobretudo nas grandes cidades de Lisboa e Porto, onde o percentual de idosos solitários é maior. O atual planeamento urbano exclui os idosos. Cabe um planeamento que possibilite organizar funções para os idosos viverem de forma menos cruel. É essencial o apoio direto, a humanização não de forma vazia, mas na tentativa de encontrar dispositivo de apoio ao voluntariado.

As medidas de minimização ao combate a exclusão não são inovadoras, mas continuam sendo urgentes. A efetivação e o acompanhamento de todos os planos inclusivos não devem permanecer apenas em relatório. Apresenta-se no Quadro 6 uma síntese de algumas medidas que visam contribuir para inclusão social.

4. Considerações finais

A participação de todos os indivíduos em atividades sociais, culturais e de lazer assume um papel crucial no âmbito da coesão social, como realça Wixey et al. (2005, p. 18), e contribui para a melhoria da saúde, emprego, educação,

3. DN Portugal, “Caso de idosa encontrada morta em casa mostra “urgência” no combate ao envelhecimento demográfico”, Disponível em: <http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1780024&seccao=Sul>. Acesso em: 12 jan. 2011.

4. RTP Notícias, Disponível em: <<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?t=Tres-casos-de-idosos-encontrados-mortos-em-casa-numa-semana.rtp&headline=20&visual=9&article=415825&tm=8>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

5. Jornal da Noite Sic, edição de 10/02/2011, “Envelhecimento e solidão em Portugal”, Disponível em: <<http://sic.sapo.pt/online/video/informacao/Jornal+da+Noite/2011/2/edicao-de-10-02-2011-1-parte-mocao-de-censura-ao-governo-envelhecimento-e-solidao-em-portugal-greve-.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

bem como a redução da criminalidade, proporcionando uma melhoria da qualidade de vida da população em geral.

Apresenta-se a seguir uma síntese das principais medidas de minimização da exclusão social preconizadas pela Comissão Europeia (COM, 2001, 2003) para os diferentes fatores considerados:

Promoção do Emprego

Apoio e incentivos fiscais para integração de jovens no primeiro emprego; cursos de capacitação profissional para os desempregados; percentual estabelecido para contratação de funcionários com deficiência; obrigatoriedade de um programa de Cursos Profissionais nas empresas com o objetivo de assegurar a empregabilidade; serviços de infantários e creches; medidas fiscais e sociais mais flexíveis para as empresas.

Promoção da Educação

Participação de empresas e da sociedade civil em prestações de serviços voluntários para complementar a educação; apoio financeiro às famílias mais desfavorecidas com filhos na escola; ofertas de formação diversificada como medidas de reinserção para reduzir a evasão escolar; cursos profissionalizantes aos jovens.

Promoção da Saúde

Programas de apoio à família com visitas médicas em domicílio; campanhas preventivas com a participação de todos (sociedade, escolas, entidades públicas, privadas e sem fins lucrativos) em temas mais relevantes para a região (*e.g.* tabagismo, alcoolismo, obesidade e gravidez na adolescência); fixação de tempo de espera para as consultas (generalistas e especialistas) e as intervenções cirúrgicas. Melhoria nos serviços de urgência primando a qualidade e a redução do tempo de espera, iniciando-se com uma triagem mais ágil e rigorosa e uma modernização nos serviços de urgência.

Proteção de Idosos

Programas de saúde com visitas domiciliares; atividades físicas, culturais, desportivas e de lazer com a participação de todos os atores sociais. In-

centivo ao voluntariado; apoio as instituições existentes de solidariedade social.

Por conseguinte, o combate à exclusão social requer a conceção e a implementação de planos estratégicos intersectoriais, integrando transversalmente as dimensões social, económica (incluindo a tecnologia) e ambiental, com o intuito de garantir a sustentabilidade social e o desenvolvimento. No que respeita ao ambiente, é imperativo debruçar sobre os novos desafios impostos pelos impactes das alterações climáticas sobre os grupos vulneráveis, designadamente no que concerne à migração forçada (*vide* Warner et al., 2010; ISDR, 2010), extinção de certas atividades económicas (*e.g.* pesca, agricultura e pecuária), fundamentais para subsistência de pequenas comunidades rurais, entre outros aspectos (*vide, e.g.*, Heger et al., 2008).

Recebido em mar./2011 n Aprovado em abr./2011

Referências bibliográficas

ALMEIDA, João Ferreira, Integração Social e exclusão social: algumas questões. *Análise Social*, Lisboa, v. XXVIII, n. 123-124, p. 829-834, 1993.

ALVES, Nuno. Novos factos sobre a pobreza em Portugal. *Boletim Económico*. Banco de Portugal, p. 125-154, 2009.

BARRY, Brian. Social exclusion, social isolation and the distribution of income. *Centre for Analysis of Social Exclusion — Case*, Londres, p. 1-24, 1998.

BULLA, Leonia Capaverde; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz (Orgs.). *As múltiplas formas de exclusão social*. Rio Grande do Sul: Edipucrs, 2004.

CARNEIRO JÚNIOR, Nivaldo; SILVEIRA, Cássio. Organização das práticas de atenção primária em saúde no contexto dos processos de exclusão/inclusão social. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 19, p. 1827-1835, 2003.

CARREIRA, H. Medina, As políticas sociais em Portugal. In: BARRETO, António (Org.). *A situação social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1996.

