



“COESÃO SOCIAL”

DOCUMENTO DE REFLEXÃO, ELABORADO PELO MINISTÉRIO DE PLANIFICAÇÃO DO CHILE

1. MUDANÇA DE ÉPOCA E COESÃO SOCIAL

A coesão social surge hoje como uma preocupação central. Estamos a assistir a uma mudança de época e as próprias bases da vida em comum começam a ser questionadas e a desmoronar-se.

Vários autores e organizações coincidem em que estamos a viver um período crucial de transição histórica, de carácter global e multidimensional e estreitamente ligado à revolução das tecnologias de informação e comunicação, para uma nova forma de sociedade na qual a criação, o processamento e a transmissão de informação, assim como o conhecimento, constituem as fontes fundamentais da produtividade, do bem-estar e do poder.¹

Este período, cujo início se situa no último quartel do século XX, faz parte do processo histórico de globalização,² mas apresenta transformações qualitativas

¹ Castells, Manuel (1998): *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*, Madrid, Alianza Editorial.

² Neste processo distinguem-se várias etapas. A primeira, 1870-1913, caracterizou-se por uma grande mobilidade de capitais e de mão-de-obra e por um auge comercial baseado na redução dos custos de transporte mais do que no livre comércio. Esta etapa foi interrompida pela primeira guerra mundial tendo-se retraído nos anos trinta. Depois da segunda guerra, 1945-1973, teve início uma segunda fase caracterizada pelo desenvolvimento de instituições internacionais de cooperação financeira e comercial, pela expansão do comércio de manufacturas entre países desenvolvidos, pela existência de uma grande variedade de modelos de organização económica e por uma limitada mobilidade de capitais e de mão-de-obra, tendo-se visto interrompida pela desintegração do regime de regulação macroeconómica estabelecido em Bretton Woods, pela primeira crise petrolífera e pela crescente mobilidade de capitais privados. A fase actual caracteriza-se pela generalização gradual do livre comércio, pela crescente presença no cenário mundial de empresas transnacionais que funcionam como sistemas de produção integrados, pela expansão e considerável mobilidade dos capitais e, por último, pela notável tendência para a homogeneização dos modelos de desenvolvimento, mas na qual também se observam restrições aos movimentos de mão-de-obra.

A globalização, por seu lado, inscreve-se no processo histórico de internacionalização da economia mundial e está fortemente ligada às sucessivas revoluções tecnológicas que possibilitaram avanços na produtividade,

relativamente às etapas anteriores, proporcionando os fundamentos para a transformação das estruturas sociais existentes, algo semelhante ao que aconteceu durante a revolução industrial, altura em as sociedades agrárias se transformaram.

As referidas transformações estão intimamente ligadas às grandes mudanças provocadas pelo desenvolvimento e pela rápida e vasta difusão das tecnologias de informação e, principalmente, pela sua fusão com as telecomunicações, no início dos anos oitenta.

Estas novas tecnologias aumentaram a velocidade e a capacidade de criação, de processamento e de comunicação da informação, acelerando os processos de inovação tecnológica em todos os sectores. Embora em todas as sociedades a comunicação do conhecimento tenha sido fundamental, o seu papel nesta sociedade emergente não tem paralelo com épocas anteriores. Na verdade, durante as últimas três décadas tem-se assistido a um aumento sem precedentes do ritmo de criação, acumulação e desvalorização dos conhecimentos, que reforça e que é reforçado pelas mudanças tecnológicas que tiveram lugar no campo da informática e das comunicações, fortemente relacionado com a aceleração da dinâmica de inovação tecnológica.

Simultaneamente, estas tecnologias estão a diminuir distâncias em termos de tempo e espaço, possibilitando o aparecimento de um novo espaço e de um tempo global, bem como a capacidade de certas actividades funcionarem como unidades em tempo real à escala planetária. Deste modo, as referidas tecnologias estão a aumentar a interligação de actividades e a acelerar as interdependências em quase todas as suas esferas: tecnológica, económica, social, cultural e política, algo que nunca antes acontecera.

