

Lutar contra a exclusão social no meio rural



LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
AGRICULTURE



Lutar contra a exclusão social no meio rural

“INOVAÇÃO EM MEIO RURAL”

CADERNO N.º 8

OBSERVATÓRIO EUROPEU LEADER

JULHO DE 2000

*O presente caderno é o resultado dos trabalhos do seminário LEADER “**Responder às situações de exclusão nos territórios rurais**”, que se realizou de 30-09 a 04-10-1998 em Castlebar (Irlanda), com a colaboração do Grupo LEADER South & West Mayo (E-mail: leader@smayo.iol.ie).*

*Foi redigido por **Gilda Farrell** (Directora adjunta do Observatório Europeu LEADER) e **Samuel Thirion** (INDE, Portugal), com a colaboração de **Bernard Brunet** (SAPIE, França).*

*A revisão do texto final foi assegurada por **Jean-Luc Janot** (Observatório Europeu LEADER). Responsável pela produção: **Christine Charlier**.*

© 2000 Observatório Europeu LEADER / AEIDL

Índice

Introdução	5
Capítulo I	7
A exclusão social, um fenómeno pluridimensional	9
1.1 O que é que se entende por “exclusão social”?	9
1.2 Em que medida é que a evolução estrutural do emprego na Europa é geradora de pobreza?	10
1.3 Da “pobreza” à “exclusão social”	12
1.4 Como avaliar a dimensão da pobreza e da exclusão social?	13
1.5 A exclusão social no meio rural: um desafio para o desenvolvimento sustentável	13
1.6 Luta contra a exclusão social e desenvolvimento rural	15
Capítulo II	17
Diagnóstico e estratégias de luta contra a exclusão social no meio rural	19
2.1 Analisar as necessidades: o diagnóstico da exclusão social num território rural	19
2.2 Analisar a oferta: inventário das práticas em matéria de luta contra a exclusão social	26
2.3 Avaliar e reduzir as diferenças entre as necessidades e a oferta	28
2.4 Conclusão	30
Capítulo III	31
Agir contra a exclusão no meio rural: que métodos e que instrumentos?	33
3.1 As acções locais orientadas, embriões de uma abordagem territorial mais global	33
3.2 Colmatar as insuficiências da ajuda dos serviços públicos	34
3.3 Associar iniciadores, beneficiários, recursos humanos e financeiros	35
3.4 Os instrumentos	38
3.5 Consequências das acções orientadas e perspectivas	39
3.6 Conclusão	40
Capítulo IV	41
Consolidar a luta contra a exclusão social inserindo-a numa abordagem territorial	43
4.1 Os desafios da abordagem territorial: da luta contra a exclusão à coesão social	43
4.2 Ensinamentos obtidos que podem servir para a elaboração de uma abordagem territorial da inclusão	44
4.3 Potencialidades e limites do método LEADER	46
Conclusão	49

Introdução

Ainda que a luta contra a exclusão social não fosse considerada expressamente como fazendo parte das medidas de intervenção do programa LEADER II, o esforço dos GAL no sentido de utilizarem todo o potencial endógeno dos territórios rurais conduziu, na maior parte dos casos, a ter em conta os problemas da exclusão, do desemprego e do isolamento. Foi assim que ao longo da execução da Iniciativa se foi desenvolvendo uma certa sensibilidade em relação a esta questão. Os grupos de acção local (GAL) foram afirmando progressivamente a importância do nível local nas intervenções relativas à coesão social. Nalguns países, como por exemplo na Irlanda, estas intervenções passaram a constituir um elemento essencial das estratégias aplicadas. A nova Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural LEADER+ confirma a necessidade de aprofundar este tema e os métodos de intervenção, colocando a tónica na igualdade de oportunidades e nas acções que têm como objectivo a criação de empregos.

Além disso, como é que os futuros GAL do programa LEADER+ envolvidos em territórios concretos poderão não ter em conta um dos aspectos da agenda europeia que exige com toda a urgência que se investiguem novas abordagens e soluções¹?

Este caderno articula-se em torno de quatro capítulos:

Capítulo I - A exclusão social, um fenómeno pluridimensional

Capítulo II - Diagnóstico e estratégias de luta contra a exclusão social no meio rural

Capítulo III - Agir contra a exclusão social no meio rural: que métodos e que instrumentos?

Capítulo IV - Consolidar a luta contra a exclusão social inserindo-a numa abordagem territorial

No Capítulo III do presente caderno são analisados em pormenor sete estudos de casos utilizados no seminário “*Responder às situações de exclusão nos territórios rurais*”:

País	Região	Território	Título
França	Bretanha	Centro-Oeste da Bretanha	O plano rural de inserção da Cornualha na zona do Morbihan
França	Auvergne	Forez e planície do Loire	Recrutar laços sociais para a inserção dos agricultores em dificuldades na zona do Loire
Finlândia	Oulu	Utajärvi	Apoiar a independência das pessoas idosas
Itália	Trento	Valle di Non	Cooperativa social: grupo de sensibilização para os deficientes (“Gruppo sensibilizzazione handicap”)
Reino Unido	Escócia	Angus	Angus transport forum: uma resposta para os problemas de transporte no meio rural
Irlanda	Irlanda	Todo o território	RRI (Rural Resettlement Ireland) – reinstalação no meio rural de famílias urbanas em perigo de exclusão
Itália	Emília-Romana	Sant’Arcangelo di Romagna	O “Banco do tempo”

[1] O leitor que deseje aprofundar as políticas comunitárias em matéria de exclusão social pode consultar as comunicações da Comissão Europeia COM(2000)78 e COM(2000)79, bem como o local Internet http://europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/soc-incl/index_pt.htm.

Capítulo I

A exclusão social, um fenómeno pluridimensional

A exclusão social, um fenómeno pluridimensional

A pobreza e a exclusão social tendem desde há uma dezena de anos a assumir uma dimensão preocupante em muitos países da União Europeia, tanto no meio urbano como rural. Esta evolução é explicada em grande parte pelo aumento do desemprego, mas nem sempre desemprego, pobreza e exclusão têm uma ligação directa, razão pela qual é necessário examinar mais pormenorizadamente os mecanismos que os relacionam entre si.

Este primeiro capítulo tentará por conseguinte evidenciar as relações que existem entre desemprego, pobreza e exclusão social e definir as características deste último fenómeno na União Europeia actual e particularmente no meio rural.

Neste contexto, deve salientar-se que a exclusão social no meio rural é relativamente desconhecida e pouco estudada: sendo mais difusa e menos visível no campo, a exclusão social tende a ser considerada como um fenómeno essencialmente urbano. E no entanto é uma realidade que afecta igualmente os territórios rurais, muitas vezes confrontados com reestruturações difíceis da agricultura, com a falta de postos de trabalho e um desemprego elevado, com uma evolução negativa da oferta de serviços sociais adequados, com o isolamento e a ausência de locais de encontro e de vida social, com a escassez de habitação para as novas famílias, etc.

Assim, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento Rural de Inglaterra (2000-2006) revela que:

- > a percentagem de aldeias rurais (“parishes”) que não dispõem de serviços essenciais é elevada. Desde 1991 que a oferta de serviços parece não se ter reduzido, excepto no que diz respeito aos serviços postais. Apesar disso, há alguns serviços que fazem muita falta: 70% das aldeias já não têm um armazém geral e 75% deixaram de ter um serviço semanal de auto-carro, por exemplo²;
- > o inventário estatístico dos problemas de exclusão social é mais difícil de realizar nas zonas rurais, atendendo à presença no mesmo território de famílias abastadas e de famílias mais desfavorecidas;
- > os baixos salários e a instalação de um número cada vez maior de reformados no campo são as principais causas da pobreza no meio rural. Aliás, a pobreza não é um

- fenómeno das zonas afastadas, verificando-se igualmente nos territórios mais ricos e de maior acessibilidade;
- > um estudo³ sobre 5000 famílias permitiu concluir que 30% dos rurais tinham conhecido a pobreza nos dez anos precedentes, contra 40% no meio urbano. Outros estudos realizados em 1979⁴ e 1990⁵ revelaram que 25% das famílias rurais britânicas viviam em situação de pobreza ou de quase pobreza;
- > a taxa de suicídio é mais elevada entre os agricultores do que em qualquer outra profissão, o que revela o elevado nível de angústia que afecta este grupo social. Atendendo ao isolamento dos agricultores, a taxa de suicídio pode igualmente ser considerada como um indicador da exclusão social no meio rural.

1.1 O que é que se entende por “exclusão social”?

Os diversos intervenientes que se têm debruçado sobre esta questão não conseguem chegar a acordo sobre uma definição da exclusão social.

O EUROSTAT, o Serviço de Estatísticas da Comissão Europeia, considera a exclusão social como um fenómeno pluridimensional, que impede os indivíduos de participarem plenamente na sociedade⁶.

No relatório intitulado “*Combating exclusion in Ireland 1990-94*” (Combater a Exclusão na Irlanda, 1990-94), Patrick Commins considera, por seu lado, que a exclusão social resulta do deficiente funcionamento de uma das quatro componentes seguintes:

- > o sistema democrático jurídico-legal, suposto garantir a integração social de todos os cidadãos;

[2] Comissão do Desenvolvimento Rural, *Inquérito dos Serviços Rurais 1997*.

[3] P. Chapman et al. (1998), *Poverty and exclusion in rural Britain*, Joseph Rowntree Foundation, McLaughlin & Bradley (1980).

[4] Idem.

[5] P. Cloke et al. (1994), *Lifestyles in rural England*, Comissão do Desenvolvimento Rural.

[6] EUROSTAT, *Statistiques en bref, Population et conditions sociales*, n° 1/2000: “L’exclusion sociale dans les Etats membres de l’UE”.

- > o mercado do trabalho, suposto garantir a integração económica;
- > o Estado-Providência, suposto garantir a integração social;
- > a família e as relações de proximidade, supostas garantir a integração interpessoal.

No Reino Unido, por exemplo, no âmbito do debate em curso sobre as políticas a implementar, emergem três abordagens diferentes⁷:

- > uma abordagem “**integracionista**”, que faz do emprego o elemento-chave da inserção social, porque condiciona ao mesmo tempo o rendimento, a identidade, a auto-estima e o acesso a redes de informação e de contactos;
- > uma abordagem “**pobreza**”, segundo a qual as causas da exclusão residem no baixo nível dos rendimentos e na insuficiência dos recursos materiais;
- > uma abordagem “**marginalidade**” (**subcategoria**), que considera os excluídos como pessoas que se situam fora das normas aceites normalmente pela sociedade e que por isso são portadores de uma “cultura da pobreza” ou “cultura da dependência”. Nesta abordagem são os próprios excluídos que são considerados responsáveis pelo seu estado de pobreza, que se reproduziria de geração em geração.

Apesar destas diferenças de abordagem e de definição, impõe-se uma distinção entre desemprego, pobreza e exclusão social:

- > O desemprego corresponde à situação das pessoas que estão privadas de um trabalho remunerado num determinado momento da sua vida activa. Se o desemprego se prolonga demasiado tempo e a família ou as outras redes pessoais não conseguem assegurar a continuidade, torna-se uma fonte de pobreza e de exclusão social (desemprego de longa duração).
- > A pobreza corresponde a uma situação de insuficiência de recursos. Traduz-se pela impossibilidade de acesso a certos serviços básicos e abrange o conjunto da célula familiar.
- > A exclusão social é um fenómeno mais complexo, no qual intervêm, para além da impossibilidade de acesso a certos serviços, factores sociodemográficos, o estatuto sociocultural e o nível de qualidade de vida.

Estas três situações sociais encontram-se, sem se sobreporem necessariamente.

1.2 Em que medida é que a evolução estrutural do emprego na Europa é geradora de pobreza?

Dito de outra forma, em que medida é que o desajustamento entre a oferta e a procura de emprego na Europa, responsável pelo desemprego, é fonte de pobreza?

Entre 1945 e 1975, a Europa Ocidental teve um crescimento económico baseado essencialmente na concentração das empresas. Os enormes ganhos de produtividade que daí resultaram asseguraram quase o pleno emprego nos países industrializados. No entanto, desde há cerca de vinte anos que os progressos tecnológicos, a globalização da economia e, mais recentemente, da informação têm vindo a pôr em causa esta situação: depois da agricultura e do conjunto do sector primário, foram as grandes empresas do sector secundário que deixaram de criar empregos.

O único sector que hoje em dia é potencialmente criador de empregos é o dos serviços, ao qual se pode acrescentar a indústria de fabrico de instrumentos de precisão⁸.

Por consequência, as exigências do mercado do trabalho em termos de formação e de experiência profissional aumentaram consideravelmente: para as pessoas que não têm as qualificações necessárias, as perspectivas de contratação (antes asseguradas pela agricultura ou pela indústria) são cada vez menores; no que se refere aos jovens, que possuem qualificações mas não têm experiência profissional, dificilmente têm acesso ao emprego.

O desemprego tende portanto a atingir as mesmas pessoas e as mesmas categorias sociais, de que resulta a actual dimensão do desemprego de longa duração: os desempregados há um ano ou mais representam cerca de 5% da população activa da União Europeia e atingem 12% na Espanha, 8% na Itália e 7% na Irlanda. De acordo com o EUROSTAT, em 1996 cerca de metade dos desempregados encontravam-se nesta situação e 30% estavam no desemprego há mais de dois anos.

[7] Schucksmith Mark. *Social Exclusion and Economic Development in Rural Areas*, Arkleton Centre for Rural Development Research e Universidade de Aberdeen. Relatório apresentado no seminário da rede LEADER do RU, ilha de Skye, 8-9 de Setembro de 1999, p. 1.

[8] Comissão Europeia, Direcção-Geral do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais, *O Emprego na Europa, 1997*, pp. 55-58.

De um modo geral, as categorias sociais mais afectadas pelo desemprego de longa duração são:

- > **os jovens** – a taxa de desemprego é duas vezes maior nos jovens que nas faixas etárias mais elevadas (até quatro vezes em França e na Grécia), ainda que nos últimos anos se tenha registado uma tendência para uma redução do número de jovens desempregados e para um aumento do desemprego das pessoas mais idosas⁹;
- > **as mulheres** – o grande aumento, em termos relativos, do emprego feminino nos anos 1995-98 não impediu que a taxa média do desemprego feminino na Europa se mantivesse a um nível elevado durante esse período, em média 3% superior ao do desemprego masculino.

Em que medida é que o desemprego de longa duração é factor de pobreza?

Desde a solidariedade familiar ao apoio do Estado, existem diversos mecanismos de regulação social que permitem atenuar os efeitos do desemprego de longa duração. No entanto, muitas vezes é toda a família que foi atingida pelo desemprego de longa duração: em 1996, a percentagem de famílias com filhos em que nenhum dos pais trabalhava variava entre 8% na Itália e quase 20%, ou seja, uma família em cada cinco, no Reino Unido¹⁰. Além disso, são as famílias monoparentais (em que o ascendente é geralmente uma mulher) que representam a percentagem mais elevada da população com baixos rendimentos na maior parte dos Estados-Membros¹¹.

