

# Da exclusão social à inclusão social: eixos de uma mudança paradigmática

Paula Guerra

*“Em períodos de mutações sociais e económicas é habitual depararem-nos as grandes cidades na posição de acusadas. (...) Esta acusação, atribuída às grandes cidades, assenta provavelmente num imaginário antigo, do qual Babel constitui talvez uma das primeiras expressões: isto porque Babel é o arquétipo perfeito da grande cidade que reunia os homens num projecto de emancipação em relação a Deus e à natureza. A construção de Babel era possível porque os homens dispunham de um meio de comunicação absoluto — «a mesma língua e as mesmas palavras» — e de uma nova tecnologia: «os tijolos serviam-lhes de pedra e o betume de cimento».”*

François Archer, *Metapolis*

 91

## Resumo

O conceito de exclusão social representou para o mundo ocidental, no alvor dos anos 1980, uma resposta face ao crescendo de divisões, fracturas e desigualdades sociais, e que tinham expressão e visibilidade acrescidas na cidade. Neste artigo, discutimos a emergência desse conceito e a conseqüente mudança conceptual operada na transição do século XX para o século XXI com a assunção da inclusão social em virtude de alterações sociais, económicas, políticas e culturais. O novo milénio trouxe consigo a inclusão social enquanto resposta e não alternativa à exclusão. A inclusão social reflecte uma aproximação dinâmica (proactiva) ao bem-estar, implicando muito mais do que quebrar barreiras, pois requer investimentos e capacidades para potenciar e desenhar condições para a inclusão, num esforço holístico por parte dos atores sociais e sociedades. Esta mudança paradigmática compagina a importância do conhecimento em sentido amplo e tem inerente um reconhecimento do conhecimento implícito e tácito imanente das práticas dos atores sociais, das comunidades e das instituições inscritas numa perspectiva de inovação e de justiça social. Trata-se de um percurso de reflexão acerca de uma mudança paradigmática ínsita à praxis das ciências sociais e da sociologia em particular.

## Palavras-chave

Exclusão social, inclusão social, inovação social, fragmentação urbana, redes, participação e justiça social.

## 1. A exclusão social como narrativa de combate à fragmentação urbana

O conceito de exclusão social representou para o mundo ocidental, no alvor dos anos 1980, uma resposta face ao crescendo de divisões, fracturas e desigualdades sociais, e que tinham expressão e visibilidade acrescidas na cidade [Hayes *et al.* 2008, Béland 2007, Bradshaw 2003]. Segundo Gilles Lamarque [1995], a exclusão social não é mais do que o prolongamento do conceito de nova pobreza, engendrado no início da década de 1980 para designar todos os indivíduos que são vítimas da crise económica e que estão sujeitos a múltiplas dificuldades resultantes do processo de desqualificação social. Esse termo designa não só a degradação do mercado de emprego e a decadência/regressão das solidariedades sócio-comunitárias, mas sobretudo a sobrevivência (im)possível de uma população localizada à margem do progresso económico e da partilha dos benefícios daí resultantes [Paugam 1996: 6].

Assim, na sua forma original, o termo exclusão social foi usado para descrever processos de desintegração social [Clavel 1998], isto é, as variadas fragmentações e erosões dos laços entre o indivíduo, a sociedade e o Estado [Paugam 1991 e 1996, Castel 1995]. A exclusão resulta de processos pertencentes à desinserção social (ruptura de laços de solidariedade e risco de marginalização), à desintegração do sistema de actividade económica ou de emprego (perda de competências socioprofissionais, perda de emprego, rendimento insuficiente) e à desinserção das relações sociais e familiares (fragilização das relações interpessoais e dos sentimentos de pertença sócio-comunitários) [Costa 1998, Xiberras 1996, Hills *et al.* 2002].

A abordagem da exclusão marcou também uma primeira aproximação à análise do capital social. Max Weber, ao referir as estratégias de fechamento, estava já a identificar as estratégias das classes sociais dotadas de maiores recursos económicos e profissionais que queriam conservar o monopólio de acesso a esses mesmos recursos [Capucha 2010]. Os excluídos serão, em última instância, os que não têm direito a um rendimento, a um trabalho, a uma actividade económica, à educação, à formação, à saúde, à habitação e à igualdade de oportunidades. As representações da exclusão social assentam em dois eixos de análise específicos. O primeiro situa as estruturas e os processos a um nível macro que determinam as oportunidades inscritas nos sistemas sociais e o outro eixo, a um nível das práticas e dos quadros de interacção, que se prende com as capacidades das pessoas para aproveitarem as oportunidades [Capucha 2010].