No âmbito económico, este facto torna-se visível graças às importantes transformações que se verificam na estrutura e na organização da produção e do comércio, bem como na divisão internacional do trabalho.

no crescimento económico e no comércio internacional; principalmente nas inovações que reduziram os custos do transporte, informação e comunicação. (CEPAL, Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (2002): Globalização e Desenvolvimento, (LC/G2157), Santiago de Chile, Publicação das Nações Unidas).

Os mercados nacionais estão a dar lugar a um mercado global. Este processo tem sido favorecido pela desregulação e liberalização dos fluxos comerciais e financeiros. São disto exemplo a transnacionalização da produção; o nível de comércio mundial, que o maior de sempre e abrange um espectro muito mais vasto de bens e serviços; e, principalmente, o aumento dos fluxos financeiros e de capitais, cuja transferência é quase instantânea.

Assume também especial importância nesta reestruturação o crescente protagonismo na produção e no comércio de grandes empresas ou conglomerados transnacionais, que operam em redes e que funcionam como sistemas de produção integrados, segmentando a sua produção em diferentes etapas, e separando geograficamente as suas fases em diferentes zonas. Estas empresas concentram o maior volume de produção e de comércio de bens e serviços, bem como os maiores avanços no campo do desenvolvimento tecnológico a nível mundial.

Nesta economia emergente, as fontes da produtividade e da competitividade estão a sofrer alterações. A informação e o conhecimento estão a tornar-se factores determinantes da produtividade e da competitividade de empresas e de países, reduzindo a importância da disponibilidade de recursos naturais, matérias-primas ou da dimensão da empresa, principalmente nas novas indústrias (biotecnologia, informática, telecomunicações, entre outras).

Tal facto é visível na evolução do comércio mundial nas últimas décadas, onde predomina o escasso dinamismo das exportações de produtos primários e de manufacturas baseadas em recursos naturais, o que contrasta com o elevado dinamismo das manufacturas produzidas com base em tecnologias avançadas, principalmente maquinaria e equipamentos electrónicos, e relacionadas com a indústria da informação e das comunicações.

A capacidade de pessoas e de instituições de adquirirem, processarem e aplicarem conhecimentos é um factor crucial. O rápido desenvolvimento de novos serviços, produtos e processos mais intensivos em conhecimentos, traduz-se numa permanente evolução das destrezas exigidas, enquanto outras vão ficando obsoletas. Tal situação está a provocar uma reformulação da função do trabalho,

uma vez que para conseguir a competitividade não é suficiente a especialização em determinadas tarefas mas exige-se sim, e cada vez mais, a capacidade intelectual e criativa da força do trabalho para criar e aproveitar informação, resolver problemas complexos e enfrentar situações imprevistas.

Apesar do seu enorme potencial de desenvolvimento, as transformações assinaladas estiveram marcadas por um carácter de exclusão e de concentração. Isto afecta decisivamente as possibilidades de desenvolvimento de países, de sectores e de grupos específicos da população, piorando as possibilidades de estender a toda a população mundial uma melhor qualidade de vida assim como o desenvolvimento das suas potencialidades.

Apesar do carácter global destas transformações, a reestruturação dos processos produtivos e as mudanças no mercado de trabalho, originadas pelos avanços tecnológicos, integraram selectivamente determinados trabalhadores, empresas, sectores e territórios, excluindo os restantes.

Tal como têm ocorrido até agora, estas transformações foram acompanhadas por uma acentuação das desigualdades entre países. Esta situação deve-se ao facto de terem sido fundamentalmente impulsionadas graças à expansão dos mercados, num contexto marcado pelas diferenças pré-existentes entre países relativamente à dotação de recursos e capacidades, principalmente científico-tecnológicas, amplamente favorável aos países mais desenvolvidos. Estas diferenças facilitaram a acumulação e a concentração dos avanços tecnológicos, especialmente nas áreas estratégicas de informação e comunicação, nos países que detinham mais recursos.

Esta diferença crescente reflecte, não só a concentração do esforço científico e tecnológico em países desenvolvidos, como também o fenómeno de retroalimentação deste conhecimento, o que permite que este processo se desenvolva a um ritmo cada vez mais acelerado.

Actualmente, a capacidade de inovação absoluta que cria novas tecnologias, encontra-se altamente concentrada num pequeno número de países industrializados, e este conjunto de países industrializados controla 97% das patentes registadas a nível mundial.