Em relação aos apoios do Estado ou às transferências do sistema de solidariedade-mutualidade, existem limites: o subsídio de desemprego, por exemplo, deixa de ser concedido ao fim de um ano na maior parte dos Estados da União, levando as pessoas que continuam sem emprego no final desse período a procurarem qualquer tipo de trabalho ou a viverem do rendimento mínimo garantido, nos países onde existe.

Por vezes surgem tendências contraditórias da comparação entre os indicadores sociais e a evolução da taxa de desemprego. Assim, no Reino Unido, país que nos últimos anos tem tido uma diminuição acentuada da taxa de desemprego (8,2% em 1996 contra 10,5% em 1993; respectivamente 6,5% e 8,1% no que se refere ao desemprego feminino), o indicador do rendimento revela que em 1995-96 um quarto da população e 34% das crianças tinham um nível de vida inferior ao limiar de pobreza¹².

Há várias razões para explicar este paradoxo:

- 1) **o indicador do rendimento mede mais as desigualdades do que a pobreza** – quando os rendimentos superiores ao rendimento médio aumentam sob o efeito do crescimento económico, o rendimento médio aumenta de um ponto de vista estatístico. Isto não impede que a taxa de pobreza aumente, uma vez que o rendimento real das categorias sociais mais desfavorecidas não se altera. Mais do que a extensão da pobreza, é portanto o fenómeno de “polarização” social que está em causa. É por isso que nos últimos anos se tem observado simultaneamente uma diminuição da pobreza em termos absolutos na Europa, graças nomeadamente a um certo crescimento do emprego, e um aumento constante da pobreza relativa;
- 2) **o aumento da pobreza falseia os mecanismos de redução do desemprego** – observa-se, com efeito, entre as classes mais desfavorecidas uma menor procura de trabalho, devido ao desânimo dos trabalhadores menos qualificados, que ao fim de algum tempo acabam por deixar de se apresentar no mercado do trabalho. Daí uma inflexão da taxa de desemprego sem qualquer efeito nos indicadores sociais da pobreza/exclusão;
- 3) **já não basta entrar no mundo do trabalho para sair da pobreza** – actualmente, a criação de empregos traduz-se frequentemente numa multiplicação de postos de trabalho mal pagos e sem perspectivas de evolução profissional, bem como na criação de empregos precários e de curta duração.

A questão que se coloca é portanto a seguinte: será possível sair da espiral alimentada pelo triângulo “baixos salários – precariedade – estagnação profissional”, que lança um número cada vez maior de pessoas e de famílias na pobreza? Ou seja, quais são actualmente as medidas institucionais de apoio adequadas quando se fala de integração ou de inserção, tendo em conta a inadequação dos mecanismos destinados a combater a pobreza apenas pelo método do retorno ao emprego?

[9] *Idem*, Parte 1, secção 1: “Evolução recente do emprego e do desemprego”, pp. 27-41.

[10] *The Economist*, 25 de Setembro-1 de Outubro de 1999, p. 50.

[11] Ver *EUROSTAT*, *Statistiques en bref*, op. cit.

[12] *The Economist*, 25 de Setembro-1 de Outubro de 1999, pp. 49-50.

1.3 Da “pobreza” à “exclusão social”

A noção de “exclusão social”, que como se viu é diferente da noção de “pobreza”, impôs-se no final dos anos 80 perante o aparecimento de novas formas de infortúnio social num contexto de crescimento económico e de melhoria da competitividade das economias europeias. Estas novas formas de infortúnio social resultam de processos socioeconómicos que vêm acrescentar, a uma situação de desemprego de longa duração ou de impossibilidade de encontrar um primeiro emprego em que se encontram as pessoas mais fragilizadas, uma degradação dos laços de pertença e, portanto, uma carência de relações sociais, de referências e de estatuto.

A exclusão pressupõe uma privação de natureza diferente da pobreza: os excluídos são privados de opinião e de peso político, numa altura em que aumenta a tolerância da sociedade em relação às desigualdades.

A exclusão social traduz-se também e sobretudo na impossibilidade de acesso aos serviços básicos, a começar por aqueles, como o alojamento e a alimentação, que asseguram a sobrevivência e a dignidade humana. Será necessário recordar que actualmente, na União Europeia, há cerca de 1,1 milhão de cidadãos (e mesmo 1,8 milhão em certas alturas do ano) que recorrem diariamente aos serviços de ajuda aos sem-abrigo? Na Alemanha, no Reino Unido e em França¹³, nomeadamente, o número dos sem-abrigo é considerável.

Quais são então os factores determinantes da exclusão social?

A perda do emprego (ou, para os jovens, o não acesso ao emprego) constitui geralmente o elemento que desencadeia o processo de exclusão: despedimento por razões económicas, fim do contrato a prazo, desemprego parcial, reforma antecipada e todas as outras formas de interrupção do emprego. É verdade que a perda do emprego não se traduz automaticamente pelo início de um processo de exclusão, mas verificou-se que basta uma situação de desemprego prolongado associada a um baixo nível de qualificações para desencadear este processo.

No entanto, a perda do emprego não é o único elemento que pode desencadear o processo de exclusão. Existem outros factores, eventualmente associados à perda do emprego, que podem conduzir a este processo. Certos elementos são específicos de determinados períodos da vida especialmente expostos. Na adolescência, por exemplo, alguns acontecimentos frequentemente ligados à pobreza ou à marginalização das famílias – insucesso escolar, aban-

dono pela família, etc. – podem provocar situações de exclusão em cadeia e destruir a vida dos jovens atingidos por essas situações. As pessoas idosas também estão particularmente expostas: de acordo com o EUROSTAT, em 1995 a percentagem de famílias compostas por uma pessoa idosa com 65 anos ou mais era 3 e 4 vezes mais elevada entre as populações de baixos rendimentos nalguns países como a Irlanda, Portugal, Dinamarca ou Grécia.

De um modo geral, a exclusão social também resulta de uma evolução dos mecanismos de regulação social e dos valores actualmente dominantes.

No período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, a quase erradicação da pobreza absoluta foi acompanhada nas sociedades europeias industrializadas de medidas de redistribuição e de segurança dos rendimentos asseguradas pelo Estado-Providência, apresentado como garante do bem-estar de todos os cidadãos. Nessa altura, o crescimento e o pleno emprego pareciam igualmente estar para durar.

Com a crise dos anos 70 e as primeiras grandes reestruturações industriais, a diminuição do poder de compra das famílias atingidas pelo desemprego fez aparecer uma “nova pobreza”. A partir de então já não se trata de pobreza residual: o desemprego tornou-se um fenómeno permanente, conduzindo a formas de marginalização que foram baptizadas de “exclusão”.

Passou-se assim de uma sociedade onde a pobreza parecia destinada a desaparecer para uma sociedade onde a exclusão social aparece como um fenómeno intrínseco, ou mesmo uma fatalidade. Por outro lado, agravam-se as condições de acesso às diversas formas de protecção social e multiplicam-se as medidas de incentivo ao emprego (aumento da “empregabilidade”, desenvolvimento do espírito empresarial, incentivo à flexibilidade por parte das empresas e dos trabalhadores, financiamento das políticas de igualdade de oportunidades)¹⁴ num contexto de desemprego crónico.

[13] Comité das Regiões, *A Questão dos Sem-Abrigo e da Habitação*, Projecto de parecer, Bruxelas, 23 de Março de 1999, p. 9.

[14] Esta abordagem do problema foi desenvolvida no relatório da Comissão intitulado *Modernizar e melhorar a protecção social na União Europeia (COM (97)102)* e nas “Directrizes para o emprego” aprovadas pelo Conselho (JO C 30 de 28.1.1998).

1.4 Como avaliar a dimensão da pobreza e da exclusão social?

Confrontados com a dimensão dos fenómenos de exclusão e com a impossibilidade de reduzir o desemprego e as suas manifestações sociais devastadoras, muitos governos começaram a alarmar-se e a encarar outras formas de tratamento¹⁵.

Actualmente, o problema consiste sobretudo em saber quantos europeus vivem em condições de pobreza ou de exclusão social. Para lhe dar resposta recorre-se a maior parte das vezes a um indicador clássico da pobreza: a percentagem de famílias ou de pessoas que dispõem de menos de metade do rendimento médio. Embora este indicador nem sempre seja adequado para certas categorias sociais vítimas da exclusão (minorias étnicas, pessoas idosas, pessoas isoladas), as estatísticas mostram que os pais isolados, as famílias monoparentais, as pessoas idosas isoladas e os desempregados constituem a maior parte das categorias da população com baixos rendimentos.

Existe igualmente uma “geografia da exclusão social”, representada por certos subúrbios citadinos votados ao abandono, pelos guetos urbanos, pelas zonas rurais afastadas, pelos territórios periféricos, etc. Quando um grande número de pessoas pobres ou vítimas das mesmas formas de exclusão se concentram nestes espaços, a exclusão torna-se visível. No entanto, muitos excluídos estão dispersos e são por isso “invisíveis” para a sociedade¹⁶.

A concentração dos excluídos, ou seja, a exclusão visível, continua a ser um fenómeno sobretudo urbano. Encontra-se designadamente nos bairros com grande concentração de imigrantes ou de minorias, onde a identidade étnica desempenha um papel importante no reconhecimento mútuo, sendo ao mesmo tempo um factor de exclusão. Nas zonas rurais, em contrapartida, a exclusão é menos visível, porque está mais dispersa ou por vezes mesmo escondida. É por isso que apesar da semelhança dos problemas se impõe uma distinção entre o meio urbano e o meio rural, tanto na abordagem como nas políticas de luta contra a exclusão social.

1.5 A exclusão social no meio rural: um desafio para o desenvolvimento sustentável

Como é que a pobreza e a exclusão social se manifestam no meio rural? Em que é que são diferentes do que se observa no meio urbano?

a) Um fenómeno antigo que ganha novos contornos

Recorde-se, antes de mais, que a exclusão social no meio rural não é recente. Com efeito, as mutações que afectaram o mundo rural durante mais de um século (êxodo rural, mecanização e depois a industrialização da agricultura) provocaram transformações sociais importantes, forçando quatro agricultores em cada cinco e às vezes mais a abandonarem o trabalho da terra, em condições muitas vezes dramáticas.

As famílias de agricultores, ao mesmo tempo que perderam a actividade, perderam igualmente a sua identidade e as suas relações sociais, para já não falar do endividamento sucessivo e da perda de um património familiar ancestral. No entanto, ao longo dos trinta anos que se seguiram à Segunda Guerra até 1975, nos países industrializados este processo de exclusão assumiu formas menos trágicas do que as provocadas nos meios urbanos pelos despedimentos maciços: o êxodo rural desempenhou aqui um papel de válvula, fazendo com que o agricultor excluído da sua actividade de origem reencontrasse facilmente um trabalho não qualificado, nomeadamente no sector secundário, então em plena expansão.

Mas o fenómeno do abandono forçado da profissão de agricultor continua hoje em dia e em condições bem mais difíceis: o desemprego atinge em pleno as pessoas sem qualificações e as bacias de empregos industriais implantadas em meio rural estão a sofrer os efeitos das reestruturações e das deslocalizações, assistindo-se à diminuição da possibilidade de pluriactividade, estável ou sazonal, com que os agricultores em dificuldade podiam dantes contar para completarem o seu rendimento agrícola. Além disso, as crises de excesso de produção de uma agricultura que reduziu consideravelmente o número dos seus activos acentuam e aceleram o processo de empobrecimento dos agricultores.

O mundo rural assiste, por outro lado, ao regresso de alguns jovens que foram para a cidade procurar trabalho e que regressam a seguir a um despedimento ou a um período de desemprego prolongado, na esperança de

[15] O Governo britânico fixou como objectivo, em Março de 1999, acabar com a pobreza das crianças. Para o efeito, os serviços da Segurança Social criaram 49 iniciativas fundamentais e 40 indicadores de pobreza que permitiam medir o impacto das suas intervenções – o número de indicadores é em si mesmo um indicio da complexidade do fenómeno e da dificuldade dos poderes públicos em definir os seus contornos e dar-lhes respostas normalizadas.

[16] Paul Henderson, *Social Inclusion & Citizenship in Europe, The contribution of community development, 1997, OPBOWCAHIER 5.*

encontrar na sua terra segurança e condições de vida mais humanas. Observa-se igualmente um fluxo de “refugiados económicos” que abandonam a cidade e procuram no campo um espaço de vida ou de sobrevivência que nem sempre o meio rural está em condições de lhes oferecer. Daí a existência de um desemprego rural que atinge todas as camadas da população.

b) Os factores de exclusão social específicos do mundo rural

Estas grandes tendências fazem com que tenhamos de acrescentar aos factores de exclusão comuns ao meio urbano e ao meio rural factores específicos deste último, ou seja, em especial o peso da tradição e a dispersão das populações e das actividades.

O peso da tradição

A persistência das tradições herdadas das sociedades rurais ancestrais e o desfasamento cultural em relação às formas de integração na sociedade moderna constituem factores de exclusão no meio rural. O facto, por exemplo, de os empregos serem tradicionalmente proporcionados no contexto de ambientes familiares protegidos tem como consequência que as populações rurais frequentemente estão pouco preparadas para se integrarem em mercados de trabalho anónimos. De um modo mais geral, a juventude rural, cuja identidade “rural/tradicional” é permanentemente confrontada com a identidade “urbana/moderna”, sente-se deslocada. Como o contexto rural não fomenta normalmente a assunção de riscos e a inovação, os jovens que pretendem lançar novas iniciativas económicas só muito dificilmente encontram apoio. Este desfasamento entre tradição e modernidade afecta em especial as mulheres. Dantes, a sua inserção no mundo rural dependia quase sempre de actividades complementares da exploração agrícola, que exigiam geralmente um saber-fazer para o qual hoje em dia quase não há procura, nomeadamente em certos sectores da produção artesanal. As mulheres têm actualmente dificuldades de inserção, designadamente nas zonas onde o agro-turismo ou outras actividades novas asseguradas pelas mulheres ainda não funcionam como actividades de substituição.

A dispersão das populações e das actividades

A fraca densidade demográfica que caracteriza muitos territórios rurais – e que o êxodo rural reforçou – coloca problemas de vários tipos, sobretudo dificuldades de acesso aos serviços básicos. Por exemplo, assegurar o ensino básico às crianças torna-se mais difícil com o encerramento das escolas da aldeia, principalmente quando são as famílias que têm de assegurar os transportes. E quando desaparecem muitos outros serviços (estabelecimentos comerciais, guarda de crianças, correios, estações de abastecimento de combustíveis, caminhos-de-ferro, etc.) reforça-se o sentimento de isolamento e aumentam os riscos de exclusão social.

Para as populações que já sofrem dificuldades específicas, este problema coloca-se ainda com mais acuidade. As carências em termos de transportes colectivos, por exemplo, são ainda mais gritantes quando se trata de pessoas deficientes, idosas, etc. Os próprios serviços de assistência – a deficientes, para a inserção das minorias, aos sem-abrigo, às mulheres ou às crianças submetidas a maus tratos – tornam-se mais raros, bem como as agências de inserção profissional com capacidade para organizar acções de formação de acordo com as competências das pessoas.