A exclusão social difere do termo hegemónico de pobreza em três sustentáculos distintos. O primeiro move-se de uma análise estática para uma análise dinâmica, apreendendo os processos pelos quais os indivíduos e grupos se tornam excluídos. O segundo compreende a privação como conceito multidimensional, envolvendo habitação, educação, rendimentos, emprego, saúde, fragmentação identitária, etc. O terceiro interpreta a privação e a pobreza como estando imbricadas com as relações sociais, rejeitando uma perspectiva atomística. Em muitas perspectivas, a exclusão social não se refere primordialmente à privação material, mas ao acesso e ao uso de um conjunto de serviços e participação societal. A maior parte das aproximações à exclusão social dão particular ênfase às inter-relações à exclusão social, económica e política [Geddes 2000].

Não é despidendo lembrar aqui que o debate político em torno do fenómeno da exclusão social é algo recente em Portugal. No início dos anos 1980, a pobreza e a exclusão social constituíam assuntos não muito abordados nem pelos políticos nem pelos *mass media* [Guerra 2002b]. No início da década de 1990, o Governo toma consciência que apesar do significativo crescimento económico, continuam a persistir casos de pobreza em alguns segmentos sociais. Simultaneamente, implementam-se alguns programas destinados a combater a pobreza a nível nacional e local, sob impulso político e financeiro da Comunidade Económica Europeia [Pereirinha 1993]. A exclusão social tornou-se uma dominante no discurso político relacionada com a privação e a regeneração na Europa Ocidental. A exclusão funciona assim como um *catch-all* que envolve pobreza, desemprego, marginalização, guetização, etc. Isto é, uma mistura entre os problemas sociais e económicos que acompanharam a reestruturação industrial das sociedades ocidentais desde o início dos anos 1980 [Seyfang 2004].

A cidade é palco por excelência da emergência, visibilidade e uso da exclusão. O que não quer dizer que estas questões não se possam colocar nos campos, mas perante uma generalização do urbano, é inevitável a sua associação à cidade. No meio urbano, por conseguinte, tal como refere Serge Paugam, far-se-á sentir de forma mais acutilante o que este autor apelida de “sociedade produtivista”, em que “a integração assenta, em grande parte, sobre a actividade profissional que assegura paralelamente a segurança material e financeira, as relações sociais, a organização do tempo quotidiano, dos espaços e da identidade” [Paugam 1991: 215].

Desta feita, nas últimas décadas a exclusão social nas áreas urbanas tornou-se persistente, mostrando que o problema se agudizou com a globalização e com a mudança tecnológica. As cidades europeias têm uma larga tradição de combate à exclusão social [Dubet & Lapeyronnie 1992]. Durante décadas, os governos urbanos desenvolveram estratégias e políticas de combate à pobreza e à exclusão, muitas delas derivadas de políticas de desenvolvimento económico, de educação e habitação, etc. Existe uma considerável variação na forma como os problemas têm sido tratados, cada país europeu tem a sua própria tradição no combate à pobreza e à exclusão [Duprez & Hedli 1992]. Nos anos 1990, existiu alguma convergência na abordagem: a integração política e a parceria local foram os conceitos chave [Geddes 2000]. Nos anos recentes, emergiu um novo optimismo tecnológico relacionado com as novas possibilidades que as novas tecnologias de informação e conhecimento têm para combater a exclusão social [Durieux 2003]. Mesmo fora do espectro europeu, a exclusão social tem vindo a assumir contornos intensos, bastando referir a este respeito o trabalho de Paulo de Carvalho acerca de Angola [2008], onde se relevam a guerra, as formas de fechamento social e o desajustamento entre políticas e realidade vivencial, como factores determinantes de exclusão. A vivência urbana tende a ser reforçada ou, como refere Paulo de Carvalho, a ser “dupla exclusão” quando mobilizamos o nosso olhar para a deficiência, como ele fez no caso de Luanda. Aí, a uma condição de desfavorecimento social, junta-se um inelutável desfavorecimento físico, multiplicando as condições de exclusão.

Estamos perante uma mescla conceptual derivada de uma *praxis* política e social, e ainda investigativa. Com o início dos anos 1990, ampliou-se o uso do termo exclusão social. A sua utilização tornou-se generalizada e contribuiu para modificar a representação tradicional de pobreza. Isto não significa que as desigualdades desapareceram; antes reconfiguraram-se e complexificaram-se, dada a heterogeneidade

das situações, o seu cariz instável, persistente, dinâmico e evolutivo, atestando fenómenos de precarização, de ruptura, de individuação e de crise de identidade, ou mesmo, de vazio social. A abordagem em termos de exclusão foi determinante para um alargamento de horizontes políticos e analíticos, mas acabou por não trazer grandes bálsamos para os males que queria atacar. Aliás, o uso excessivo da retórica da exclusão social tem levado à sua vulgarização e esvaziamento, motivando a sua reconfiguração e reorientação para novas derivas conceptuais e empíricas.