Ao anteriormente descrito cabe acrescentar a ameaça de uma crescente segmentação social no interior dos países, pelo facto de surgirem dinâmicas sociais diferenciadas entre os que acabam de entrar na sociedade emergente e beneficiam da mesma, e aqueles que não conseguem fazê-lo, ficando excluídos das possibilidades que esta oferece.

As actividades que formam a rede global, apenas utilizam uma pequena parte da força de trabalho, que não cresce proporcionalmente ao produto, e que aumenta as diferenças de remuneração entre recursos qualificados e não qualificados, provocando uma segmentação cada vez maior dos mercados de trabalho. À excepção do caso do reduzido segmento de trabalhadores altamente especializados, observam-se no mercado de trabalho fortes restrições à mobilidade profissional. As grandes restrições às migrações internacionais complicam os ajustamentos entre a oferta e a procura de trabalho que são necessários para ultrapassar os problemas que levam a mudanças na estrutura produtiva.

As transformações em curso estendem-se à esfera política global, onde se verifica uma diminuição da autonomia e um aumento da vulnerabilidade dos países. Na verdade, a crescente interdependência económica diminuí a capacidade dos países de agirem sobre o que acontece dentro das fronteiras internas e aumenta a sua vulnerabilidade face às mudanças que ocorrem nos mercados globais. Tudo isso conduz a alterações nas funções da política, do papel do Estado, bem como no conceito de soberania.

O grande contraste entre os problemas de alcance mundial, tais como a destruição do ambiente ou a transmissão por contágio das crises, principalmente financeiras, que tornam mais ténues as fronteiras, e os processos políticos, cujo âmbito continua a ser o das nações, provoca um importante deficit de governabilidade. A resposta nacional deixou de ser suficiente. Exemplo disso são os evidentes vazios institucionais do contexto no qual se desenvolve a liberalização das transacções económicas e a insuficiência das respostas aos problemas ambientais de carácter global, para além da expansão da delinquência internacional.

Alain Touraine caracterizou recentemente as sociedades contemporâneas por um duplo processo. Por um lado, pela dissociação crescente do universo instrumental e pelo universo simbólico da economia e das culturas. Por outro, pela existência de um poder difuso, que não está orientado para criar uma ordem social e que age apenas no sentido da mudança, do movimento e da circulação de capitais, de bens, de serviços e de informação, criando um vazio político e social. Face a este vazio, muitos respondem com formas de regressão comunitarista, ao que Touraine chama processos de "desmodernização". Esta desmodernização tende a criar sociedades cada vez mais fragmentadas, com elites modernas ligadas às trocas globais e, no outro extremo, grandes contingentes de excluídos que navegam entre a atomização social e o refúgio em tradições locais, regionais, étnicas ou religiosas.

Consequentemente, nas sociedades contemporâneas há tendência para uma perda da coesão social. Os mecanismos tradicionais de integração perdem eficácia assim como a capacidade de quebrar a transmissão intergeracional da desigualdade.

Segundo Michael Walzer ocorrem pelo menos quatro mobilidades que fragilizam as solidariedades básicas: a nova modalidade ocupacional que debilita a solidariedade de classe, a mobilidade geográfica que debilita a solidariedade de bairro, a mobilidade familiar que fragiliza os núcleos fundamentais de protecção, e a mobilidade política originada pela debilitação dos partidos políticos que fragiliza a solidariedade ideológica.

A situação anteriormente referida origina novos tipos de diferenciação social não apenas no sentido vertical, entre os que estão em cima e os que estão em baixo, mas também no sentido horizontal, entre os que estão dentro e os que estão excluídos da sociedade, desde o âmbito produtivo até ao exercício real da cidadania. Contudo, a exclusão não ocorre apenas com aqueles que ficam à margem do sistema de oportunidades. Existe também uma exclusão no topo da pirâmide social: as elites já não precisam do espaço público para resolver os seus problemas, criando o seu próprio habitat, segurança, sistemas de saúde e segurança privados, e auto-suficientes. O conjunto destes elementos vai contra o desenvolvimento de sociedades mais unidas, equitativas e capazes de partilhar uma moral cidadã comum.