De um modo geral, a dispersão das populações, juntamente com o desaparecimento progressivo dos espaços de vida social (cafés e outros locais de encontro), conduz ao isolamento.

Muitas vezes é mesmo o estabelecimento de relações familiares que se torna difícil: por exemplo, devido ao desequilíbrio demográfico entre mulheres e homens e ao desinteresse das mulheres pela agricultura, muitos agricultores têm dificuldade em casar-se. Do mesmo modo, são também muitos os agricultores ou os proprietários de pequenas empresas que não têm herdeiros e que sofrem de isolamento e de falta de perspectivas.

A fraca densidade demográfica também tem consequências em termos de opções políticas. Como o peso eleitoral das zonas rurais é reduzido, as decisões macroeconómicas e macropolíticas reforçam as tendências para a concentração, seja em matéria de serviços às populações ou de inserção profissional. As actuais políticas de formação e de inserção profissional, por exemplo, visam incentivar a especialização. Ora a especialização é pouco compatível com a pluriactividade, necessária nos meios rurais devido à precariedade do emprego (actividades de carácter sazonal nos domínios agrícola, turístico ou outros).

Outros factores específicos

No meio rural, a exclusão social remete igualmente para problemas de ordem legislativa, cultural e política. No domínio da habitação, por exemplo, as leis e regulamentos favorecem a utilização do solo para fins agrícolas, proibindo frequentemente a construção de casas, o que constitui um inconveniente para a inserção de novas famílias ou para acolher as pessoas que vêm das cidades.

c) Da exclusão social à exclusão territorial

A noção de exclusão pode aplicar-se, no meio rural, não só às pessoas e às famílias, mas também por vezes aos territórios – ou, num determinado território, a certas “bolsas” ou certas aldeias – com dificuldades de acesso às oportunidades económicas, culturais ou outras.

É por isso que alguns espaços são considerados como “naturalmente” isolados – no melhor dos casos, os responsáveis políticos consideram-nos como ambientes a proteger. Ora, qualquer espaço se pode tomar apoio de vida social, desde que se opte pelo desenvolvimento local. O que pressupõe medidas destinadas a manter a vitalidade dos territórios, graças a políticas adequadas, quer se trate do fornecimento de serviços, da organização cultural ou da evolução das profissões e das qualificações.

1.6 Luta contra a exclusão social e desenvolvimento rural

A exclusão social constitui um fenómeno complexo, que exige que se tenha em conta simultaneamente a evolução do mercado de trabalho, os dados demográficos e geográficos do território, as referências, as relações sociais e o nível de rendimento das populações em questão, bem como a evolução das respostas institucionais. Pela sua dimensão e pelas suas características recentes, este fenómeno assumiu uma importância primordial.

Mais ainda do que uma preocupação de ordem social, cultural e política, a luta contra a exclusão social tornou-se uma componente essencial e inevitável do desenvolvimento económico, desempenhando nomeadamente um papel essencial na revitalização do meio rural.

Nos territórios rurais, a luta contra a exclusão social constitui uma condição para a plena valorização dos recursos humanos.

Atendendo à desvantagem resultante da dispersão das populações e da falta de empregos, a luta contra a exclusão social reveste-se, no meio rural, de especial importância na óptica de uma plena valorização do emprego.

Na região de Bazois (Borgonha, França), uma associação “multisserviços” permite que os desempregados ofereçam serviços de proximidade. Esta actividade é complementada por uma acção de recrutamento de desempregados de longa duração que regressam ao trabalho em obras de conservação do ambiente ou de valorização de locais turísticos. Paralelamente, existe um centro de formação que dá resposta a necessidades individuais e proporciona acções de formação para obtenção de qualificações que deverão conduzir a empregos estáveis (conservação de espaços rurais, limpeza de cursos de água).

A luta contra a exclusão social cria condições para a concertação social.

- > Gera em si mesmo consensos e acções colectivas, muitas vezes indispensáveis para lançar novas actividades ou para ganhar novos mercados.
- > Atenua as rupturas sociais que têm um efeito directo em termos de imagem do território e das implicações no domínio do turismo rural e dos produtos de qualidade.

Nos territórios do sul da Península Ibérica (Alentejo, em Portugal, e Andaluzia, em Espanha), devido à elevada taxa de desemprego que existe nestas regiões (a Andaluzia tinha, em 1999, uma das taxas de desemprego mais elevadas da Europa: 15%), os grupos LEADER foram obrigados a dar uma importância especial às acções de luta contra a exclusão social em complemento das acções LEADER e orientadas especialmente para as pessoas mais desfavorecidas.

Nos territórios rurais, a luta contra a exclusão social proporciona novas oportunidades de desenvolvimento.

Algumas desvantagens específicas do mundo rural podem transformar-se, de factores de exclusão social, em possibilidades de desenvolvimento e factores de inserção social.

É o caso, por exemplo, do peso das tradições, apresentado acima como factor de exclusão, nomeadamente das mulheres e dos jovens, mas que pode pelo contrário servir de impulso para novas oportunidades.

No vale do Sousa, território rural próximo do Porto, em Portugal, desde há séculos que as mulheres fazem bordados. É uma fonte de rendimento complementar e para algumas mulheres que vivem sós é mesmo a principal fonte de rendimento. Este trabalho, extremamente mal pago (150 euros por mês a tempo inteiro) e totalmente desprezado, mantém as mulheres que vivem dele numa situação de pobreza e de exclusão social especialmente

crítica. Uma associação criada por iniciativa do grupo LEADER conseguiu profissionalizar o sector, actuando simultaneamente no sentido de recuperar os motivos tradicionais dos bordados, melhorar a qualidade, dar formação às mulheres e conquistar mercados do alto da gama, o que libertou as mulheres da dependência dos comerciantes tradicionais. Para além do aumento dos seus rendimentos, era toda a questão da dignidade humana que estava em jogo para estas mulheres.

Como avaliar os desafios da luta contra a exclusão social num território rural? Como avaliar as margens de manobra disponíveis para o efeito? São estas as questões a que tentaremos dar resposta no Capítulo II, antes de abordarmos, nos capítulos seguintes, a questão dos instrumentos, dos métodos e das perspectivas de acção para lutar contra a exclusão social e a questão da sua inserção numa abordagem territorial mais alargada.

Capítulo II

Diagnóstico e estratégias de luta contra a exclusão social no meio rural

Diagnóstico e estratégias de luta contra a exclusão social no meio rural

Como avaliar a importância da luta contra a exclusão social num território e determinar os elementos estratégicos a ter em conta numa abordagem mais geral do desenvolvimento?

Para responder a esta questão serão analisados três domínios:

- > as **necessidades** da luta contra a exclusão social – trata-se de fazer o diagnóstico da exclusão social no território rural de referência;
- > a **oferta** em matéria de luta contra a exclusão social: trata-se de fazer um inventário das instituições públicas e privadas envolvidas na luta contra a exclusão social e um balanço das medidas e das acções realizadas;
- > o **desfasamento entre as necessidades e a oferta** – trata-se aqui de compreender, à escala do território em causa, que novas abordagens é que podem ajudar a colmatar este desfasamento e que elementos estratégicos é que devem ser tidos em conta na luta contra a exclusão social.

2.1 Analisar as necessidades: o diagnóstico da exclusão social num território rural

No meio rural, a exclusão social assume frequentemente formas muito mais complexas do que se imagina à partida. Na verdade, os poucos grupos sociais bem identificados (desempregados, deficientes, pessoas idosas e isoladas, trabalhadores itinerantes, etc.) e os problemas de acesso (emprego, educação, serviços, etc.) em que se pensa *a priori* são apenas a parte visível da exclusão. Uma análise mais atenta permitirá provavelmente perceber que há outras categorias sociais afectadas, que não se esperava ver figurar neste diagnóstico, e que os aspectos invisíveis da exclusão são frequentemente mais determinantes que os seus aspectos visíveis.

Para descobrir e compreender bem todos os aspectos da exclusão social num determinado território rural, importa proceder a um trabalho de análise exaustivo, porque a

parte imediatamente visível da exclusão ou aquela em relação à qual existem informações disponíveis só pode servir de ponto de partida. Temos então de proceder por etapas, partindo do mais simples para o mais complexo, da informação mais quantitativa, normalizada, para a informação mais qualitativa, dificilmente normalizável e por conseguinte de acesso mais difícil.

Neste percurso podem identificar-se cinco etapas:

- > uma primeira determinação das pessoas ou grupos sociais em causa;
- > o cruzamento das informações relativas às vítimas e aos domínios de exclusão;
- > a determinação dos aspectos menos visíveis da exclusão;
- > a análise dos percursos que levam à exclusão social;
- > a consideração do contexto.

É claro que estas etapas são apenas indicativas: cada interveniente terá de adaptar, completar ou rever este esquema em função do contexto do seu território. Também não se trata de um percurso linear: é necessário estabelecer pontes entre estas etapas. É por isso que na análise da exclusão social falamos mais de cinco “portas de entrada” do que de “etapas”.

2.1.1 Primeira determinação das pessoas e grupos sociais em causa

Quais são, no território, as pessoas ou grupos sociais efectiva ou potencialmente vítimas da exclusão social? Os primeiros em que se pensa são naturalmente os grupos sociais “de risco”, ou seja, os grupos que têm uma “desvantagem social” susceptível de conduzir à exclusão: as pessoas analfabetas e sem qualificações estão mais sujeitas do que a média a ficarem sem emprego, as pessoas geograficamente isoladas e sem meios de transporte estão mais sujeitas a não terem acesso aos serviços, os empresários afastados podem ter dificuldade em obter as informações de que precisam para atingir os clientes potenciais, etc.

Um levantamento sistemático destas pessoas permite fazer uma primeira “triagem” do problema.

As fontes de informação que permitem determinar quais as pessoas sujeitas à exclusão social são múltiplas e complementares:

- > os serviços do Estado dispõem de informações ligadas ao recenseamento e ao acompanhamento de certas pessoas (beneficiários do rendimento mínimo de inserção (RMI), desempregados, deficientes, etc.);
- > Algumas organizações ou associações que trabalham com pessoas em dificuldade dispõem de bases de dados e de informações qualitativas obtidas do seu contacto directo com os excluídos e da sua prática de terreno.

Existem bases de dados nalguns territórios ou estruturas relativas aos pequenos proprietários de explorações agrícolas e aos empresários idosos que não têm herdeiros (por exemplo, em França, a associação “RELANCE” foi criada pelas organizações profissionais e pelo grupo LEADER Espaces Cévennes (Languedoque-Rossilhão) para organizar a retoma de actividades nesta parte do Maciço Central, contribuindo assim para a inserção de jovens empresários.

A observação directa, de que se pode encarregar uma rede de animadores locais, por exemplo, constitui outra fonte de informações complementares que não se pode negligenciar.

2.1.2 Cruzar as informações relativas às vítimas e aos domínios de exclusão

A determinação dos grupos sociais abrangidos pela exclusão social faz ressaltar logicamente os domínios em que incide a exclusão, sendo imediatamente identificáveis a dificuldade de acesso ao emprego, à habitação, à educação, aos meios de produção ou ao crédito. A ausência de relações sociais ou familiares é outro factor de exclusão, mais difícil de apreender.

Uma vez realizado este recenseamento dos domínios de exclusão, pode-se então proceder ao seu cruzamento com os grupos vítimas da exclusão para obter um quadro com duas entradas.

No entanto, como a realidade é sempre mais complexa e os domínios de exclusão são sempre mais do que aqueles que é possível reunir num simples quadro, convém referir um certo número de indicadores para sistematizar a determinação das situações de exclusão. Estes indicadores podem ser classificados em função das vítimas efectivas ou potenciais da exclusão social e dos domínios de exclusão ou em função do território.

EXEMPLO DE CRUZAMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE VÍTIMAS E FACTORES DE EXCLUSÃO

Factores de exclusão	Grupos sociais vítimas de exclusão							
	<i>por sexo</i> Mulheres	<i>por idade</i> Jovens Pessoas idosas	<i>por qualificação</i> Trabalho sem renovação de conhecimentos	<i>por afectamento ou isolamento</i> Pessoas idosas, famílias monoparentais	<i>por desvantagem</i> Deficientes físicos	<i>por discriminação económica</i> Refugiados económicos das cidades	<i>por discriminação étnica</i> Nómadas, vítimas de conflitos	
Emprego	X	X	X		X	X	X	
Acesso aos serviços básicos (saúde, transportes)				X	X	X	X	
Acesso ao apoio institucional				X	X	X	X	
Acesso ao crédito e aos mecanismos de apoio à assunção de riscos	X	X	X			X		
Acesso aos meios de produção		X				X		
Acesso a alojamentos adequados		X		X		X	X	
Ausência de mecanismos que tenham em conta as diferenças culturais (língua, identidade)							X	
Relações sociais e familiares				X		X	X	
Acesso à formação, à informação e à reciclagem de conhecimentos		X	X			X	X	

EXEMPLO DE INDICADORES DA EXCLUSÃO SOCIAL¹⁷

Rendimento

1. Diferença entre rendimentos médios e baixos
2. Categorias que dispõem de fracos recursos (menos de 50% do rendimento médio)
3. Percentagem de rendimentos baixos (menos de 40% do rendimento médio)
4. Beneficiários do rendimento mínimo garantido ou do subsídio de desemprego (população em idade activa)
5. Beneficiários de apoio social a longo prazo (todas as idades)
6. Localização (repartição geográfica) dos rendimentos baixos
7. *Localização (repartição geográfica) das famílias com desempregados*

Crianças

8. Crianças que vivem em famílias afectadas pelo desemprego
9. Crianças que vivem em famílias com rendimentos baixos (menos de 50% do rendimento médio)
10. Crianças não integradas no ciclo do ensino básico
11. Crianças definitivamente excluídas da escola

Jovens

12. Jovens desempregados (16-24 anos)
13. Beneficiários do rendimento mínimo garantido ou de baixos salários (16-24 anos)
14. Jovens sem escolaridade, sem trabalho nem actividade de formação (16-18 anos)
15. Jovens não integrados numa organização juvenil, num centro cultural, num clube desportivo ou numa actividade colectiva (15-24 anos)
16. Jovens atingidos pela droga (15-24 anos)
17. Jovens sem qualificações mínimas (19 anos)
18. *Jovens que não têm acesso a apoio financeiro nem ao crédito (18-24 anos)*

Adultos activos

19. Adultos à procura de um trabalho assalariado
20. Famílias com adultos no desemprego há mais de dois anos
21. Trabalhadores com baixos salários (*trabalho manual mal remunerado*)
22. Trabalhadores precários (*estatuto de independente, emprego sazonal ou intermitente*)
23. Adultos sem acesso à formação ou *em situação de reconversão profissional*
24. *Famílias monoparentais*
25. *Adultos com excesso de dívidas*

Pessoas idosas

26. Reformados sem outros rendimentos
27. *Pessoas idosas que vivem sós*
28. Parte dos produtos de base nas despesas
29. Beneficiários de ajuda no domicílio (%)
30. *Pessoas sem transporte próprio, sem telefone ou sem assistência*

Território/aldeia

31. Ausência de vida associativa, cultural, desportiva, etc.
32. Polarização do trabalho (percentagem de famílias em que existe pelo menos um adulto desempregado)
33. Despesas de transportes importantes
34. *Ausência de estabelecimentos comerciais, bares ou locais de encontro*
35. Ausência de seguro do lar, *das empresas, das colheitas*
36. Sentimento de insatisfação em relação ao território ou à aldeia (%)
37. *Iniciativas (públicas ou privadas) de intervenção social*
38. *Dificuldades de acesso à habitação*

Fonte: "The New Policy Institute", Howarth Catherine et al., in *Monitoring Poverty and Social Exclusion*, Joseph Rowntree Foundation, 1999.
http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm. Os indicadores mais específicos do meio rural foram acrescentados pelo Observatório Europeu LEADER e são indicados em itálico no quadro.