Inseriram-se nesta abordagem algumas intervenções relevantes no quadro das cidades portuguesas e referentes ao Programa URBAN. Aqui, e porque estudámos de perto o Bairro Cerco do Porto no quadro do URBAN Vale de Campanhã, importa especificar alguns atributos da estratégia levada a cabo que acabaram por estar na origem da própria necessidade de reconfiguração paradigmática para a inclusão social que abordamos no ponto seguinte [Guerra 2002a]. A estratégia de requalificação estética e funcional do Bairro procurou, não só uma requalificação física, como uma mudança de atitude dos residentes face ao espaço habitado, implicando-os na concepção e desenvolvimento das melhorias operadas no Bairro. Em termos metodológicos, a intervenção assentou numa aposta em soluções de qualidade arquitectónica que restituíssem a dignidade ao espaço e que marcassem uma ruptura com anteriores conceitos e atitudes estéticas. Uma reabilitação em extensão e profundidade que integrasse a requalificação exterior dos blocos habitacionais, uma renovação e reorganização dos espaços públicos e das estruturas de apoio à animação. Uma intervenção que se concretizou, também, com o lançamento de acções de animação do espaço público do Bairro através do incremento de um programa lúdico e cultural para a «praça central» deste espaço e da criação de um esquema de manutenção dos espaços e jardins, responsabilidade de uma empresa de inserção de jardins e ofícios criada no seio das acções da Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã.

Obviamente que a inclusão de metodologias de participação no urbanismo em particular, e no planeamento em geral poderão revelar potencialidades de envolvimento de uma população historicamente excluída de qualquer tipo de decisão. Contudo, é importante, e dadas a conclusões apuradas no decorrer da nossa investigação, que se tenha em linha de conta a pluralidade e heterogeneidade de situações de exclusão e de estigmatização, diferenciadamente vividas e sentidas nos quotidianos. Admite-se que “a regra é a da heterogeneidade das situações de exclusão, recuperáveis umas, inelutáveis no curto prazo outras, criadoras de rupturas de identidade por perda de laços e sociabilidades comunitárias algumas, deslizantes e conformadas outras ainda” [Almeida 1993: 833].

Configura-se, então, como pressuposto orientador de qualquer intervenção a efectuar, a auscultação das aspirações, gostos, motivações e interesses de toda a população residente do Bairro, de forma a evitar processos de distanciamento da população face aos poderes estabelecidos. Também parece importante referir que qualquer estratégia de requalificação deverá assumir as condições sociais estruturantes da população em presença, dando particular enfoque à sua persistência enquanto matizadas da apropriação e vivência social do território. Neste campo, não será difícil observar, no momento presente, o Bairro do Cerco enquanto espaço esteticamente renovado, mas onde se evidenciam as condições plurais de exclusão e de estigmatização sociais, herdadas e reproduzidas.

## 2. Da cidade exclusiva à cidade inclusiva: imperativos de uma narrativa de mudança

Numa época que se supõe de *mudança próxima*, como classifica Tony Judt [2011], numa sociedade em que o medo ressurgiu com uma diversidade de faces (da perda de emprego, da perda de terreno para os outros numa distribuição de recursos cada vez mais desigual, da perda do controlo das circunstâncias e rotinas da vida quotidiana, dos imigrantes, do outro, das fronteiras abertas e das comunicações livres, da rapidez incontrolável da mudança), impõe-se uma necessidade reflexiva sobre os caminhos da coesão social. O novo milénio trouxe consigo a inclusão social enquanto resposta e não alternativa à exclusão. A inclusão social reflecte uma aproximação dinâmica (proactiva) ao bem-estar [Sandell 1998], implicando muito mais do que quebrar barreiras, pois requer investimentos e *capabilities* para potenciar e desenhar condições para a inclusão, num esforço holístico por parte dos atores sociais e sociedades. Esta mudança paradigmática compagina a importância do conhecimento em sentido amplo e tem inerente um reconhecimento do conhecimento implícito e tácito imanente das práticas dos atores sociais, das comunidades e das instituições [Gertler 2001]. É assim que este conhecimento passa a ser um diferencial básico de desenvolvimento e competitividade. Os processos e estratégias de inclusão social encontram-se indissociáveis das dinâmicas de informação, conhecimento e inovação da nossa sociedade [Winden 2001].