2. COESÃO SOCIAL: UM NOVO CONTEXTO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO

Assistimos a estas transformações através da evidência do seu carácter e natureza universal. Contudo, vemos como as várias comunidades nacionais vivem estas transformações de forma diferente, dependendo do seu grau relativo de desenvolvimento económico, do seu tipo de inserção na globalização, das suas culturas locais, incluindo a cultura e a tradição política, a força ou debilidade das suas instituições, das suas sociedades civis e dos seus graus de integração moral, social e nacional, bem como da natureza das suas élites dirigentes.

Na América Latina, sob o ponto de vista do crescimento da economia e da superação da pobreza, os últimos quatro anos foram os melhores do último quartel do século. Contudo, ainda existem 200 milhões de pessoas que vivem nessas condições e as taxas de crescimento não são suficientes para inverter a situação neste curto período de tempo.

A nossa região continua a manter uma elevadíssima concentração na distribuição das receitas, juntamente com as diferenças socioeconómicas: diferenças ao nível da educação, do acesso a bons empregos, do acesso à saúde, para além das desigualdades na distribuição do poder, do prestígio e da discriminação social, étnica e de género.

À pobreza, à discriminação, às diferenças económicas e sociais, une-se uma debilitação do sentido de pertença à comunidade, percepção de injustiça social, percepção do pouco cumprimento das normas, pouca confiança nas instituições cuja função é a de proporcionar bens públicos, para além da pouca legitimidade das instituições políticas (principalmente dos partidos, dos parlamentos e do poder judicial). Cabe igualmente acrescentar as baixas taxas de participação social, a má vontade política e a pouca valorização da democracia, em suma, uma crise da cidadania.

Participar nestas condições num mundo marcado pela “mudança de época” faz com que as nossas sociedades sejam muito vulneráveis a crises económicas, sociais e políticas. As transformações em curso no cenário global, ligadas à globalização, à revolução tecnológica e à crescente importância da informação e do conhecimento, originam novas realidades que condicionam as possibilidades de desenvolvimento e formulam crescentes desafios às políticas públicas no sentido de conseguirem atingir níveis superiores de crescimento económico, desenvolvimento social e solidez democrática.

Perante esta situação, durante os últimos anos, tanto no interior dos nossos governos como nos organismos internacionais, tem-se vindo a desenvolver um processo de revisão das políticas públicas com vista à construção de sociedades mais democráticas, solidárias, inclusivas e justas.

Neste processo, o conceito de coesão social tem vindo a ganhar força como objectivo e como meio transversal para as políticas económicas e sociais e para o ordenamento político.

Trata-se de um conceito multifacetado que amplia a sua perspectiva e que analisa as complexas transformações que as nossas sociedades estão a atravessar e que formula políticas públicas que nos permitem enfrentar os nossos desafios principais e comuns em matéria de desenvolvimento social.

O conceito de coesão social não faz apenas referência à inclusão e à participação de todos os membros da sociedade na vida económica, social, cultural e política dos nossos países, fá-lo também ao sentido de solidariedade e de pertença à sociedade, fundado no pleno gozo da cidadania e ética democrática.

Isto engloba tanto os mecanismos instituídos de inclusão social (o emprego, os sistemas educacionais, a titularidade de direitos e as políticas de fomento da equidade, bem-estar e protecção social) como também os comportamentos e valorizações dos membros da sociedade (a confiança nas instituições, capital social, sentido de pertença e de solidariedade, aceitação de normas de convivência e disponibilização para a participação em espaços de deliberação e projectos colectivos).

A procura de uma maior coesão social como objectivo das políticas públicas exige assim a aplicação de políticas capazes de recriar o sentido de pertença e de garantir oportunidades de inclusão que permitam avançar progressivamente para a plena realização de direitos de todos os cidadãos; de políticas orientadas para que todos os membros da sociedade possam ser e se sintam como parte activa da mesma, como contribuintes para o progresso e como beneficiários deste, por outras palavras, como cidadãos plenos.