[17] Para mais informações sobre este exemplo, consultar: http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm.

Estes indicadores podem servir não só para o trabalho de identificação das situações de exclusão, mas igualmente para acompanhar a evolução – tendência para uma melhoria, para uma degradação ou para a continuidade – num período de um ano ou mais.

A nível nacional ou regional recorre-se frequentemente a séries de indicadores semelhantes para acompanhar as tendências ou para avaliar o impacto das intervenções. Um bom conhecimento das tendências a nível de um território pode permitir adaptar a intervenção do Estado à situação local e personalizar as ajudas, adaptando-as em função de cada caso.

Para além de permitir medir a evolução com o tempo, os indicadores permitem estabelecer comparações entre territórios, ou mesmo entre zonas ou bacias de emprego de um mesmo território. Isto possibilita a correcção das intervenções, concentrando por exemplo as acções nalgumas “bolsas” de exclusão, em vez de as destinar indistintamente ao conjunto do território.

A série de indicadores proposta não tem apenas valor indicativo, devendo cada território poder construir a sua própria série em função do contexto existente. Num território com uma forte polarização social, por exemplo, a comparação entre rendimentos baixos e médios corre o risco de não ser muito pertinente para medir a distância que separa os mais ricos dos mais pobres. Por vezes também são necessárias comparações em termos de acesso, nomeadamente nos territórios rurais afastados das cidades.

2.1.3 Registar os aspectos menos visíveis da exclusão

A série de indicadores, embora seja essencial para o trabalho de determinação das situações de exclusão, não basta para apreender todos os perfis e a sua complexidade. Assim, os indicadores de exclusão medem as consequências negativas do fenómeno, deixando encobertas as competências, o saber-fazer e as ideias das pessoas vítimas da exclusão. E no entanto trata-se de alavancas essenciais quando se quer inverter a tendência, desencadeando um processo de integração activa.

Além disso, os indicadores revelam os aspectos mais objectivos e mais facilmente determináveis da exclusão: com estes instrumentos as dimensões mais pessoais, mais subjectivas, da exclusão não conseguem ser captadas. E no entanto a essência profunda da exclusão social é sobretudo de ordem relacional. Observar a rea-

lidade das relações sociais e de identidade permite apreciar o grau de isolamento e a fragilidade dos pontos de referência e do sentimento de pertença. Isto permite também determinar as redes a que se poderá recorrer para encontrar soluções.

Verificando as carências das acções de apoio individual aos jovens desempregados, o grupo LEADER Stirling (Escócia, Reino Unido) decidiu insistir na reconstituição das redes de relações – família, escola, amigos, colegas, paróquia, clubes, etc. –, sendo a ideia permitir a cada jovem desempregado encontrar no círculo que o rodeia o apoio necessário, nomeadamente quando decide criar uma empresa e tem de assumir algum risco. Assegura-se igualmente que este apoio é fornecido pelo menos durante as primeiras fases do lançamento.

Apoiar-se na vertente das relações sociais permite referenciar as situações de carência, resultem elas do desemprego de longa duração ou da solidão (problemas de celibato dos agricultores, dificuldades específicas das famílias monoparentais, isolamento das pessoas idosas que vivem sozinhas, etc.). A desvalorização individual e social constitui uma fonte de exclusão bem mais grave que a impossibilidade de acesso a certos serviços, porque atenta contra a dignidade humana, o sentido da vida e as capacidades de reacção do indivíduo.

Quando se tem de lidar com minorias étnicas ou com pessoas sem residência permanente (os “travellers” das zonas rurais irlandesas, por exemplo), é especialmente importante ter em conta as relações sociais e de identidade. Com efeito, são muitas vezes os preconceitos depreciativos dos hábitos tradicionais da sua comunidade que imobilizam os jovens e os impedem de construir um futuro diferente.

Os grupos LEADER irlandeses que trabalham com os “travellers” são confrontados com problemas de casamentos de adolescentes, de alcoolismo dos jovens e de abandono precoce da escola. O grupo South Mayo optou por trabalhar na área das capacidades de criação artística destas jovens; as obras de arte que o GAL as incentivou a realizar permitiram-lhes voltar a ter auto-estima e entrar em contacto com outros grupos sociais aquando das exposições ou visitas dos ateliers.

Este conhecimento profundo das situações de exclusão social, que permite detectar os aspectos menos visíveis, é muito superior ao que possibilita a recolha das informações existentes ou à utilização de indicadores formais. Mas supõe um contacto directo com as pessoas em causa, que só dificilmente se consegue obter sem uma prática

diária de trabalho em comum. Daqui resultam duas conclusões essenciais para a luta contra a exclusão:

- > Dificilmente se pode separar a acção do trabalho de determinação das situações de exclusão e do diagnóstico. Porque é durante a acção de luta contra a exclusão que se consegue apreender os seus verdadeiros contornos e, por conseguinte, se ajustam os objectivos e métodos da acção. Por outras palavras, a luta contra a exclusão social não é compatível com uma acção predeterminada que faça uma separação, tanto no tempo como a nível das responsabilidades individuais e institucionais, entre o trabalho de elaboração e o plano de acção.
- > Só é possível ter um conhecimento profundo das situações de exclusão social a nível local, porque é a única escala que permite a expressão paralela dos dois aspectos da luta contra a exclusão: a análise objectiva das situações de exclusão e um conhecimento mais subjectivo, capaz de apreender a essência do problema e de mobilizar as capacidades e as solidariedades necessárias à inversão desta tendência.

2.1.4 Analisar os percursos de exclusão

A exclusão social não é um fenómeno estático: aos períodos de reinserção podem seguir-se novos períodos de infortúnio e vice-versa. A própria inserção tem um carácter esporádico, sobretudo se os rendimentos individuais ou familiares dependem de actividades remuneradoras de natureza sazonal ou temporária.

O “Grupo WISE”¹⁸, que se dedica à inserção de desempregados de longa duração no Reino Unido, considera que o mais difícil de conseguir na luta contra a exclusão social é a inserção a longo prazo. Não basta encontrar um trabalho, é necessário também consolidar esse processo através de formação, de relações sociais e de formas de comunicação. Além disso, o Grupo considera indispensável que as estruturas de apoio registem quais são os sectores em desenvolvimento e adaptem as acções de formação às novas necessidades dos mercados.

a) O contexto económico

O primeiro elemento em que se pensa é naturalmente o peso do desemprego. Ora o desemprego resulta do desajustamento entre a oferta e a procura de empregos. Este desajustamento é ao mesmo tempo quantitativo (número de ofertas de emprego inferior ao número de candidatos) e qualitativo (falta de empregos que possam ser ocupados por trabalhadores de certa idade, por mulheres, por jovens sem qualificações, etc.), sendo esta última forma a que é responsável mais directamente pelo desemprego de longa duração, principal factor de exclusão social. Vejamos como é que este desajustamento se traduz nos territórios rurais.

Com a redução drástica da mão-de-obra agrícola, a família perde progressivamente o papel tranquilizador que tinha antes, quando assegurava uma actividade e um rendimento a todos os seus membros na exploração familiar. Aliás, certas profissões ou funções tradicionais são hoje rejeitadas, essencialmente pelas mulheres e pelos jovens, ou desaparecem mesmo devido às tecnologias modernas, sem que se possa prever uma reconversão profissional imediata, dada a forte concorrência existente nos mercados.

As mulheres do Vale do Jerte (Estremadura, Espanha) ocupavam-se tradicionalmente da escolha manual das cerejas, principal produção local, mas actualmente rejeitam esta actividade fatigante e rotineira. Por outro lado, a concorrência obriga hoje em dia a aplicar técnicas de selecção industriais. Dado o seu isolamento e a forte concorrência existente ao seu nível de qualificação, a reconversão profissional destas mulheres não é evidente e o esforço de requalificação realizado com a ajuda do grupo LEADER local não é suficiente para manter no posto de trabalho as jovens mais qualificadas.

O contexto económico a jusante – situação do mercado e dos preços – também desempenha um papel importante nos processos de exclusão social. Os agricultores e os pequenos artesãos são particularmente afectados: a concorrência, a baixa dos preços e o desaparecimento de certos mercados provocam, através de um fenómeno de cadeia, uma redução contínua dos seus rendimentos.

No Algarve (Portugal), os pequenos produtores de aguardente de medronho assistiram, nas duas últimas décadas, a uma diminuição do seu mercado e a uma queda do valor do seu produto face à concorrência de certas aguardentes importadas. Para conseguirem equilibrar as contas decidiram reduzir os seus custos de produção, eliminando determinadas operações técnicas, mas em detri-

mento da qualidade. Isto fez com que as dificuldades comerciais se agravassem e se tivesse desencadeado um processo de degradação em cadeia dos seus rendimentos. Até à intervenção do grupo LEADER estes produtores continuaram isolados, sem beneficiarem de qualquer apoio técnico susceptível de lhes proporcionar soluções alternativas através da melhoria da qualidade e da reconquista de alguns mercados.

Acontece também por vezes que é o ambiente económico a montante – oferta de serviços ou de equipamentos – que desempenha um papel determinante no processo de exclusão. Frequentemente, pequenos agricultores que se debatem com dificuldades económicas são vítimas de vendedores de equipamentos agrícolas que, sabendo que eles não podem recorrer ao crédito, conseguem impor-lhes condições inaceitáveis, sobretudo quando esses agricultores não estão preparados para negociar. É assim que para eles começa o processo de degradação em cadeia.

b) O contexto social e cultural

O contexto social e cultural desempenha igualmente um papel decisivo. As relações de solidariedade e de entreaajuda, nomeadamente, são essenciais para evitar qualquer processo de degradação. Nas sociedades tradicionais estas relações desempenhavam frequentemente um papel de “amortecedores” da exclusão social: a entreaajuda entre famílias no trabalho, na poupança, etc., evitava o isolamento e permitia suportar melhor os períodos difíceis e assegurar a instalação dos jovens.

Nas sociedades modernas estas relações quase sempre desapareceram, dando lugar a uma procura mais sistemática de competitividade. No entanto, apareceram outras formas de solidariedade.

Para fazer o ponto da situação relativamente à exclusão social num território deve-se, por conseguinte, ter em conta estas evoluções: quais eram dantes as formas de solidariedade e de entreaajuda? O que é que resta hoje em dia? Houve outras formas de solidariedade e outras relações sociais que ocuparam o lugar das anteriores? Deve igualmente colocar-se a questão da evolução das mentalidades e dos circuitos de informação: o que é que acontece quando uma pessoa ou uma família se encontra em situação de carência? Em que grau de isolamento vivem as famílias e as pessoas? De que meios dispõe a sociedade local para detectar e reagir a situações de exclusão? Existem formas de rejeição, ou mesmo início de conflitos, susceptíveis de agravar estas situações?

Por detrás da questão das mentalidades está a dos valores: onde é que estão os valores de solidariedade na sociedade local? Através de que canais é que se transmitem? Estão ameaçados?

A evolução das relações entre gerações deve igualmente ser tida em conta. Nas explorações agrícolas, as modalidades de sucessão, por exemplo, merecem ser estudadas. Porque pode acontecer que jovens se endividem para comprar a exploração aos seus pais ou a quem com eles partilha a herança. É o tipo de problema que as medidas comunitárias a favor da pré-reforma e dos jovens agricultores tentam precisamente evitar.

c) O contexto democrático e de expressão da cidadania

Enquanto que anteriormente a questão da pobreza se colocava exclusivamente em termos de distribuição dos rendimentos, actualmente, tanto na cidade como no campo, o fenómeno da exclusão remete igualmente para questões de participação na vida social. Noutros termos, importa interrogarmo-nos sobre o estatuto dos cidadãos quanto ao exercício do poder, portanto sobre a prática real da democracia, mas também sobre a forma como as capacidades individuais e colectivas são solicitadas e tidas em conta.

As mudanças em curso na sociedade alteraram profundamente os mecanismos de repartição dos recursos e dos estatutos sociais. Há três mecanismos importantes actualmente na atribuição de recursos ou de estatuto aos cidadãos: o mercado (rendimentos do trabalho), que tende a acentuar as desigualdades, o Estado e os sistemas de protecção social, que através da atribuição de subsídios tende a reduzi-los, e as redes de solidariedade. Ora estamos a aperceber-nos que estas redes são objecto de uma transferência de responsabilidades: as redes associativas, familiares ou de proximidade assumem uma importância crescente na transferência de recursos, mas também na atribuição de estatutos e na reconstrução de relações sociais e de sentimentos de pertença.

Os fenómenos de inserção/exclusão social devem ser analisados em função das características destes mecanismos. Com efeito, a pobreza já não pode ser tratada como um simples problema de acesso aos rendimentos e, tendo em conta a complexidade dos mecanismos que intervêm na exclusão social, o seu tratamento não pode continuar a ser individualizado: devem ser encontradas compensações sociais ou colectivas para as deficiências dos sistemas que os geram¹⁹.

No meio rural, onde as relações sociais são normalmente fortes, os processos de exclusão criados e a redução do Estado-Providência podem ser compensados por formas de apoio comunitárias, pela organização em redes e por acções de solidariedade de proximidade.

Os analistas e as pessoas que concebem políticas sociais estão de acordo quanto à importância da abordagem “comunitária” ou “local” e sobre o facto de as relações sociais de proximidade poderem fornecer soluções individualizadas para o problema da exclusão social. Pelo contrário, quando as relações sociais e de identidade são fracas, é mais difícil em

“empregos de utilidade pública” em Itália e em Espanha, etc.). Na maior parte dos países estas funções são asseguradas por organismos específicos.

- > A luta contra a pobreza também é objecto de medidas específicas, sob formas bastante diferentes segundo os países: criação de um rendimento mínimo garantido ou sistema de crédito fiscal (o chamado “Working Families Tax Credit” do Reino Unido, por exemplo).
- > As formas mais tradicionais de exclusão, como as que afectam as pessoas com deficiência, são desde há muito objecto de medidas específicas, seja no domínio da saúde, dos serviços ou da formação.