Entramos, então, na mudança paradigmática para a inclusão. Aqui tem particular força a abordagem anglo-saxónica da inclusão, conhecida como *new labour's thinking* [Lister 1998], que se tem vindo a centrar na análise da política social no âmbito de domínios como: o trabalho, o emprego, os rendimentos e a integração comunitária [Seyfang 2004]. São ilustrativas algumas iniciativas sociais comunitárias com o papel de condição complementar para a activação de suportes informais nas comunidades. Estas iniciativas combinam habitualmente objectivos sociais, comunitários e económicos, sendo uma das suas fórmulas mais interessantes no Reino Unido, o *Local Exchange Trading Schemes* (LETS). O *Time Banks* é um outro tipo de comunidade, também aí estabelecida, que tem como objectivo a economia social, especialmente para fortalecer as relações de vizinhança através de redes de suporte num esquema para além da economia nacional, dando valor às actividades voluntárias na comunidade. Estas iniciativas foram desenhadas para construir capital social [Seyfang 2004] — questão decisiva nesta nova axiomática da inclusão.

Neste entendimento confia-se que estes caminhos só são possíveis de percorrer, escorados na compreensão da pluralidade das diferenças dos indivíduos em sociedade. Exclusão, segregação, integração e, actualmente, inclusão (entendida como educação/cidadania inclusiva) são marcas de um caminho longo, de investigação, de *praxis*, de questionamento constante de concepções e práticas, que reflectem um afinamento do trilho de acordo com as características económicas, sociais e culturais de cada época. A consciencialização da sociedade pelos seus direitos (direito à educação, à igualdade de oportunidades, à participação activa nas políticas que conduzem as suas vidas) e a luta empreendida com o sentido de justiça e equidade, transformaram a abordagem à cidade. Um outro olhar, tentando ultrapassar a exclusão e a segregação, abriu assim caminho para a integração, respeitando a

individualidade e a diferenciação de actor social. A este respeito, é importante a mudança de perspectiva acerca dos processos e mecanismos de segregação sócio-espaciais em meio urbano, admitindo-se que não existem determinismos, na medida em que muitas das perspectivas acerca da concentração e da segregação descuram as oportunidades oferecidas pela presença de redes de solidariedade local em muitos destes contextos e que têm demonstrado um papel de coesão integradora [Bolt *et al.* 1998]. À escala portuense, basta enunciar o recente exemplo da demolição da Torre 5 do Bairro do Aleixo e o que essa ocorrência desvendou em termos de *social intensive networks* [Lusa 2011, Fernandes 2011].

Nas sociedades actuais, o crescimento económico e a competitividade industrial estão dependentes de altos níveis de educação e de uma força de trabalho qualificada [Furlong *et al.* 2003]. Concomitantemente, surge a defesa de uma educação inclusiva que implica uma filosofia de activação que é dos cidadãos tendo em vista a sua autonomia e participação, e simultaneamente das instituições, propiciando-lhe condições para a capacitação dos cidadãos [McWilliams 2004]. Estamos aqui diante um duplo movimento de inclusão que tem a ver com a capacitação das pessoas e das próprias instituições sociais [Furlong *et al.* 2003]. A educação inclusiva centra-se na ideia de que todos os que estão na escola aí permanecem para aprender, para participar e interagir nesse quadro sociabilitário, não obstante as diferenças e dificuldades de cada um. Estes são desafios de adaptação por parte da sociedade, promovendo assim novas situações de aprendizagem e de vivência comunitária plena [Furlong *et al.* 2003, Donnelly & Coakley 2002].

E é este o postulado supremo da inclusão. À integração subsistiu o princípio da normalização. Por normalizar entende-se reconhecer aos indivíduos os mesmos direitos, em aceitá-los de acordo com as suas especificidades, proporcionando-lhes os serviços da comunidade que contribuísem para desenvolver as suas potencialidades. Existe um reconhecimento valorizado que passa pelo aceitar das diferenças na doença, na cultura, na religião, no emprego, nos modos de vida. Implica o desenvolvimento humano, dependendo dos talentos, das competências, das capacidades e escolhas e o envolvimento e *engagement* na vida comunitária. Cabe aqui fazer referência à importância da recreação pela música, pelas artes e pelos espectáculos enquanto formas importantes de inclusão social, integrando modalidades desportivas, práticas reiteradas de exercício físico e de fruição lúdica do espaço público [Bailey 2007, Secker *et al.* 2007]. A estratégia de abordagem parece ser a da proximidade, partilhando espaços sociais e físicos para alcançar as oportunidades de interacção e reduzir as distâncias sociais entre as pessoas. Importante é ainda o reconhecimento da urgência da utilização sincrónica de procedimentos formais e informais de integração, não deixando de fora nenhum caminho ou possibilidade de percorrer a mudança.