2.1 Contributo para a coesão social partindo da política social

Embora a experiência dos nossos países tenha sido decisiva para confirmar que a estabilidade macroeconómica e o crescimento constituem condições iniludíveis para um desenvolvimento social perdurável, dados os seus efeitos no mercado de trabalho, no poder aquisitivo das remunerações, para além de originarem mais recursos para o financiamento da despesa social, aprendemos que não existe uma relação linear entre estabilização macroeconómica e crescimento, e entre este último e desenvolvimento social.

Ao mesmo tempo, sabemos hoje que os nossos principais desafios sociais não se resolvem apenas como resultado do crescimento económico, mas que o Estado deverá ter sempre uma responsabilidade activa em matéria social.

Aprendemos, igualmente, que se não enfrentarmos a pobreza, a desigualdade e a exclusão, bem como os baixos níveis de coesão social - sem que isso implique a adopção de políticas populistas com escassa viabilidade de perdurarem no tempo - o próprio crescimento económico tornar-se-á insustentável.

Sabemos igualmente que a pobreza, a desigualdade e a exclusão, e os baixos níveis de coesão social, fragilizam a democracia e ameaçam a paz e a estabilidade. Dar resposta a estes problemas sociais é também um requisito urgente para a estabilidade e governabilidade democrática dos nossos países.

O contributo para a coesão social, a partir da política social, é decisivo. Além de contribuir para a construção de formas mais inclusivas de organização social, a acção pública social pode favorecer a criação de uma cidadania activa.

Para além de oferecer uma protecção mínima a todos os cidadãos, a política social poderá contribuir para garantir oportunidades de inclusão, promover a participação e assegurar a todos o desenvolvimento de capacidades que permitam a realização e a expansão dos direitos no campo social, económico e cultural, de forma a complementar a cidadania política com uma verdadeira cidadania social.

- **Garantir oportunidades de inclusão**

O desafio para a acção do Estado consiste em garantir oportunidades de inclusão, desactivando os factores e os processos que originam a exclusão social.

O acesso a um emprego decente constitui a principal fonte de inclusão social, permitindo que os cidadãos tenham acesso aos bens e serviços básicos, assim como a mecanismos de coesão objectivos e subjectivos.

Na nossa região, as décadas passadas estiveram marcadas por um crescimento económico baixo e volátil, acompanhado por baixos níveis de criação de emprego formal, de uma acentuação da diferença salarial, da expansão do trabalho ilegal e de diferentes formas de precarização.

As políticas públicas, entre elas a social, devem estar orientadas de forma a possibilitar a criação de empregos que garantam, com uma margem de estabilidade adequada, o acesso aos bens e aos serviços básicos, bem como aos que constituem uma identidade compatível com uma cidadania plena.

Para que as oportunidades criadas pelo crescimento no mercado do trabalho se possam traduzir numa melhoria da situação do emprego e em melhores remunerações da população, assim como numa maior igualdade, este deverá estar acompanhado por políticas orientadas para o desenvolvimento do capital humano, para a requalificação laboral e certificação de competências que

efectivamente ampliem as oportunidades dos pobres e permitam uma adequada inserção dos sectores marginalizados.

Nesta linha, têm um papel central as políticas orientadas para o fomento da capacitação técnico-profissional, ao adequarem os seus conteúdos às competências exigidas pelo mundo do trabalho a nível local. Torna-se também fundamental articular sistemas de informação e de orientação vocacional de tal forma que os estudantes e as instituições de formação possam alinhar os seus interesses com as necessidades do mercado.

Em muitos casos as pessoas adquiriram competências ao longo do desenvolvimento da sua vida profissional sem terem passado por uma instituição de formação. A ausência de um reconhecimento formal das suas competências limita as suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho. Consequentemente, torna-se necessário estabelecer mecanismos de certificação de competências que permitam reconhecer as aptidões e as capacidades que as pessoas já possuem, independentemente da forma como as tenham adquirido.

A realidade dos nossos países mostra que um grande contingente da força de trabalho não terminou a escolaridade mínima que lhe permita entrar de forma competitiva no mercado profissional. Em muitos casos, esta situação torna-se também um obstáculo para aceder a programas específicos de capacitação. Neste contexto, adquirem relevância as políticas orientadas para a nivelção de estudos básicos e médios, bem como os programas orientados para a alfabetização de adultos.