As intervenções do Estado no domínio da luta contra a exclusão social caracterizam-se em geral pelo seguinte:

- > carácter relativamente sectorial – visam um grupo-alvo definido por uma desvantagem precisa (jovens desempregados, desempregados de longa duração, famílias monoparentais, deficientes, etc.);
- > tomada de decisões centralizada para o conjunto do território nacional ou regional, o que por vezes torna as transferências invisíveis aos olhos das autarquias locais;
- > carácter administrativo (“*guichets*”) – a relação humana está aqui frequentemente ausente ou depende muito da boa vontade dos funcionários em causa;
- > falta de continuidade a longo prazo – multiplicam-se os dispositivos, elaborados numa base casuística segundo a urgência e as disponibilidades financeiras;
- > não associam as pessoas interessadas à pesquisa de soluções e não traduzem claramente o que elas esperam do dispositivo em termos de impacto local;
- > dão mais resposta a normas predeterminadas do que a objectivos definidos no terreno.

Em síntese, as intervenções do Estado deviam ter mais em conta o contexto e o potencial local. É verdade, no entanto, que existe uma vontade de descentralização das intervenções públicas. Os municípios, nomeadamente, são associados à elaboração dos chamados programas “comunitários”, que visam essencialmente criar empregos de utilidade social ou pública. A ideia de “pactos territoriais”, onde o conjunto dos parceiros locais teria possibilidade de intervir, constitui um progresso, tanto do ponto de vista de uma nova distribuição das competências, como da busca de coerência nos dispositivos de intervenção.

É igualmente perceptível uma certa evolução na vontade de implicar os parceiros sociais na aplicação local de medidas nacionais de luta contra a exclusão.

Por outro lado, o Estado social está em plena reestruturação na Europa, onde se procuram substituir as políticas “passivas” de inserção por políticas “activas”. Mas como as medidas de inserção e de luta contra a exclusão são muitas vezes concebidas como complementares de sistemas de protecção social, assiste-se a uma espécie de institucionalização da exclusão. Os dispositivos implantados criaram um sector específico, o dos excluídos, de que nos apercebemos ser difícil sair actualmente²⁰. Ao tratar apenas os sintomas da exclusão sem ter em conta os mecanismos que a geram, corre-se um grande risco de marginalizar as pessoas mais fragilizadas em estatutos de excepção e impedir-las de uma verdadeira reinserção.

Além disso, algumas das características das políticas de inserção tornam as intervenções de terreno por vezes difíceis:

- > falta-lhes continuidade, contentando-se com dispositivos transitórios, de natureza pontual, que se multiplicam sem coerência global em função das disponibilidades orçamentais;
- > não recorrem ou recorrem pouco às capacidades das pessoas para melhorarem a sua situação, o que cria e sustenta formas de dependência em relação aos serviços sociais;
- > não existem avaliações de impacto ou quando existem são demasiado limitadas.

2.2.2 As intervenções privadas

A nível dos territórios rurais há múltiplas intervenções privadas que co-existem com as intervenções do Estado.

- > Muitas destas intervenções são de natureza caritativa ou assistencial, criadas por organismos de solidariedade, associações, organizações humanitárias, igrejas, etc.
- > Outras são de natureza mutualista, o que as aproxima das intervenções do Estado. As mútuas agrícolas a que pertencem muitos agricultores franceses garantem-lhes, por exemplo um conjunto de serviços sociais.
- > Outras ainda, nomeadamente em Itália, foram criadas quando as cooperativas sociais decidiram confiar ao sector privado certos serviços até aí assegurados pelas autarquias locais.
- > Por último, assiste-se ao aparecimento aqui e além de redes de solidariedade e de entajuda que permitem aos desempregados e aos excluídos acederem a bens e a serviços a que de outra forma não poderiam aceder.

[20] Amouroux, *op.cit.* p.18-19

Estas iniciativas visam determinados grupos sociais e dão resposta a problemas específicos, continuando muitas vezes sem qualquer ligação entre si.

Existem no entanto algumas excepções:

- > as cooperativas sociais italianas desenvolveram uma abordagem sistémica, integrando-se num movimento gerador de reflexão, de métodos e de capacidades de negociação;
- > os “sistemas de trocas locais” (SEL, com origem no Canadá), que representam actualmente em França, por exemplo, mais de 270 grupos nascidos de iniciativas locais e contam cada um entre 10 000 e 15 000 membros (dos quais 40% a 60% de pessoas desfavorecidas que beneficiam do rendimento mínimo garantido), também elaboraram progressivamente uma abordagem que pode ser transferida. Baseados em trocas, os SEL não visam a inserção através do emprego nem dos sistemas de trocas dominantes, mas procuram antes organizar a reciprocidade das trocas pela gestão das relações sociais, afirmando ao mesmo tempo que não há substituição possível dos sistemas de protecção social e de trabalho remunerado, únicos garantes da solidariedade à escala nacional²¹.

Estes sistemas ou outros vivem na orla das políticas sociais do Estado, ou ocupam mesmo o lugar que estes últimos abandonaram. A maior parte deles recebe subvenções públicas, geralmente precárias, e funciona com base no princípio do voluntariado.

Em muitos casos estas fórmulas receberam o apoio dos grupos LEADER, que contribuíram para organizar formações novas, para melhorar a qualidade e para desenvolver ou alargar certas intervenções.

Na Irlanda²², vários grupos LEADER intervieram neste sentido:

- > *na zona de Barrow-Nore-Suir foi atribuída ajuda para investimentos em material ao “Clogh Family Resource Centre”, a fim de poder alargar as actividades realizadas até então que tinham como destinatários crianças e adultos deficientes;*
- > *na zona de Ballyhoura, a “Rural Community Care Network” recebeu uma ajuda para desenvolver um programa-piloto destinado a criar serviços de ajuda às pessoas idosas e a distribuição de refeições quentes a grupos carenciados, para organizar a manutenção das casas das pessoas idosas e dos deficientes e para explorar a possibilidade de criar empregos no sector da economia social;*
- > *em Donegal, uma auditoria das carências locais converteu o grupo LEADER a contribuir para a realização de*

um estudo de viabilidade de um centro multifuncional de assistência aos desempregados, às pessoas idosas, às mulheres, às crianças em dificuldade e aos grupos sociais privados de acesso à formação e a material didáctico;

- > *em Leitrim/North Roscommon, o grupo LEADER financiou parcialmente a formação de 30 mulheres desempregadas para poderem trabalhar numa cooperativa, proporcionando uma gama de serviços de assistência social, de gestão familiar, de guarda de crianças, etc.*

2.3 Avaliar e reduzir as diferenças entre as necessidades e a oferta

O diagnóstico da exclusão social (as necessidades) e o inventário das intervenções existentes (a oferta) no território em causa permitem avaliar as diferenças existentes entre as necessidades em matéria de luta contra a exclusão social e a ajuda oferecida pelo Estado ou pelos organismos privados.

Estas diferenças não são fáceis de avaliar num contexto em que as intervenções se multiplicam e onde, de uma maneira ou de outra, o Estado garante um certo nível de assistência. É raro, por exemplo, que as famílias pobres não recebam o rendimento mínimo garantido se preenchem as respectivas condições ou que as famílias ou pessoas em dificuldade escapem à vigilância dos serviços sociais.

É ao observar os processos de exclusão ao nível local na perspectiva de uma estratégia coerente de inserção que se vê aparecerem as diferenças, geralmente de ordem qualitativa. Para avaliar bem a sua dimensão é importante que o diagnóstico das necessidades e dos serviços existentes tenha sido elaborado de maneira adequada, atribuindo nomeadamente toda a importância aos factores humanos e sociais, os mais difíceis de identificar. Um diagnóstico bem elaborado mostra como é que se devem reconsiderar as abordagens, as atitudes, as formas de intervenção adoptadas, ou mesmo a concepção da luta contra a exclusão social.

[21] “Un peu de Sel dans le tissu social”, *Alternatives économiques*, Março de 1998, nº 157; ver igualmente: <http://altem.com/sel>.

[22] Ministério da Agricultura e Alimentação, *Impact on Social Exclusion. LEADER II. Description of samples supported by approved LEADER groups which impact on issues relating to social inclusion*, Dublin, Agosto de 1998.

2.3.1 Atitudes e formas de intervenção a reconsiderar

É principalmente nas atitudes e nas formas de intervenção das pessoas e das instituições envolvidas na luta contra a exclusão que se situa a diferença entre as necessidades reais e a acção efectiva dos serviços correspondentes. Eis alguns exemplos.

> *Face à rigidez, à multiplicidade e à inexistência de continuidade dos programas, das legislações, das funções e das especializações, é necessária **uma maior flexibilidade e uma certa adaptabilidade.***

Se é uma lógica estritamente administrativa que preside à sua atribuição, os subsídios de desemprego, o rendimento mínimo garantido e outras formas de assistência financeira podem ter efeitos negativos, inibindo a iniciativa. Porque a corrida às subvenções, sustentada pela interrupção dos financiamentos e pela ausência de um interlocutor único, obriga os beneficiários a “andarem à deriva” no interior de sistemas administrativos complexos, o que não favorece a elaboração de projectos. É assim necessário acabar com o isolamento das intervenções a nível territorial e levar os parceiros locais a negociarem a atribuição e a utilização de uma parte das subvenções públicas para fins de ajuda a projectos²³.

> *Face a tratamentos normalizados, consideram-se desejáveis **formas mais personalizadas de processamento dos dados e dos pedidos.***

Os serviços do Estado encarregados dos desempregados contentam-se muitas vezes com um tratamento normalizado dos pedidos e das ofertas de emprego. Ora é indispensável um serviço personalizado, sobretudo quando se trata de desempregados de longa duração. *Na província de Barcelona (Catalunha, Espanha), alguns municípios criaram serviços de ajuda personalizados para os desempregados de longa duração, nomeadamente os trabalhadores especializados com mais de 50 anos, ajudando-os a recuperar a confiança em si próprios através da valorização das suas capacidades, que não eram devidamente exploradas.*

> *Perante a indiferença de algumas administrações, importa estabelecer com os beneficiários **contactos mais humanos, que impliquem relações sociais e de parceria.***

Os inquéritos administrativos que servem para identificar as pessoas em dificuldade, por exemplo, são muitas vezes de uma grande frieza e acentuam apenas os aspectos negativos da situação das pessoas visadas.

Ora, em vez disso pode-se recorrer a formas de animação colectiva destinadas a criar um ambiente favorável à expressão das capacidades das pessoas em dificuldade, o que permite fazer uma ideia mais adequada destas pessoas, favorecendo ao mesmo tempo o desenvolvimento da solidariedade e o regresso da autoconfiança. Isto pode também conduzir a modalidades de representação que permitam aos beneficiários participar em negociações nas instâncias onde são decididas as políticas da luta contra a exclusão. Por outras palavras, trata-se de desenvolver atitudes que impliquem novas relações sociais e uma relação de parceria em termos de igualdade.

2.3.2 Conceção da luta contra a exclusão social a rever

Da assistência ao acompanhamento

Na questão das atitudes e das formas de intervenção é muitas vezes a própria concepção da luta contra a exclusão social que está em causa. Às práticas de assistência podem opor-se práticas de acompanhamento, utilizando o saber-fazer e favorecendo o aparecimento de novos agentes sociais.

A luta contra a exclusão não pode continuar a ser apanágio de serviços especializados onde as pessoas em dificuldade são obrigadas a encontrar um interlocutor diferente para cada problema a resolver (alojamento, procura de emprego, etc.) e onde cada domínio está sujeito a um quadro regulamentar diferente. São necessárias outras modalidades de acompanhamento, que tomem em consideração a identidade das pessoas na sua integralidade. Além disso, para conseguir a estabilização desejada o acompanhamento deve ser feito de forma colectiva, conjugando os múltiplos conhecimentos, quer sejam institucionais ou dependam da acção participativa.

No condado de Tipperary (Irlanda), o grupo LEADER ajudou o “Centre for Independent Living”, de Thurles, a realizar um projecto de formação destinado aos “travellers”, que são grupos constituídos por pessoas sem residência permanente, habituadas a um ambiente fechado sobre si mesmo e em certa medida protegido, a fim de as integrar em empregos assalariados. Para permitir o trabalho de acompanhamento necessário até à estabilização foi criada uma estrutura, a “Tipperary Community Workshop”, que o grupo apoiou facilitando a criação de um consórcio entre várias estruturas, práticas e conhecimentos que permitiram assegurar a eficácia na intervenção.

[23] Amouroux, op. cit., p. 77.

Da abordagem curativa à abordagem preventiva

As abordagens prospectivas e preventivas parecem muitas vezes mais adequadas do que as abordagens curativas, que dão respostas normalizadas.

Num contexto de desemprego crónico, o tratamento do problema através de sistemas anónimos de ajuda para procurar emprego, por exemplo, já não basta. São necessários outros elementos que se inserem em abordagens prospectivas ou preventivas, como a criação de empregos, a reconversão profissional ou a pesquisa de formas de partilha do trabalho existente. Estas abordagens pressupõem novas capacidades, nomeadamente:

- > uma capacidade de prospecção das fontes de emprego, nomeadamente nos sectores que *a priori* se considera não estarem em crescimento (o grupo WISE observa, por exemplo, que em 1999 aumentou consideravelmente nos países anglo-saxónicos o pedido de instrutores de ginástica aeróbica no domicílio). Trabalhar para a reconversão dos desempregados em função de empregos potenciais exige certos conhecimentos psicológicos e excelentes qualidades em matéria de relações humanas personalizadas;
- > uma capacidade colectiva de prospecção de actividades a criar, o que supõe o desenvolvimento de estratégias colectivas de criação de empresas;
- > uma capacidade de ajuda e de incentivo à criação de empresas tendo jovens como destinatários, o que supõe a organização de redes de proximidade e a adaptação das ajudas institucionais no terreno. Pode citar-se, por exemplo, o sistema de “empréstimos sob compromisso de honra”, em Itália, que facilita a criação de empresas por jovens e que teve um efeito de alavanca enorme.

Existem igualmente outras abordagens preventivas que intervêm mais a montante, visando identificar as pessoas de risco susceptíveis de entrar num processo de exclusão social e procurando com elas criar condições que permitam evitar o desencadear deste processo.

2.4 Conclusão

As novas concepções da luta contra a exclusão social que se impõem são dificilmente compatíveis com abordagens centralizadas e normalizadas.

Pressupõem, pelo contrário, que se utilizem imediatamente os recursos de que dispõe o território e as relações sociais que ainda aí subsistem. É com base na proximidade e no conhecimento directo das realidades sociais que se podem elaborar os novos comportamentos e os novos modos de pensar indispensáveis a uma luta contra a exclusão social verdadeiramente eficaz.

Muitas das acções lançadas nos territórios rurais ao longo dos últimos dez anos vão neste sentido. Procurando aproveitar os recursos locais abrem novas perspectivas para uma abordagem territorial de luta contra a exclusão social que tem em conta o conjunto das necessidades e dos recursos existentes no território. Para esse efeito, foram desenvolvidos métodos e instrumentos que iremos abordar no capítulo seguinte.

Capítulo III

Agir contra a exclusão no meio rural: que métodos e que instrumentos?