A inclusão ilustra uma nova etapa assente na aceitação e valorização da diversidade, na cooperação entre diferentes e na aprendizagem da multiplicidade; um processo através do qual a sociedade, nas suas mais diversas dimensões, se adapta de forma a poder incluir todos os indivíduos que, por sua vez, se preparam para desempenhar um ou vários papéis nessa sociedade. Assume-se, neste quadro, a importância da vivência numa sociedade multicultural [Omdvar & Richmond 2003]. Entende-se que a imigração contribui de forma acumulada para o capital humano de uma cidade, assumindo uma essencialidade irresistível dentro de uma nova economia e numa lógica de multiplicação de capital

cultural [Papillon 2002]. Diversas cidades, distintas culturas, variadas linguagens, diferentes visões do mundo encontram espaços de mescla do ponto de vista cultural, social e económico no contexto urbano, possibilitando criatividade e inovação.

É de sublinhar ainda que a narrativa da inclusão social reedifica a cultura na charneira da integração social [Bianchini 2006]. Na transição do século XX para o século XXI, a evidência e a eminência de alguns dados propiciou uma maior atenção à cultura como factor e contexto de integração social. Alguns desses dados radicam no aumento da criação de emprego e no crescimento do rendimento provenientes do turismo, no crescimento do mercado internacional de bens e serviços produtos culturais e no forte crescimento da procura de bens culturais. Todos os produtos e serviços que combinam uma dimensão cultural com o seu aspecto utilitário são reconhecidos como geradores de valor acrescentado e motores de desenvolvimento [Sandell 2003]. As abordagens baseadas em projectos, parcerias, contratos, capital social, etc. demonstraram que o desenvolvimento local depende também da capacidade dos *stakeholders* locais de identificar estrangulamentos e potencialidades do seu território, de planear projectos e de gerir em comum os seus recursos disseminando pontos de referência que estimulam o estabelecimento de sinergias entre os atores e o prosseguimento de projectos comuns, criando um contexto atractivo para os habitantes de um território e como alavanca de criação de produtos que associam as dimensões estética e utilitária [Scott 2000, Storper & Scott 2009].

É consensual hoje a ideia de que a coesão social beneficia da existência de redes culturais — a exposição dos indivíduos perante o mesmo sistema de valores leva-os a perceber e a concordar com certas prioridades. Ora, a utilização das práticas culturais tem efeitos directos e indirectos em termos de integração social pois contribuem de forma positiva para o seu bem-estar psicológico e social [Kinder & Harland 2004] e aumentam a sensibilidade criativa e empreendedora. Também, dão razão e consistência a uma memória colectiva da comunidade [Sharp *et al.* 2005] e servem como reservatório de ideias criativas e intelectuais para as gerações futuras [Reeves 2002].

Nesta mudança paradigmática, não poderíamos deixar de referir a teoria da qualidade social emergente na *European Foundation on Social Quality* em finais dos anos 1990 [Beck *et al.* 1997 e 2001]. Esta teoria considera que o mundo social se operacionaliza pela interacção e interdependência entre o bem-estar pessoal e a identidade social [Beck *et al.* 1997]. Este dualismo (não dualidade) implica quatro condições básicas para o seu desenvolvimento: os actores sociais devem ter possibilidades de interacção, o que lhes permitirá o *empowerment* pessoal [Friedman 1996]; os contextos organizacionais e sociais devem ser marcados pela acessibilidade aos diferentes actores, propiciando a inclusão social; as acções humanas devem estar munidas de recursos materiais e sociais facilitadores da interacção, fomentando a segurança socioeconómica e, *last but not the least*, deve existir um consenso e partilha de valores e normas possibilitando a coesão social [Beck *et al.* 2001]. Assim, a qualidade social define-se pela envolvente que permite às pessoas a participação na vida social e económica e o desenvolvimento comunitário num quadro de bem-estar e de potencial individual.

Podemos dizer, com Luís Capucha [2010: 31], que “a qualidade social não decorre da natureza das próprias coisas, antes só pode ser resultado da mobilização de poder e, em particular, das políticas públicas”. Nesta linha, as políticas públicas activas são as que são capazes de dar competências às

peçoas e, conjuntamente, as que têm capacidade para facultar a sua inserção no mercado de trabalho, nos serviços e cuidados de saúde, nos sistemas de educação e formação, no mercado de habitação, nos sistemas de protecção e segurança, em famílias, em comunidades arregiadas. . . A aplicação destes princípios leva à necessária combinação de políticas universais com políticas de diferenciação numa complementaridade e interface colaborativo [Capucha 2010: 31].