De forma complementar, é necessário estabelecer programas de capacitação e de formação profissional para grupos específicos como jovens e trabalhadores afastados de actividades em declínio, que precisem de um processo de reconversão para se reintegrar adequadamente no mercado de trabalho.

O conjunto de políticas assinaladas anteriormente deverá enquadrar-se no contexto de um sistema de capacitação permanente, que permita aos trabalhadores adaptarem-se com flexibilidade às mudanças sofridas no mercado de trabalho, evitando a obsolescência e a exclusão por falta de actualização nas competências exigidas pelo sector produtivo.

Paralelamente, é também necessário enfatizar a aplicação de políticas orientadas para melhorar a qualidade dos empregos em termos de produtividade e de remuneração, bem como de políticas de desenvolvimento produtivo orientadas para a integração dos diferentes segmentos da economia no processo de modernização e de crescimento.

O sistema produtivo da região caracteriza-se por uma forte heterogeneidade. Aqui convivem empresas com uso intensivo de capital que trabalham ao mais alto nível e as tecnologias mais avançadas, e uma grande massa de pequenas e médias empresas que se caracterizam pelo seu uso pouco intensivo em termos de capital, utilizando tecnologias atrasadas e uma mão-de-obra pouco qualificada. Um processo de modernização e de integração exige a aplicação de políticas específicas para este último sector produtivo. Nesta área, o nível de intervenção é vasto e passa desde o acesso ao crédito até aos instrumentos de apoio à inovação tecnológica, assim como pelo apoio à comercialização, à gestão e ao fomento do associativismo.

É igualmente necessário fortalecer a intermediação laboral e um sistema de seguros para compensar a perda de rendimentos originados pelo desemprego e, finalmente, implementar programas de emprego de emergência, como recurso contracíclico. A capacitação por si mesma não garante a melhor das inserções no mercado de trabalho dos beneficiários. Torna-se necessário, além dessa capacitação, contar com sistemas de intermediação laboral de forma a conseguir uma ligação mais eficiente dos trabalhadores com os seus postos de trabalho e a orientar correctamente as decisões de capacitação.

- **Desenvolvimento de capacidades**

A expansão das capacidades dos indivíduos constitui o instrumento central para se atingir um desenvolvimento humano sustentável. Por isso, garantir aos cidadãos o acesso a uma educação de qualidade, que permita a sua integração em condições adequadas no mercado de trabalho, é o eixo sobre o qual se deveria construir qualquer estratégia de desenvolvimento que tenha como objectivo fortalecer a coesão social nas suas várias dimensões. Esta situação resulta do facto da educação preparar as pessoas para o exercício da cidadania,

servir como protector dos grupos socialmente mais vulneráveis, favorecer uma maior equidade no acesso a oportunidades de bem-estar, e agir como catalizador para ultrapassar a pobreza e as suas causas, tais como a baixa produtividade no trabalho assim como o desconhecimento e falta de acesso aos instrumentos sociais e técnicos que tornam possível a inclusão na sociedade.

Se as nossas sociedades querem tornar a educação no motor de expansão das capacidades das pessoas, contribuindo assim para a coesão social, devem, em primeiro lugar, proporcionar mais equidade nas oportunidades educativas dos cidadãos, com o fim de evitar a reprodução de futuras desigualdades nas oportunidades de emprego, no acesso aos bens, na participação cultural e no exercício da cidadania.