CASTELLS, Manuel. El capitalismo de la información y la exclusión social. Discurso pronunciado en la Conferencia de UNRISD sobre Tecnologías de Información y

Desarrollo Social, 1998. Disponível em: <<http://www.unrisd.org/espindex/publ/news/19esp/castnews.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Relatório conjunto sobre a inclusão social, que sintetiza os resultados da análise dos planos de acção nacionais para a inclusão social (2003-05), Bruxelas, 12/12/2003, COM (2003) 773 Final, 2003.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Proyecto de Informe Conjunto Sobre la Integración Social, Bruxelas, 10/10/2001, COM (2001) 0565 Final, 2001.

COMISSÃO EUROPEIA. Como os europeus se vêem a si próprios — sondagens de opinião — um espelho da realidade. Documentação europeia, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.

EUROSTAT — European Distributors of Statistical Software — Statistical books. *Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of the European Union 2010*. Luxemburgo: European Union, 2010.

FERNÁNDEZ ENGUIA, Mariano et al. *Riesgos de exclusión y recursos para la acción social en el municipio de Valladolid*. Informes de Investigación. Universidad de Salamanca, Salamanca: Departamento de Sociología y Comunicación, 2004.

GLENNERSTER, Howard. US poverty studies and poverty measurement: the past twenty-five years. Londres: *Case Paper*, Centre for Analysis of Social Exclusion, n. 42, 2000. Disponível em: <<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/CP/CASEpaper42.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

GOMES, Conceição; DUARTE, Madalena; ALMEIDA, Jorge, Crimes, penas e reinserção social: um olhar sobre o caso português. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 5. *Actas dos ateliers*. Sociedades contemporâneas: reflexividade e acção, p. 27-34, 2004.

GONÇALVES, Cristina, As pessoas idosas nas famílias institucionais segundo os censos, *Revista de estudos Demográficos*, Lisboa, n. 34, p. 41-60, 2003.

HEGER, M.; JULCA, A.; PADDISON, O. Analysing the impact of natural disasters in small economies: the Caribbean case. *UNU-WIDER research paper*, Helsinki: n. 2008/25, 2008.

HUNTER, B. H. Social exclusion, social capital, and indigenous australians: measuring the social costs of unemployment, Centre for Aboriginal Economic Policy Research. *Discussion Paper*, n. 204, p. 1-41, 2000.

IPCC. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge and Nova York: Cambridge University Press, 2007.

ISDR. *Natural hazards, unnatural disasters: the economics of effective prevention*, International Strategy for Disaster Reduction (ISDR). United Nations, 2010. Disponível em: <<http://unisdr.org/publications/v.php?id=15136>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil — Estados Unidos, França e Brasil, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 61-85, 2003.

LACLAU, Ernesto. Inclusão, exclusão e a construção de identidades. In: AMARAL JR, Aécio; BURITY, Joanildo (Orgs.). *Inclusão social, identidade e diferença: perspectiva pós-estruturalista de análise social*. São Paulo: Annablume, 2006.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

LOPES, José Rogério. “Exclusão social” e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitidade. *Psicologia & Sociedade*. Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 13-24, 2006.

MASSEY, DS., AXINN, W. G.; GHIMIRE, D. J. *Environmental change and out-migration: evidence from Nepal*, 2007. Disponível em: <<http://www.psc.isr.umich.edu/pubs/pdf/tr07-615.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

MAZZA, Jacqueline. Inclusão social, mercados de trabalho e capital humano na América Latina. In: BUVINIC, M.; MAZZA, J.; DEUTSCH, R. (Orgs.). *Inclusão social e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PROENÇA, Carlos Sangreman. *A exclusão social em cabo verde: uma abordagem preliminar*. Lisboa, ACEP — Associação para a Cooperação entre Povos, Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 2005. p. 1-73.

RODRIGUES, Eduardo Vítor. O Estado-providência e os processos de exclusão social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português. *Sociologia*, Porto, n. 10, p. 173-200, 2000.

_____ et al. A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. *Sociologia*, Porto, n. 9, p. 63-101, 1999.

RODRIGUES, Fernanda. Assistência social e políticas sociais em Portugal. Lisboa: ISSS — Dep. Editorial; CPIHTS — Centro Português de História e Investigação em Trabalho Social, 1999.

SEN, Amartya. Social exclusion: concept, application, and scrutiny. *Social Development Papers*, Office of Environment and Social Development Asian Development Bank, n. 1, 2000.

- SEN, Amartya. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- SHEPPARD, Michael. *Social work and social exclusion: the idea of practice*. Aldershot: Ashgate, 2006.
- SILVA, Natalina. Factores de pobreza e exclusão social — categorias sociais vulneráveis. *Pretextos*, Lisboa, n. 29, p. 5-8, 2008.
- SILVER, Hilary. Políticas dos países europeus para promover a inclusão social. In: BUVINIC, M.; MAZZA, J.; DEUTSCH, R. (Orgs.). *Inclusão social e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- TSUGUMI, Neide Yoko, Inclusão social no mercado de trabalho e hospitalidade. Dissertação (Mestrado) — Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2006.
- UNITED NATIONS. World economic and social survey 2008: overcoming economic insecurity. Sales no E.08.II.C.I. United Nations, 2008.
- WARNER, K. et al. Climate change, environmental degradation and migration. *Natural Hazards*, v. 55, n. 3, p. 689-715, 2010. doi: 10.1007/s11069-009-9419-7.
- WIXEY, Sarah *et al.*, Measuring Accessibility as Experienced by Different Socially Disadvantaged Groups, funded by the EPSRC FIT Programme — Transport Studies Group — Universidade de Westminster, 2005.