Esta operacionalização tem tido eco recente na iniciativa *Cidade para tod@s* [Sugranyes & Mathivet 2010], que defende uma cidade para todos e concede a palavra a todos os actores que lutam pelo direito a essa cidade, apropriando-se dele como proposta de mudança; há quem defina tamanho objectivo como quimera ou ilusão — neste projecto chamam-lhe *utopia indispensável para outro mundo possível*. Assim sendo, uma política pública tendo como horizonte a felicidade deve ser avaliada em termos de eficiência em proporcionar aos indivíduos e às suas famílias capacidades para concretizar actos valiosos para si e para o seu colectivo, integrando as suas acções individuais, as condições territoriais e a avaliação que concretizam os seus próprios actos [Sugranyes & Mathivet 2010].

A análise da cidade de hoje, onde se representam as cidades do Eixo Atlântico, deve tomar em consideração algumas dimensões chave da diversidade sustentável e da inclusão [Andersen & Kempen 2001]: acesso ao mercado de trabalho, reconhecimento do capital humano e cultural das populações, acesso a competências e programas educativos, acesso cultural aos serviços sociais, comunidade forte baseada nas redes de vizinhança, espaços públicos inclusivos para lazer e expressão de diferenças, acesso à qualidade dos serviços de habitação, reconhecimento das diferenças culturais no planeamento e no *policy making*, medidas de anti-discriminação no emprego e na habitação. Enfim, a inclusão social é “um processo que garante que as pessoas em situação de pobreza e de exclusão social acedam às oportunidades e aos recursos necessários para participarem plenamente nas esferas económica, social e cultural e para beneficiarem de um nível de vida e bem estar considerado normal na sociedade em que vivem” [Comunidade 2005: 9]. É neste quadro de um processo plural de inclusão, porque situado em diferentes escalas da sociedade e da esfera de realização das populações e dos seus quadros de vida, que iremos equacionar o contexto e situação da possibilidade de condições de coesão social nas cidades do Eixo Atlântico.

### 3. O desafio da inovação social em prol da justiça espacial

A inovação social é a proposta de uma via efectiva e criativa para a resolução de problemas sociais, no sentido de melhorar o bem-estar social e assim promover o desenvolvimento. Esta proposta activa de forma dinâmica a relação entre estrutura e agência, através da afirmação do papel do indivíduo na sociedade, do poder de agência de indivíduos e organizações, e da incessante capacidade humana para a reinvenção [Westley 2008: 1-2].

A mudança social processa-se em ciclos de longa duração, de acordo com as dinâmicas de resiliência dos sistemas socioecológicos, no constante (re)equilíbrio das suas forças. Actualmente, assistimos a fortes desequilíbrios, na qualidade ambiental, na estabilidade das economias e dos sistemas políticos

e na justiça social que comprovam a necessidade de mudança. Ora, a inovação social vem propor uma mudança que restaura a capacidade de resiliência dos sistemas, a partir da capacitação das populações, potenciando o seu capital humano e social. Nesse processo de capacitação, as organizações do terceiro sector assumem um papel central, porém as suas iniciativas só serão efectivas na promoção de desenvolvimento, se, em primeiro lugar, se centrarem nas pessoas com quem trabalham — ou seja, a adopção da máxima “trabalhar com e não para” — e, em segundo lugar, cooperarem activa e produtivamente entre si, e com as entidades do sector público e do sector privado — praticar o trabalho em rede.

De acordo com Nilsson [2003: 3], a significância de um processo de inovação social mede-se não só pela escala que atinge — “número de pessoas, área geográfica, como pelo seu alcance — capacidade de agitar diversas dimensões sociais, e, ainda pela ressonância que provoca — a intensidade com que capta a imaginação das pessoas”. O alcance implica uma abordagem integrada dos problemas sociais, percebendo que as suas causas são tão complexas como as formas que assumem, estando frequentemente interligadas diferentes dimensões da exclusão (ex: habitação degradada/insucesso escolar). A ressonância é a capacidade de uma determinada iniciativa social captar a imaginação dos indivíduos, de forma a integrar-se nas suas estruturas mentais, nas suas práticas sociais, promovendo uma reinterpretção e uma apropriação da mensagem que favoreça a sua reprodução. Estes três critérios são fundamentais na análise de qualquer dinâmica de inovação social, visto que abrangem o seu potencial de difusão. O leitor reconhecerá aqui a importância da referência ao projecto Es.Col.A. — Espaço Colectivo Autogestionado do Alto da Fontinha no Porto. Trata-se de um sítio auto gerido que funciona num espaço ocupado à autarquia e tem como propósito fomentar o desenvolvimento da comunidade local (lugar de convívio, com cozinha comunitária, cicloficina, biblioteca, acesso à internet, teatro, cinema) com a ajuda de voluntários ao serviço da dinamização cultural e social da população local. Este projecto desenvolve-se à margem e mesmo em oposição à autarquia. Está associado a um espaço de cultura libertária de divulgação musical e cultural, a Casa Viva.