Para atingir estes objectivos implementaram-se, na maioria dos países da América Latina, Reformas Educativas que, com ênfases variados, promoveram a melhoria da qualidade e uma maior equidade nos respectivos sistemas educativos. Da mesma forma, estas reformas têm-se desenvolvido paralelamente ao grande aumento na cobertura dos diferentes níveis escolares. Contudo, na actualidade, após mais de uma década de aplicação das reformas, mantêm-se em grande medida as diferenças ao nível de aprendizagem entre escolas e os sectores sociais pobres, médios e altos. Parece que o capital cultural e económico das famílias incide fortemente na qualidade dos resultados obtidos. Tudo isto faz com que se torne imprescindível, para atingir a qualidade, uma situação de equidade social que não pode ser apenas responsabilidade do sistema educativo. Não obstante, ainda existem espaços onde o sistema educativo deveria intervir fortemente, de forma a aumentar os níveis de equidade. O primeiro deles relaciona-se com a necessidade de expor as crianças desde cedo aos processos de ensino-aprendizagem, com vista a aproveitar os períodos críticos de desemprego precoce, fortalecendo desta forma as suas capacidades. Dever-se-iam igualmente levar a cabo esforços para garantir que os jovens conseguissem atingir pelo menos 12 anos de escolaridade, o que se situa num contexto onde os sistemas educativos e o mundo do trabalho estão satisfatoriamente articulados, ampliando consideravelmente as suas opções de entrada no emprego formal, garantindo uma maior fluidez na relação e uma harmonização das expectativas tanto dos trabalhadores como dos empregadores.

Por último, consideramos que deveriam fazer-se esforços com vista a alargar e a flexibilizar a oferta do sistema educativo, facilitando assim a atenção pertinente a jovens e adultos, na perspectiva de uma educação ao longo da vida. Torna-se imprescindível, como tal, uma adequação curricular que combine os conteúdos transmitidos na escola com as necessidades das sociedades cuja economia esteja orientada pelo conhecimento (knowledge-driven economy), onde a produção e a distribuição de conhecimentos sejam factores cruciais de desenvolvimento económico. Um aspecto importante neste processo, embora não seja o único, relaciona-se com a necessidade do sistema educativo de preparar os jovens para a utilização e a apropriação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), uma ferramenta fundamental para uma adequada selecção da informação, a reconstrução do conhecimento e da participação, e a comunicação.

Em suma, devemos ter claro que a educação pertinente, equitativa e de qualidade, é uma dimensão fundamental para igualar oportunidades e promover uma ordem baseada nos méritos das pessoas, onde todas e todos possam desenvolver ao máximo as suas capacidades e usá-las de forma produtiva, no âmbito do trabalho e no exercício da sua cidadania. Estamos convencidos de que a coesão social e o sentido de pertença à sociedade ficam fortalecidos quando o sistema educativo é colocado ao serviço de todas e de todos e é entendido como justo e eficiente ao ter por objectivo o favorecimento da equidade intergeracional.

- **Participação cidadã**

O aprofundamento da participação cidadã, ao constituir um reforço dos vínculos sociais, da confiança e da disponibilização para a cooperação e reciprocidade, possibilita o avanço para maiores níveis de coesão social.

A constituição e o fortalecimento de actores sociais com possibilidades de autodeterminação, habilitados para representar interesses e necessidades, exigem espaços institucionais de participação na tarefa política-pública; a formalização de direitos e a protecção do seu conhecimento e respeito; o fomento de organizações que permitam ampliar a rede social das pessoas que

as integram para assim poderem participar e influenciar as estratégias adoptadas pela sociedade; a transmissão de capacidades para o exercício da cidadania e a produção de estratégias que possibilitem a apropriação por parte dos sectores sociais excluídos, de instrumentos e capacidades propositivas, negociadoras e executivas. No caso das comunidades pobres, estas condições requerem o acesso a redes que transcendam o seu círculo fechado e a promoção do capital social comunitário.

O acesso a redes que transcendam o círculo fechado da comunidade pobre, por um lado, e o capital social comunitário manifestado em diferentes formas de associativismo, por outro, são elementos importantes deste processo de empoderamento.

- **Protecção social face à vulnerabilidades e aos riscos**

O Estado deve garantir a cada cidadão um grau mínimo de bem-estar, independentemente da sua inserção no mercado de trabalho. Deverá assegurar a cobertura universal das necessidades definidas como essenciais. Isto exige a implementação de políticas e de programas orientados para fornecer e garantir a todos os membros da sociedade os estândaes que a própria comunidade estabeleceu como mínimos.

A este respeito, as Nações Unidas reivindicam o direito fundamental das pessoas a terem acesso a programas efectivos que minimizem problemas derivados de riscos sociais tais como a doença, a velhice, o desemprego e a exclusão social, bem como programas que protejam os rendimentos da população, proporcionando-lhe segurança alimentar, formação profissional, educação suplementar e habitações a preços razoáveis³.