Agir contra a exclusão no meio rural: que métodos e que instrumentos?

Depois de termos salientado as razões que globalmente fazem hoje da luta contra a exclusão social um desafio fundamental para o desenvolvimento rural (Capítulo I) e de termos fornecido algumas pistas metodológicas que permitem, ao nível de um território rural, determinar o problema e elaborar as respectivas estratégias (Capítulo II), vamos agora abordar os meios de intervenção possíveis.

Para o fazer vamos apoiar-nos em experiências de luta contra a exclusão social, realizadas ou em curso, que exploram os recursos locais e constituem uma abordagem inovadora. A Europa dispõe, com efeito, de um grande número de acções que respondem a estes critérios, mas que relevam geralmente de um quadro diferente do LEADER.

3.1 As acções locais orientadas, embriões de uma abordagem territorial mais global

Os exemplos escolhidos para esta análise são bastante variados para que se possam obter elementos de comparação e ensinamentos de natureza geral e transversal relativamente sólidos. Para este primeiro exercício foram seleccionadas sete acções de luta contra a exclusão social. No repertório de *“Acções inovadoras de desenvolvimento rural”*, publicado pelo Observatório Europeu LEADER²⁴, pode encontrar-se uma descrição pormenorizada de tais projectos:

> A criação, na Cornualha da região do Morbihan e na região de Poubet (Bretanha, França), de uma empresa de inserção para desempregados de longa duração no sector da construção, com o apoio do grupo LEADER Centro-Oeste da Bretanha. Esta acção tem a particularidade de associar intervenções de desenvolvimento local destinadas à luta contra a exclusão social: inserção de desempregados, reparação de casas abandonadas e criação de um parque de habitação social para as famílias sem alojamento.

- > O trabalho da associação “CILDEA”, na região do Loire (Auvergne, França), dirigido aos agricultores em dificuldade beneficiários do rendimento mínimo de inserção (RMI), através nomeadamente da criação de um sistema de tutoria assegurado por agricultores que estão bem inseridos ou exercem mesmo responsabilidades locais (presidentes de cooperativas, antigos presidentes de câmara, etc.).
- > A cooperativa social do Vale di Non (província de Trento, Itália), criada a pensar nas pessoas deficientes da região, que depois de ter funcionado durante muito tempo de maneira “clássica” (organização de serviços específicos para deficientes: alojamento, educação, tempos livres, etc.) se orientou, a partir de 1997, para uma forma de “desenvolvimento comunitário” que envolve as famílias, a fim de desenvolver ligações e serviços personalizados que permitem aos deficientes uma melhor inserção social.
- > O “banco do tempo”, criado em Sant’Arcangelo di Romagna (Emilia-Romana, Itália) para dar resposta a pedidos de serviços que podiam ser assegurados por pessoas da região. O sistema de “troca de tempo” que foi assim criado permite uma grande fluidez de contactos entre as pessoas que precisam de serviços e os prestadores de serviços.

[24] Atendendo ao número reduzido de exemplos, as conclusões extraídas só podem ser parciais e pouco desenvolvidas. Cada grupo LEADER e cada rede nacional ou regional poderá, com base na sua própria experiência, confirmar, contrariar, completar ou enriquecer tais conclusões. Estas só podem, portanto, servir de ponto de partida, de referência comum para uma reflexão mais alargada, que só poderá ser partilhada ao nível da rede europeia quando tiverem conduzido a conclusões reflectidas e definitivas.

Assinale-se igualmente que as actuais reflexões sobre as novas abordagens da luta contra a exclusão social no meio rural beneficiam de reflexões, de estudos e de publicações anteriores, que abrem pistas e apresentam resultados que é essencial ter em conta no exercício aqui proposto. Citamos, nomeadamente: em França, os trabalhos realizados pela Mairie Conseil, rue de l’Université, 106, F-75007 Paris, tel: +33 1 40 49 20 40 e fax: +33 1 40 49 20 55.

- > A criação de um sistema de transporte alternativo no condado de Angus (Escócia, Reino Unido) para dar resposta às necessidades das pessoas geograficamente isoladas e que não dispõem de transporte pessoal. Com efeito, a privatização dos transportes públicos agravou as carências neste domínio e levou o grupo LEADER a lançar um sistema que consiste em pôr os diferentes circuitos de transportes existentes (transportes escolares, distribuição do correio, recolha do leite, comerciantes ambulantes, etc.) ao serviço das pessoas isoladas.
- > A reinstalação no meio rural de famílias urbanas ameaçadas de exclusão, organizada pela associação irlandesa RRI (Rural Resettlement Ireland).
- > A experiência efectuada em Utajärvi Oulu (Finlândia), no sentido de combinar a assistência às pessoas idosas e a guarda de crianças. Para além dos benefícios em termos de pessoal, esta fórmula permite criar uma relação social muito enriquecedora entre crianças e pessoas idosas isoladas.

Estas diferentes acções, tal como outras que não são aqui citadas, foram desenvolvidas para dar resposta a problemas pontuais de exclusão social no território rural, por iniciativa de associações locais, de municípios ou mesmo de pessoas sensíveis a estes problemas e encontram-se em situação de poder explorar novas formas de intervenção.

Alguns destas acções são inspiradas em soluções já experimentadas noutros lugares e inserem-se por isso em lógicas de rede. É o caso, nomeadamente, das acções italianas (cooperativas sociais e banco do tempo). Outras procuraram pôr em prática novos conceitos de gestão social, fazendo com que esses conceitos fossem progressivamente adoptados pelas instituições locais, nomeadamente pelos municípios e pelas estruturas de ajuda aos desempregados.

Muitas co-existem com as intervenções institucionais, propondo respostas novas às instituições existentes no território, para as quais o fenómeno é demasiado difícil de apreender ou não dispõem de instrumentos adequados para actuar em relação a questões complexas (exemplo da CILDEA, em França). Outras procuram simplesmente dar resposta a novas necessidades e a fenómenos de exclusão aparecidos recentemente (caso do Angus Transport Forum na Escócia).

Trata-se, na maior parte, de acções locais orientadas, destinadas a abranger um grupo preciso ou a resolver um problema específico. Uma vez que vêm colmatar

carências de acções já existentes, têm frequentemente um carácter pioneiro; nesse sentido têm valor de demonstração. No entanto, a sua inscrição numa abordagem territorial global em matéria de luta contra a exclusão depende em grande parte da possibilidade de constituir parcerias alargadas no território.

3.2 Colmatar as insuficiências da ajuda dos serviços públicos

A primeira característica das acções locais orientadas reside no facto de pretenderem complementar as ajudas públicas, intervindo em domínios onde estas não funcionam bem, nomeadamente:

a) Algumas insuficiências da cobertura social devidas a disposições jurídico-legais

A acção realizada no Centro-Oeste da Bretanha deve-se à situação muito precária dos desempregados de longa duração, que perdem os seus direitos ao seguro de desemprego ao fim de um ano. Ora são muitas as pessoas afectadas na região pelo desemprego de longa duração: trata-se, nomeadamente, de jovens sem qualificação, que têm problemas de mobilidade e de alojamento, mas por vezes são igualmente pessoas mais idosas, que sofrem frequentemente de analfabetismo ou de alcoolismo.

b) A ausência de alguns serviços específicos

Na Irlanda, como em muitos outros países, até há pouco não existia qualquer serviço de ajuda às pessoas em dificuldade que viviam na cidade e que pretendiam instalar-se no campo. A associação RRI responde a esta procura.

c) A existência de problemas não detectáveis pelas instâncias governamentais ou que não é possível normalizar

Na região da Emília-Romana (Itália) existem políticas sociais sectoriais que funcionam em geral muito bem quando se trata de problemas recorrentes, cuja resposta é portanto facilmente normalizável (criar uma linha de transportes públicos para acabar com o isolamento de um território, por exemplo), ou de casos graves facilmente identificáveis (assegurar um serviço no domicílio para uma pessoa idosa gravemente doente). Mas tais políticas não bastam para acabar com o isolamento de pessoas que se defrontam com problemas menos recorrentes ou menos graves, mas que apesar disso podem ter grande peso na vida de uma pessoa. O banco do tempo de Sant'Arcangelo di Romagna constituiu uma forma original de responder a

esta situação, criando uma oferta de serviços com base nas competências e disponibilidades das pessoas abrangidas.

d) Problemas de custos

A incapacidade do Estado para tratar dos problemas não detectáveis ou não normalizáveis remete para a questão do custo dos serviços públicos:

- > no condado de Angus, a grande dispersão das pessoas que pretendia uma forma de transporte colectivo, público ou privado, coloca problemas de custos que impedem qualquer resposta normalizada;
- > o facto de associar o tratamento das pessoas idosas e a guarda de crianças, como acontece em Utajärvi Oulu (Finlândia), foi antes de mais uma maneira de dar resposta ao problema do custo destes dois serviços.

e) Um problema generalizado: a insuficiência de relações sociais

A assistência sob a forma de serviços ou de ajuda financeira não resolve por si mesma o problema principal da exclusão social, a saber, a carência de relações sociais. Ora, neste domínio, os serviços do Estado são a maior parte das vezes impotentes, não bastando a boa vontade dos funcionários. E o trabalho, muitas vezes notável dos assistentes sociais em matéria de apoio moral e humano, tem por isso de ficar muito aquém das necessidades reais.

As acções locais orientadas no meio rural visam sobretudo resolver este problema, a que dão uma importância primordial: criação de relações entre desempregados e profissionais na Bretanha, entre agricultores em dificuldade e agricultores tutores na região do Loire, entre deficientes e famílias sem deficientes no Valle di Non, entre crianças e pessoas idosas em Utajärvi Oulu, na Finlândia, entre pessoas que trocam serviços entre si graças ao banco do tempo na Emilia-Romana, etc.

3.3 Associar iniciadores, beneficiários, recursos humanos e financeiros

As acções de luta contra a exclusão social no meio rural têm geralmente como segunda característica fazer intervir quatro tipos de agentes:

- > os iniciadores e promotores da acção;
- > os beneficiários da acção;
- > as pessoas e/ou instituições de recurso envolvidas na acção;
- > os doadores de recursos financeiros.

a) Os iniciadores

Quem são?

Os iniciadores e promotores da acção são pessoas ou instituições já sensibilizadas para o problema da exclusão ou que já têm prática neste domínio e que se questionam sobre as insuficiências do que já foi feito e das soluções possíveis. Pode ou podem ser:

- > membros de associações – a associação CILDEA, por exemplo, nasceu de uma intervenção militante já antiga na região;
- > funcionários dos serviços sociais locais ou centrais – o banco do tempo em Sant’Archangelo di Romagna nasceu da iniciativa de uma comissão para a igualdade de oportunidades, constituída por mulheres que eram conselheiras municipais; em Utajärvi Oulu, na Finlândia, foram os serviços sociais do Estado que se tornaram promotores da acção;
- > um grupo de acção local LEADER, como o do Centro-Oeste da Bretanha.

Como é que se mobilizam?

A mobilização dos iniciadores resulta sempre de uma história mais ou menos longa, nascida num contexto específico, que fez aparecer motivações, tomar iniciativas, estabelecer contactos, encontrar soluções.

Os iniciadores optam em geral por adoptar um quadro institucional, associativo ou cooperativo específico da acção prevista: criação da associação Plano rural para a inserção económica na Bretanha, da associação CILDEA na região do Loire, da cooperativa social no Trento, da associação Angus Transport Forum na Escócia, da associação para a gestão do banco do tempo na Emilia-Romana, da associação RRI na Irlanda, etc.

b) Os beneficiários

Quem são?

Os beneficiários são os excluídos que constituem o grupo-alvo da acção. Cada acção tem um grupo-alvo bem definido: desempregados de longa duração (Centro-Oeste da Bretanha), agricultores em dificuldade (Loire), deficientes (Valle di Non), pessoas idosas (Utajärvi Oulu), pessoas isoladas geograficamente (Angus), “refugiados económicos” (Irlanda), etc.

ção de professor no meio rural permitiu ao animador da associação localizar os agricultores mais abertos à acção proposta e mobilizá-los mais facilmente.

Como é que são preparados para assumirem o seu papel?

As pessoas e/ou instituições de recurso desempenham um papel essencial na evolução da acção a nível local. É indispensável que assumam o projecto e a acção, ou então os riscos de insucesso são consideráveis. Porque muitas vezes são-lhes pedidas capacidades relacionais e de escuta que pressupõem um importante trabalho de preparação psicológica, humana, social e cultural.

A associação CILDEA assegura a preparação dos tutores organizando sessões de formação regulares com psicólogos, assistentes sociais e animadores.

No que diz respeito à instalação das famílias no meio rural organizada pela RRI, são os habitantes das aldeias de acolhimento as pessoas de recurso. Aconteceu que se chegaram a realizar instalações sem concertação e preparação suficiente da população local, o que levou a reacções de rejeição, nomeadamente quando existem nas famílias recém-instaladas jovens “com problemas” (delinquência, droga, etc.).

Que parte assumem na condução da acção?

Existem vários graus no envolvimento das pessoas e/ou instituições de recurso na condução da acção:

> Pode assumir a forma de um compromisso informal e voluntário.

Na cooperativa social do Valle di Non, em Itália, o compromisso das famílias de recurso é feito com base no voluntariado e formalizado a seguir caso a caso, em função das necessidades.

> Às vezes, mesmo voluntário, é exigido um compromisso mais formal, sendo o quadro geral de participação na acção claramente estabelecido.

A tutoria dos agricultores da região do Loire passa por um compromisso formal dos tutores de respeitarem um certo número de práticas bem definidas: tempo e formas de acompanhamento, relações com a associação, etc.

> As pessoas e/ou instituições de recurso podem levar o seu compromisso à participação na parceria local criada para a acção, à adesão à associação responsável ou à integração no grupo de iniciadores da acção.

A associação CILDEA e a cooperativa social do Valle di Non registaram numerosos casos deste tipo.

d) Os doadores de recursos financeiros

As acções de luta contra a exclusão social dificilmente podem prescindir de um financiamento específico. Apesar de recorrerem constantemente a meios de custo muito baixo (voluntariado, meios disponíveis a nível local, etc.), existem despesas de funcionamento que dificilmente podem ser financiadas com os fundos próprios de uma associação. A menos que o iniciador seja uma instituição pública que dispõe já de um orçamento específico, como no caso do banco do tempo de Sant'Archangelo di Romagna.

Quem são?

As acções de luta contra a exclusão social podem encontrar diversas fontes de financiamento: públicas ou privadas, dependentes de uma entidade local, regional, nacional ou europeia.

Ao nível público local geralmente são os municípios os mais solicitados. Mas também outras entidades públicas de carácter territorial (conselhos gerais em França, conselhos de condado no Reino Unido, Länder na Alemanha, etc.) podem ser solicitadas. A nível nacional, os serviços públicos especializados do Estado continuam a ser uma fonte de financiamento potencial.