A ideia mais recorrente é que a inovação social decorre da sociedade civil. Mas importa reconhecer que para além da sociedade civil, dos movimentos sociais e das organizações do terceiro sector, também o governo, as instituições religiosas, as universidades, as empresas, assim como indivíduos com particular influência social e política se podem assumir como agentes de inovação social ao dinamizar processos que impliquem uma mudança significativa na resolução de problemas sociais [Mulgan 2007]. Ora, cabe aqui o projecto “Sonópolis” da Casa da Música no Porto, iniciado em 2008. Este projecto pretende ser uma plataforma de abertura, troca e diálogo com a comunidade. O resultado final foi um *puzzle* de peças compostas por cada um dos grupos numa grande diversidade espacial, social e musical, sendo esta a matriz deste projecto de música nas comunidades. Posteriormente e dentro do plano de trabalho do Curso de Formação de Animadores Musicais e inscrito no Sonópolis da Casa da Música, surgiu o Coro de S. Tomé associado às crianças do Bairro de S. Tomé no Porto. Orientado por formadores do Serviço Educativo, este colectivo mantém um vínculo estreito com o projecto escolar da EB1/JI de S. Tomé que envolve mais 100 crianças entre os 3 e os 11 anos do Bairro, contando com a cooperação dos professores e demais funcionários da escola e as famílias; tem vindo a desenvolver actuações regulares na Casa da Música e não só. Também o projecto Som da Rua (*Sonic Street*

*Ensemble*) é um grande *ensemble* de inclusão social. O projecto começou em 2009 quando se criou um grupo musical constituído por pessoas com percursos de vida difíceis, socialmente fragilizadas. Desta motivação nasceu um repertório próprio, emocionalmente intenso, que depressa conquistou o reconhecimento público. Hoje o Som da Rua é uma formação com uma identidade singular e em permanente evolução. Este é um dos projectos mais representativos da intervenção social do Serviço Educativo da Casa da Música, desenvolvido em parceria com várias instituições de solidariedade da Grande Área Metropolitana do Porto.

“A Casa vai a Casa” é um serviço ao domicílio concebido para comunidades que não se podem deslocar à Casa da Música. Este projecto pressupõe a visita de formadores do Serviço Educativo a instituições. Tem como objectivo propiciar uma vivência musical positiva em hospitais, centros de apoio à terceira idade, à infância e a cidadãos com necessidades especiais, unidades de reclusão e instituições de solidariedade social. Trata-se de um projecto que procura combater a exclusão e o estigma, restaurando um sentido de comunidade e activando a auto-estima de cada um dos participantes.

O caso dos serviços públicos prende-se em grande medida com a capacidade de interacção efectiva entre a entidade estatal que os gere e as dinâmicas da sociedade civil nas comunidades que deles usufruem. A chave para a melhoria da qualidade de serviços públicos está na capacidade de desenvolver soluções locais e baseadas em relações sociais funcionais. Grande parte dos problemas sociais actuais resulta da disfuncionalidade das relações que sustentam as comunidades onde o envelhecimento e a solidão associada são paradigmáticos. As soluções de *peer-to-peer* têm-se demonstrado valiosas, justamente porque “um dos motivos que leva as pessoas a mudarem os seus hábitos e comportamentos, seja deixar de fumar, ter uma alimentação mais saudável ou fazer reciclagem, é o facto de respeitarem pessoas que conseguiram fazer o mesmo” [Leadbeater 2009: 5]. A aposta neste tipo de solução impõe uma flexibilização dos sistemas públicos, actualmente marcados por uma forte centralização, racionalização e burocratização. Para tal, é necessário encarar os serviços públicos, ao mesmo tempo, como prolongamento e como alicerce, das relações sociais que sustentam o dia a dia das populações.

Consideremos aqui a Escola de Segunda Oportunidade (resultante de uma parceria entre a Associação para a Educação de Segunda Oportunidade, Direcção Regional de Educação do Norte de Portugal e Câmara Municipal de Matosinhos). É preciso sublinhar que os resultados desta Escola de Segunda Oportunidade são muito positivos, pois a quase totalidade dos seus alunos chega ao fim do ano lectivo com competências adquiridas numa das quatro áreas vocacionais (artes, apoio ao lar, cozinha e informática) e vão regressar ao ensino regular com um certificado que lhes dará equivalência do 6.º, 7.º ou 9.º ano, conforme o caso. Mas mais do que estas competências adquiridas, importa sublinhar a nova perspectiva com que partem estes alunos; a da diversidade de caminhos, não confinados ao mundo pequeno do bairro. E mais, salientar que a via de saída foi o *hip hop* e que através dele se combateu o insucesso escolar, desbravando os medos dos alunos, valorizando os seus saberes e práticas, sabendo os porquês das suas falhas e das suas ausências, conhecendo as suas histórias de vida.