Transitar, partindo de uma abordagem tradicional da pobreza e da exclusão social, para um olhar concentrado na protecção social, exige os seguintes esforços:

³ Organização das Nações Unidas (2001) Relatório da 39a. Sessão da Comissão de Desenvolvimento Social, Nova York, ONU, Fevereiro de 2001. Secretário Geral da ONU.

- Implementar e desenvolver políticas e programas destinados a reduzir as diferenças que persistem em vários campos e que justificam uma acção prioritária por parte do Estado, de forma a tornar efectiva a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos;
- Operar com mecanismos e instrumentos que ofereçam garantias efectivas a todos os cidadãos para a satisfação básica das suas necessidades, com critérios de qualidade e pertinência adequados: a política deverá operar na perspectiva de direitos;
- Assumir a heterogeneidade que define os âmbitos de intervenção abordados e as especificidades dos grupos sociais aos quais é dirigida a sua acção: universalidade progressiva;
- Promover as inovações que tornem possível dar respostas mais integrais e definitivas às necessidades da população, aplicando como estândaes básicos da concepção da sua oferta a sustentabilidade, a complementaridade, a coordenação sectorial e a qualidade da mesma;
- Assumir âmbitos onde seja chamada a exercer protagonismo e a cumprir com a sua função, mas instaurando e difundindo práticas de co-responsabilidade tendentes a envolver de forma activa outros sectores da sociedade civil e a própria cidadania.

2.2 Financiamento da política social

A experiencia dos nossos países coloca novas exigências nos processos de financiamento da política social, com vista a conseguir atingir uma maior sustentabilidade e estabilidade da mesma, requisitos para assegurar a efectividade nos esforços orientados para maiores níveis de coesão social.

Nos últimos anos, os recursos destinados à despesa social aumentaram de forma notável na maioria dos países da região. Contudo, continua a observar-se uma grande diversidade na proporção que a despesa social representa relativamente ao PIB, atingindo valores próximos a 20% em alguns países, enquanto que em outros ainda se encontra por debaixo de 10%.

É evidente que estas diferenças se originam em grande medida numa diferente estrutura tributária e capacidade de captação de receitas. No contexto internacional, os nossos países apresentam uma baixa capacidade de captação de receitas e de gasto das receitas geradas. Comparando os países da América Latina com as economias industrializadas, observa-se a enorme fragilidade da base fiscal na Região. Enquanto que numa amostra dos países da OCDE as receitas fiscais representam 37% do PIB, na América Latina dificilmente atingem 20%.

Os países da nossa região possuem igualmente grandes dificuldades na arrecadação de impostos sobre a propriedade e sobre o rendimento, os quais tendem a ser mais progressivos do que os impostos indirectos ou sobre bens e serviços.

As cargas tributárias excessivamente baixas constituem uma grave limitação para o arranque de políticas de coesão social. O aumento dos impostos requer acordos políticos e sociais que permitam garantir a coesão social e a governabilidade. Um pacto fiscal nacional permitiria dispor dos recursos mínimos para as políticas de coesão social.

O Estado capta mais receitas fiscais ao aumentar a base tributária, isto é, o produto. Se se mantiver uma relação fixa entre a captação fiscal e a despesa total, e entre a despesa total e a despesa social, existirá uma tendência procíclica entre a despesa social e o PIB. Se assim for, gastar-se-á mais nos períodos de auge e menos nos períodos de recessão. Isto vai contra a lógica de protecção social, uma vez que esta deveria ser mais activa nos períodos de crise.

Deve ter-se em conta a aplicação de regras fiscais que, em períodos de prosperidade, permita gerar recursos disponíveis para enfrentar as conjunturas de menor crescimento. Para tal, são necessários pelo menos dois passos: i) garantir a estabilidade, situando as finanças públicas numa trajectória sustentável; e ii) conseguir que a política fiscal tenha um papel contracíclico que permita diminuir a volatilidade que lhe está agregada. O primeiro passo implica

poupar e acumular reservas para os tempos difíceis; o segundo, criar um instrumento de auto-segurança através de regras de superavit estrutural.