A acção empreendida pela CILDEA é financiada, desde 1990, pelo Conselho Geral do Departamento do Loire e pela Direcção do Trabalho e do Emprego do mesmo departamento. Tendo em conta os bons resultados obtidos nalguns cantões, este financiamento foi alargado ao conjunto dos sectores rurais do departamento, o que permitiu abranger cerca de 100 agricultores beneficiários do rendimento mínimo de inserção, ou seja, dois terços dos que existem no departamento.

Algumas empresas privadas admitem igualmente financiar acções de luta contra a exclusão social.

Para lançar a sua empresa de inserção na construção, o grupo LEADER Centro-Oeste da Bretanha solicitou e obteve o apoio financeiro de grandes empresas industriais da região ligadas ao sector (cimento, electricidade, etc.).

Por último, não se pode esquecer que a mobilização de fundos locais, públicos ou privados, pode permitir recorrer a fin

Como desenvolver a confiança e assegurar a continuidade do financiamento?

As relações com as instituições que asseguram o financiamento das acções são por vezes problemáticas, visto que as suas expectativas não correspondem necessariamente à realidade do trabalho de inserção. Por isso têm frequentemente tendência para exigir resultados visíveis e quantificáveis a curto prazo, quando o essencial da inserção implica a construção de uma relação social que não é imediatamente perceptível e que exige um trabalho a longo prazo.

A associação CILDEA viu-se confrontada com um problema deste tipo: o Conselho Geral, que financia a acção, subestimando a importância do trabalho de reconstrução de uma relação social, queria apreciar os resultados em função do número de agricultores que tinham saído das listas dos beneficiários do rendimento mínimo de inserção, indo mesmo ao ponto, em certos casos, de pôr em causa a tutoria. O problema pôde ser em parte ultrapassado graças a um contacto directo dos responsáveis da administração em causa com alguns dos agricultores sob tutoria e pela elaboração sistemática de fichas individuais que referiam a evolução de cada caso. Além disso, os responsáveis da administração foram convidados sistematicamente para as reuniões de verificação e de balanço colectivo organizadas com os beneficiários e os tutores, o que lhes permitiu compreender o método e aceitar o princípio de uma acção a longo prazo.

3.4 Os instrumentos

Como é que se faz a ligação entre beneficiários e pessoas/instituições de recurso, ou seja, entre as necessidades de ajuda e a oferta potencial? O recurso a alguns instrumentos específicos, que se pode observar em todos os exemplos escolhidos, permite superar os obstáculos de natureza social, cultural, institucional ou simplesmente material que possam aparecer.

Estes instrumentos são de diversa natureza: conceptuais, de interface, institucionais, contratuais ou legislativos.

a) Os instrumentos conceptuais

Quando se pretende promover uma ideia nova ou uma mudança das práticas colectivas pode ser útil recorrer a um conceito novo. O trabalho de definição tem um valor pedagógico: é um meio de construir uma referência comum para os vários intervenientes, permitindo-lhes tomar posição e assumir um compromisso.

Para fomentar o empenhamento directo das famílias na ajuda aos deficientes, a cooperativa social do Valle di Non lançou o conceito de desenvolvimento comunitário, que desempenha um papel de catalisador na cooperativa, mas igualmente nas relações desta com os outros agentes do território.

b) Os instrumentos de interface

Quando as necessidades e os recursos são numerosos, diversificados e dispersos e exigem o seu equacionamento de forma rápida e flexível, é necessário recorrer a um instrumento de interface: banco de dados, sistema de processamento de dados, sistema de contabilidade das trocas, etc.

O banco do tempo de Sant'Arcangelo di Romagna constituiu um exemplo de contabilidade das trocas de serviços. Neste banco a unidade de medida é o tempo.

O sistema de transportes alternativos de Angus apoia-se num sistema de processamento dos dados que ajusta a procura e a oferta de transportes.

c) Os instrumentos institucionais

Os instrumentos institucionais revelam-se especialmente úteis quando os recursos a mobilizar e a associar para a acção são diversificados, porque permitem formalizar as relações e os compromissos entre os agentes ou instituições.

A execução da acção do grupo Centro-Oeste da Bretanha exigiu a criação de duas estruturas: a própria empresa de inserção e uma agência imobiliária – esta recebe as casas em ruínas adquiridas pelo município, com o qual assina um contrato de arrendamento enfiteútico de 34 anos, financia as obras de recuperação e gere os alojamentos renovados no mercado da habitação social durante o período do arrendamento. Cada uma destas duas estruturas foi constituída com o apoio de parceiros do sector em causa: a Confederação dos Artesãos e das Pequenas Empresas do Sector da Construção e algumas empresas industriais no que se refere à empresa de inserção, os bancos e a sociedade de HLM (habitação social) para a agência imobiliária.

d) Os instrumentos contratuais

A formalização dos compromissos, seja através de contratos ou de acordos, contribui para dar clareza e publicidade às relações estabelecidas.

A tutoria dos agricultores em dificuldade criada na região do Loire é objecto de um contrato de compromisso, cujo conteúdo é discutido colectivamente e periodicamente.

e) Os instrumentos legislativos

Por vezes é necessária uma alteração da legislação para permitir estabelecer a relação entre os beneficiários e as pessoas/instituições de recurso. Esta alteração pode ter provocado a acção ou, pelo contrário, pode dever-se a ela.

A iniciativa de Utajärvi Oulu nasceu de uma decisão do governo finlandês de experimentar um sistema denominado "VARPU", que autoriza a guarda de pessoas idosas no domicílio, como se fazia desde há muito com as crianças.

A legislação italiana relativa às cooperativas sociais é o resultado de dez anos de experiências de terreno feitas por estas cooperativas, o que lhes permitiu encontrar uma nova dimensão.

3.5 Consequências das acções orientadas e perspectivas

Para além do seu objectivo principal de melhorar as condições de vida do grupo-alvo, estas acções contribuem para reforçar a coesão social do território a vários níveis.

> Recriam uma relação social entre as vítimas de exclusão e os agentes do território.

A escolha do desenvolvimento comunitário feita no Valle di Non permitiu que se estabelecessem relações de proximidade entre os deficientes e algumas famílias externas. Até aí os deficientes só tinham relações com as suas próprias famílias e a enorme pressão a que estas estavam sujeitas criava tensões que iam aumentar ainda mais a marginalização dos deficientes. A partilha deste encargo com outras famílias contribuiu para melhorar as relações nas famílias de origem.

Na região do Loire, o sistema de tutoria permitiu criar uma relação social entre os agricultores beneficiários do RMI e os agricultores bem integrados, coisa que à partida era impensável.

> De um modo geral, criam relações sociais de solidariedade e de proximidade no território.

O banco do tempo, como de resto qualquer forma de gestão local de recursos (SEL/Systèmes d'échanges locaux, etc.), cria relações de solidariedade entre pessoas que vivem num mesmo lugar, mas que frequentemente se ignoram.

No caso finlandês, foi entre as pessoas idosas e as crianças que se criaram essas relações.

> Fazem com que as pessoas, bem como as empresas e instituições locais, passem a ter a preocupação de trabalhar no sentido da reinserção das pessoas em dificuldade que vivem no território.

No Centro-Oeste da Bretanha, a acção de reinserção dos desempregados levou os pequenos artesãos locais a interessarem-se pela formação profissional dos desempregados e a abandonarem uma estrita lógica económica. No condado de Angus, na Escócia, a criação de transportes alternativos quebrou barreiras, instituindo práticas até então impensáveis: o carteiro, o leiteiro e os comerciantes ambulantes começaram a oferecer lugares nos seus veículos, os transportes escolares permitiram o acesso aos adultos, etc.

> Contribuem para a criação de estruturas de parceria susceptíveis de se inscreverem numa luta contra a exclusão social a longo prazo.

A iniciativa de Angus permitiu criar uma associação que agrupa representantes de organizações de voluntários, os conselhos municipais e as empresas de autocarros e de táxis, bem como os grupos abrangidos pelo problema dos transportes colectivos.

> De um modo geral introduzem abordagens e práticas novas que rompem com as práticas tradicionais.

No Centro-Oeste da Bretanha, a acção para a reinserção permitiu acabar com as "lógicas de guichet", em proveito de uma "lógica de projecto", nomeadamente nas administrações responsáveis pela luta contra a exclusão social.

> A conjugação destes vários efeitos cria um impacto multiplicador que permite encarar a transferência da acção e a sua generalização a outros grupos, actividades ou sectores.

A experiência da tutoria realizada na região do Loire com agricultores em dificuldade foi alargada a outros grupos sociais beneficiários do rendimento mínimo de inserção, pertencentes a outros sectores.

A experiência bretã da empresa de inserção para a recuperação de casas abandonadas e do património imobiliário foi alargada ao domínio dos "estaleiros verdes" de restauração ambiental. Um projecto idêntico vai igualmente ser lançado no sul de França (Hérault, Languedoc-Rossilhão) pela iniciadora da acção bretã. Na Irlanda, a acção da RRI foi retomada por associações semelhantes, criadas localmente, no meio rural, o que permite acções mais concertadas com as populações locais.

A acção realizada em Utajärvi Oulu, na Finlândia, desempenhou uma função-piloto e a sua transferência para outras regiões do país está actualmente a ser encarada.

> Por último, estas acções podem ter repercussões económicas significativas no território.

No Centro-Oeste da Bretanha, a empresa de inserção permitiu, para além do regresso ao trabalho de desempregados de longa duração, a recuperação de casas e do património local. Durante os três primeiros anos do projecto foram acolhidas 164 pessoas em dificuldade, foram realizadas 30 operações de recuperação do pequeno património e foram criadas 30 habitações sociais.

3.6 Conclusão

Estas acções orientadas a nível local abrem perspectivas novas, susceptíveis de ser a seguir consolidadas numa abordagem territorial mais larga. Para isso, são contudo necessárias algumas condições, que só podem ser obtidas progressivamente, através de um alargamento da acção.

A associação CILDEA pretende passar de uma abordagem curativa para uma abordagem preventiva, o que pressupõe a constituição de uma parceria mais sólida à escala do território, para que as preocupações da associação sejam partilhadas mais largamente. Este processo está em curso.

No entanto, a evolução para uma abordagem territorial da luta contra a exclusão social tem ainda de ultrapassar muitas dificuldades. Em que condições é que esta evolução é possível? Que fazer para que a luta contra a exclusão social se tome uma prática corrente e seja integrada nas abordagens territoriais? São estas as questões abordadas no Capítulo IV.

Capítulo IV

Consolidar a luta contra a exclusão social inserindo-a numa abordagem territorial

Consolidar a luta contra a exclusão social inserindo-a numa abordagem territorial

Como passar de uma acção orientada para um grupo social específico para uma abordagem territorial da luta contra a exclusão social? Em que condições é que isso é possível e quais são os desafios inerentes a uma acção desse tipo? Entra-se aqui num terreno praticamente virgem, em que tudo está por construir. Existem, no entanto, dados em que nos podemos apoiar para abrir pistas de reflexão, extrair os primeiros ensinamentos e estabelecer hipóteses sobre o que pode ser uma abordagem territorial da luta contra a exclusão.

Neste capítulo são abordadas três questões:

- > Porque é que é importante integrar a luta contra a exclusão social numa abordagem territorial e quais são os desafios de uma acção desse tipo?
- > Quais são, para a aplicação desta abordagem, os ensinamentos das experiências anteriores e as questões que ficaram em suspenso?
- > Em que é que o método LEADER pode contribuir para esta abordagem? Quais são os seus limites e os complementos necessários?

4.1 Os desafios da abordagem territorial: da luta contra a exclusão à coesão social

Primeiro a consideração do contexto geral (Capítulo I) e depois a análise das necessidades e das estratégias possíveis no meio rural (Capítulo II) salientam a importância de uma luta contra a exclusão social que excede o quadro de acções pontuais realizadas por serviços especializados e se insere numa abordagem geral do desenvolvimento rural. Concebidas para dar resposta às necessidades específicas de certas camadas da população, as políticas sociais implementadas nos últimos trinta anos revelam-se insuficientes, agora que a luta contra a exclusão social passou a constituir um desafio para a revitalização e o desenvolvimento das zonas rurais.

As acções inovadoras que têm aparecido de há uma dezena de anos a esta parte abrem em certa medida o caminho, uma vez que se desmarcam das abordagens tradicionais dependentes da assistência e se inserem frequentemente numa concepção mais vasta do desenvolvimento rural territorial. Fornecem alguns ensinamentos sobre as características de uma abordagem territorial da luta contra a exclusão social:

- > a luta contra a exclusão social não deve ser encarada enquanto tal, mas sim como um **elemento de um todo** que assume a forma de uma estratégia de desenvolvimento territorial;
- > trata-se de fazer nascer uma consciência colectiva para que a luta contra a exclusão social deixe de ser apenas de algumas pessoas ou instituições sensibilizadas ou serviços especializados e passe a ser **uma prática normal e partilhada**, que tem lugar nas preocupações de todos os agentes do território (autarquias locais, empresas, agricultores, associações, indivíduos).

Num contexto de polarização social, seria bom que sempre que se institui uma acção de desenvolvimento à escala de um território se inscrevam igualmente entre os seus objectivos um certo reequilíbrio das possibilidades de acesso às oportunidades e a consolidação das relações sociais.

Aliás, ninguém sustenta que a abordagem territorial pressupõe que se abandone a ideia de luta contra a exclusão a favor da ideia de “inclusão/coesão social”²⁵, que, por um lado, rompe com as práticas de classificação das pessoas associando-se às capacidades colectivas de valorização de todos os recursos humanos e competências existentes no território e, por outro, supõe uma mobilização partilhada à volta de estratégias que permitem a intervenção de cada um e valorizam as especificidades e as diferenças – nesta perspectiva, com efeito, as diferenças étnicas, de género, de idade, de formação, de carácter, etc., deixam de ser fontes de exclusão, passando a fontes de enriquecimento.

[25] Henderson, *op. cit.*, pp.8-9.

Enquanto a luta contra a exclusão social é considerada como uma prática adicional e correctora exigida por uma má gestão, a inclusão social é concebida como uma prática diária e partilhada, presente em cada iniciativa e que além disso desempenha um papel de prevenção da exclusão social.

Ao inscrever-se na perspectiva da inclusão social, a abordagem territorial local assume outra dimensão:

- > ganha em eficácia na utilização e na valorização dos recursos financeiros disponibilizados para o trabalho de inserção, graças nomeadamente às formas de prevenção que pode promover, sendo o seu custo financeiro, humano e social bem menor do que o das acções curativas;
- > garante a longo prazo a continuidade e a pertinência dos mecanismos de reinserção, bem como a coesão social, inserindo-se assim numa concepção alargada do desenvolvimento socialmente sustentável.

4.2 Ensinamentos obtidos que podem servir para a elaboração de uma abordagem territorial da inclusão

As experiências em matéria de luta contra a exclusão social realizadas localmente permitiram alguns ensinamentos e apontaram pistas de reflexão para a elaboração de uma abordagem territorial. A análise proposta no capítulo anterior com base nalguns exemplos de intervenção permitem-nos extrair algumas lições, que poderão ser completadas ou aprofundadas por estudos posteriores.

a) A alavanca das parcerias

O primeiro destes ensinamentos reside no papel essencial da parceria local.

As práticas de parceria constituem um elemento essencial da luta contra a exclusão social. Permitem aproximar os agentes que estão preparados para se empenharem, estabelecer pontes entre as necessidades e os recursos, fazer participar os beneficiários na acção, abrir perspectivas de alargamento a outros grupos sociais, a outras formas de intervenção, etc.

Na parceria local pode realizar-se um trabalho de concertação acerca da repartição e do destino dos fundos, permitindo nomeadamente que as características do território sejam tidas em conta de forma mais adequada.

As práticas de parceria têm um valor pedagógico: permitem construir um sistema de referências que tenham em conta toda a complexidade do problema. As parce-

rias têm designadamente todo o sentido quando é assegurada a participação:

- > das associações que pela sua prática de luta contra a exclusão têm um conhecimento concreto das situações e uma percepção da complexidade do problema;
- > dos organismos públicos que administram as ajudas às pessoas em dificuldade e que podem fornecer uma informação mais sistematizada e conceber medidas de apoio adaptadas, tanto a nível local e regional como a nível nacional;
- > dos responsáveis municipais, que enquanto eleitos locais são supostos trabalhar para o bem-estar de todos os cidadãos do município;
- > e sobretudo dos beneficiários – o facto de poder comparar os objectivos e os métodos com o ponto de vista dos beneficiários funciona como uma “segurança”. Constitui uma fonte de exigências e obriga a reconsiderar permanentemente a acção em questão, sendo por conseguinte uma fonte de pertinência e de qualidade das intervenções. Esta participação dos excluídos desempenha um papel fundamental na sua reinserção: ao passarem do estatuto de assistidos para o de parceiros, contribuindo em pé de igualdade para a definição de objectivos comuns, eles passam a dispor de elementos para relacionarem a sua situação com um contexto social, económico, cultural e político, conseguindo assim desculpabilizar-se.

As acções analisadas no Capítulo III revelam bem a importância de uma reflexão sobre a necessidade da sua integração numa parceria que trabalhe de maneira mais geral no quadro do desenvolvimento local. Começam a surgir questões essenciais para o futuro da abordagem territorial: que fazer para que as acções destinadas a permitir a inclusão social se tornem uma vertente essencial de todas as estratégias de intervenção? Como compatibilizar a procura da competitividade económica com a procura sistemática da inclusão/coesão social?

b) “Dar tempo ao tempo”

O segundo ensinamento é que a aplicação de uma abordagem territorial local exige tempo. A principal dificuldade consiste, com efeito, em fazer partilhar os valores de coesão social e da solidariedade, largamente desvalorizados na sociedade moderna em benefício da valorização da competitividade, omnipresente no mundo da educação, da investigação ou da política.

É por isso indispensável contar com o longo prazo para a sua aplicação. As acções contra a exclusão que se inserem no curto prazo deixam em geral na mesma situação as clivagens sociais tradicionais e não procuram qualquer mudança radical, como a instituição de uma forma de representação das populações excluídas.

O sistema de tutoria criado pela associação CILDEA é o resultado de vinte anos de militância e de acções colectivas, sob o impulso nomeadamente dos comités de empresa de algumas grandes sociedades da região de Lião, que no final dos anos 60 começaram a organizar acções de solidariedade com os agricultores da região. Prova da importância deste longo enraizamento militante é o facto de as tentativas de transferência do método de tutoria para outras regiões francesas se terem saldado até à data por fracassos. Com efeito, nos locais onde os valores e as práticas de solidariedade não fazem já parte das referências culturais comuns é muito difícil encontrar agricultores experientes dispostos a tomarem-se tutores.

As cooperativas sociais italianas também herdaram vinte anos de história de militância, o que explica que sejam hoje em dia uma referência social e política na Europa.

Acontece por vezes que um acontecimento que afecta a pessoa ou um território nos seus valores profundos a transforma radicalmente. Alguns elementos (meios de comunicação social, decisões políticas) podem também desempenhar um papel de acelerador na consciencialização da necessidade de mudanças. Em França, por exemplo, a introdução da lei-quadro contra a exclusão social contribuiu para fazer ganhar consciência da extensão do problema.

c) Fazer a ligação com as políticas regionais, nacionais e europeias

Não existem dúvidas de que é em primeiro lugar à escala local que se pode começar um processo de agregação social: é a este nível que se pode apreender a realidade da exclusão na sua complexidade e fazer o trabalho necessário de registo, de envolvimento e de mobilização do conjunto dos recursos humanos em redor de objectivos comuns. Não se deve, contudo, ficar por aqui, antes pelo contrário. Importa que seja feita a ligação com outras iniciativas a outros níveis: as iniciativas regionais, nacionais e europeias, ao completarem ou acelerarem processos locais endógenos, podem facilitar a inserção social.

As abordagens relativamente normalizadas, decididas pelos governos nacionais ou regionais (ajudas públicas aos desempregados, às famílias em dificuldade, aos deficientes, políticas sociais, de formação, etc.), podem, por conseguinte, também desempenhar um papel fundamental. Mas o seu impacto dependerá em grande parte da articulação com abordagens territoriais que possam servir-lhes de intermediários no terreno. Algumas administrações compreenderam a necessidade desta articulação.

Em Portugal, a atribuição do rendimento mínimo garantido (RMG), instituído em 1997, foi colocada sob a tutela dos Centros de Segurança Social, mas em colaboração com outros parceiros – municípios e associações com prática local de luta contra a exclusão. Para isso foram criadas “comissões locais de acompanhamento” (CLA) em cada uma das áreas de intervenção dos centros. Estas comissões ajudam a identificar os beneficiários potenciais e dão parecer sobre a atribuição ou a supressão do RMG às famílias e sobre as medidas de acompanhamento a prever. O que dá a esta medida bem mais impacto do que se a sua aplicação se fizesse de acordo com modalidades meramente administrativas.

Assinale-se, contudo, que é essencial a preparação dos agentes locais para o êxito destas novas formas de intervenção do Estado.

Uma auditoria efectuada recentemente revelou que apenas três das CLA constituídas em Portugal funcionam de forma satisfatória.

Ora, esta preparação passa em grande parte pela execução das medidas destinadas a incentivar a execução de projectos locais.

As iniciativas comunitárias orientadas para a luta contra a exclusão de certos grupos específicos desempenharam um papel importante neste sentido. Os programas europeus NOW (destinado às mulheres), YOUTHSTART (destinado aos jovens) e HORIZON (destinado aos deficientes) permitiram o aparecimento de parcerias para a sua execução. Os próprios grupos LEADER adoptaram muitas vezes este tipo de iniciativas no âmbito das suas acções.

O grupo LEADER da ilha La Palma (Canárias, Espanha) organizou a sua estratégia de intervenção territorial articulando o seu programa LEADER II com os programas NOW e HORIZON. Isto permitiu-lhe introduzir no trabalho de revitalização das zonas rurais da ilha uma dimensão social, indispensável para manter no local as famílias mais desfavorecidas e para a sua participação activa nas acções colectivas.

Alguns dos programas nacionais contribuem igualmente de forma decisiva para o aparecimento de abordagens locais da luta contra a exclusão social.

O programa INTEGRAR, elaborado no âmbito do “Quadro comunitário de apoio” em Portugal, incentiva uma abordagem territorial de luta contra a exclusão social, contribuindo para que à volta destes objectivos apareçam numerosos grupos locais e floresçam projectos por toda a parte no país, tanto no meio rural como urbano.

O terceiro ensinamento das acções já realizadas é por conseguinte que uma abordagem territorial deve poder articular as intervenções concebidas localmente com os programas de ajuda propostos a nível regional, nacional e europeu.

4.3 Potencialidades e limites do método LEADER

Que respostas dar às questões relativas à abordagem territorial da inserção social que ficaram em suspenso? De que forma é que o próprio programa LEADER, concebido deliberadamente para promover a abordagem territorial, deu respostas e pode ainda dar? Por último, quais são, em matéria de exclusão, as questões a que os grupos LEADER têm de fazer face? É a isto que vamos tentar responder agora.

A animação organizada pelos grupos LEADER funcionou como um poderoso instrumento para o registo e valorização dos recursos e das competências marginalizadas, mas também como instrumento de compreensão das características da exclusão no meio rural. Essa animação permitiu igualmente criar pontes entre as pessoas, os recursos e as instituições.

Os domínios em que o LEADER contribuiu com elementos de resposta são, nomeadamente:

- > a composição e evolução das parcerias do grupo de acção local;
- > os critérios e métodos de selecção dos projectos;
- > a concertação com as administrações acerca da utilização dos fundos públicos – incluindo os subsídios de desemprego – à escala do território.

a) A composição e evolução das parcerias do grupo de acção local

Em que é que as formas de parceria local criadas pelo LEADER podem servir de modelo no âmbito de uma abordagem de parceria da inclusão social?

A composição das parcerias LEADER depende do interesse que as forças sociais ou políticas, expressão dos interesses económicos existentes no território, revelarem em se associar para elaborar um projecto comum. Esta estrutura, fundamental em qualquer intervenção LEADER, deu origem a uma forma de concertação entre os representantes dos interesses locais e entre os sectores público e privado, nomeadamente onde foi preservado o carácter misto da parceria.

A experiência do LEADER I e do LEADER II mostra, contudo, que com o andar do tempo estas estruturas têm tendência para se fechar sobre si mesmas, recusando qualquer alargamento, nomeadamente aos representantes de grupos sociais mais fracos.

Existem no entanto excepções que mostram que esta via continua aberta. Na Irlanda, o grupo Cavan-Monaghan propôs aos agentes colectivos nascidos da sua estratégia de animação (associações de voluntários, organizações de entreajuda, de acção social, cultural, etc.) a integração na parceria LEADER. Outros grupos LEADER optaram por incentivar a participação na vida local noutras instâncias de reflexão colectiva onde os excluídos ou os seus representantes tivessem lugar.

Vale a pena por isso proceder a uma reflexão mais aprofundada para fazer evoluir as parcerias LEADER no sentido de ser tida em conta de forma mais adequada a exigência de coesão social de que são portadoras as acções que recebem apoio. O aspecto essencial do problema é saber como dar a palavra aos excluídos nas parcerias territoriais, tanto mais que não é possível decretar a expressão dos grupos sociais desfavorecidos.

As parcerias LEADER poderão, por conseguinte, incentivar a aprendizagem em matéria de participação, de debate democrático e de construção de uma expressão colectiva, criando as condições necessárias para se constituírem representações onde as camadas sociais mais desfavorecidas tenham lugar. Se não houver instâncias onde as pessoas mais desfavorecidas possam comunicar os seus problemas, as medidas tomadas e as acções lançadas correm o risco de não se traduzirem em quaisquer mudanças substanciais.

Uma “**abordagem territorial de parceria**” é, por conseguinte, a fórmula que permitirá acabar com os guetos, abrindo o debate a todos os meios sociais e a todos os interesses locais e contribuindo ao mesmo tempo para um conhecimento mútuo²⁶.

[26] Para aprofundar estas questões, ver Amouroux, *op.cit.*

b) Os critérios de selecção dos projectos e de atribuição das ajudas

Os grupos LEADER desenvolveram uma série de técnicas destinadas a incentivar a elaboração de projectos e a proceder à sua selecção em função dos eixos estratégicos aprovados no plano de acção local²⁷. Quando a composição das parcerias se prestaram, os grupos LEADER desenvolveram métodos para garantir um certo equilíbrio no acesso às oportunidades entre as populações do território.

Subsiste no entanto uma dificuldade: as pessoas, empresas ou associações devidamente inseridas estão obviamente mais preparadas para elaborar projectos de desenvolvimento. Sem contar que alguns planos de acção local não previram vertentes de intervenção destinadas expressamente a favorecer a coesão social.

Impõe-se, por conseguinte, um trabalho de reflexão em duas direcções:

- 1) Quais as formas de mediação a criar para fazer com que as pessoas mais fragilizadas ou os habitantes das zonas mais desfavorecidas também tenham meios para elaborarem projectos de desenvolvimento? Que forma de animação e que trabalho de determinação é que se deve apoiar através de intermediários locais para assegurar um maior número de projectos provenientes de pessoas ou de grupos em dificuldade?
- 2) Quais são os eixos estratégicos a prever numa estratégia de desenvolvimento para garantir o seu impacto em termos de agregação social, portanto de melhoria equilibrada da qualidade de vida?

Algumas respostas impõem-se automaticamente:

- > ajudar as pessoas e as colectividades a desenvolverem serviços de proximidade, para que se criem novas actividades solidárias, mas também locais de encontro e de expressão da cidadania;
- > incentivar as empresas e estruturas diversas a “mutualizarem” os empregos, ou seja, a gerirem colectivamente os recursos humanos para fazer face à impossibilidade de contratar trabalhadores a tempo inteiro – um gestor, por exemplo, pode trabalhar ao mesmo tempo para várias empresas;
- > desenvolver formas de apoio ao crédito de proximidade e ao investimento solidário (fundos de garantia, empréstimos sob compromisso de honra, aplicações de capitais éticas, etc.);

- > incentivar as trocas não monetárias e as redes de solidariedade (pólos de economia alternativa, banco do tempo, etc.);
- > ajudar as escolas a tomarem iniciativas que integrem o conhecimento do território na aprendizagem.

c) A concertação com as administrações sobre a atribuição dos fundos públicos no interior do território

Não se poderia concluir este exame dos ensinamentos da estratégia territorial desenvolvida pelo LEADER sem invocar a concertação com as instituições públicas presentes no território.

Devem ter-se em conta três métodos:

- > favorecer, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento e de coesão social e territorial, a intervenção destas administrações nos projectos aprovados. Pode tratar-se da reconversão de desempregados de longa duração, da criação de serviços móveis ou de serviços de acompanhamento que visem a estabilização das populações, etc.;
- > incentivar a conclusão de acordos entre associações locais e as administrações destinados a personalizar os serviços prestados às pessoas em dificuldade;
- > fazer participar as administrações em debates sobre a atribuição dos fundos públicos no território, para que as respostas institucionais sejam equacionadas com os recursos e as respostas dos agentes locais.

[27] Ver “A selecção de projectos”, *Caderno de Inovação do Observatório LEADER, Bruxelas, 1998.*

Conclusão

A União Europeia está a assistir ao aparecimento de um paradoxo, tanto nos seus territórios rurais como nas zonas urbanas: enquanto os países que a compõem estão agora mais ricos e a “concorrência” e a “eficiência” são cada vez mais valorizadas, a procura de protecção social aumenta ainda mais rapidamente do que no passado. E isto num momento em que a maior parte dos Estados-Membros decidem consolidar as suas finanças, limitando as despesas públicas. É por isso que o nível de dependência das pessoas em relação aos sistemas de protecção social nunca foi tão grande desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Este paradoxo explica

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.II.3).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

***Leader II** is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.II.3).*

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER
LEADER European Observatory
AEIDL
Chaussée St-Pierre 260
B-1040 Bruxelles
Tél +32 2 736 49 60
Fax +32 2 736 04 34
E-mail: leader@aeidl.be



Financé par la Commission européenne
Financed by the European Commission