A inovação social no cruzamento da justiça espacial é a senda última do debate acerca da inclusão. Se observarmos a realidade da grande maioria dos países, vemos facilmente que a maximização dos mínimos sociais não é eficiente, as desigualdades sociais estão longe de aumentar as possibilidades

dos mais desfavorecidos. É sobre esta realidade, nomeadamente sobre as desigualdades em níveis de desenvolvimento, que importa agir no sentido da mudança, respeitando princípios universais de justiça. O conceito de justiça incorpora assim uma dimensão de agência, uma componente prática de projecto em construção que, segundo Brawley, passa pela denúncia das desigualdades espaciais e sociais e do uso ilegítimo do poder estatal e económico em variados aspectos da vida colectiva – como a segregação crescente, a vigilância urbana, a aquisição privada de infra-estruturas públicas, a crescente militarização de fronteiras nacionais e municipais [Bret 2009, Brawley 2009: 27].

A noção de justiça espacial é entendida como a perspectiva integrada da justiça social e política numa determinada área geográfica. A aceção espacial permite-nos avaliar tanto os resultados dos sistemas de redistribuição, como os graus de acesso e participação nos processos de tomada de decisão, quer a nível quantitativo, quer qualitativo. Permite-nos ainda transpor barreiras disciplinares e propor metodologias de promoção da justiça e da democracia. Analisando as realidades multi-escalares em que vivemos, percebe-se claramente a causalidade espacial da justiça, nomeadamente na face do desenvolvimento e do subdesenvolvimento [Soja 2009: 32–33].

Assim, se as principais questões a respeito do desenvolvimento se referem à distribuição dos recursos e à organização das actividades socioeconómicas de acordo com critérios de eficácia (capacidade de atingir objectivos) e eficiência (capacidade de rentabilizar meios na prossecução de fins), a articulação entre estes critérios deve adequar-se ao ideal de justiça como equidade (maximização das oportunidades de todos, privilegiando os mais desfavorecidos, no sentido de garantir a igualdade de oportunidades). A justiça assume-se como condição e, ao mesmo tempo, como objectivo central do desenvolvimento, dando propósito aos processos de decisão e planeamento público. Como aliás enuncia Marcuse [2009: 49] a respeito do planeamento urbano: “a justiça (a cidade justa) é o objectivo último do planeamento, não um objectivo entre objectivos, e não apenas de vários planos, mas do planeamento em geral”. Esta visão da justiça como garante da liberdade económica, social e política dos cidadãos e da satisfação das mesmas como a realização plena do objectivo último do desenvolvimento (o bem-estar social) é fundamental para o processo de mudança sistémica que a inovação social preconiza.

#### 4. Intervenção, *governance* e gestão do social para a inclusão

Fazendo uma deriva até ao Estado Providência português, podemos referir que assenta num modelo que pode ser apelidado de quase ou semi-Estado Providência porque não se compagina com os quatro elementos centrais de estruturação de um Estado Providência: o pacto entre capital e trabalho e a conciliação do capitalismo com a democracia; a consonância entre acumulação e legitimação; o nível elevado das despesas sociais; e a incorporação dos direitos sociais enquanto direitos de cidadania e não enquanto fruto de benevolência estatal [Mozzicafredo 1992]. Esta configuração teve, tem e terá impactos inelutáveis nos processos de intervenção para a inclusão social. Reconhecemos, desta forma, alguns traços distintivos do Estado Providência português: o carácter dual, fragmentado e corporativo

das prestações sociais, o hibridismo e mescla entre o sector público e privado; as lógicas clientelistas e particularistas fruto de um Estado fraco em termos de autonomia face aos interesses partidários; a postura dependente e assistida presente nos padrões culturais da população [Guerra 2002b].

Neste ponto e como pedra de toque, ao falarmos de elementos de contexto ao Estado Providência português, não podemos deixar de referir a presença por todo o território nacional, de políticas fiscais sem função redistributiva e a existência de sistemas de protecção com baixos níveis de desempenho geral. Também a alteração de dinâmicas demográficas e familiares é importante e tem contextualmente uma causalidade relevante designadamente no aumento do envelhecimento desprotegido e no aumento da monoparentalidade. É de destacar ainda, enquanto factores explicativos do contexto, o desajustamento entre a dinâmica de apostas nas qualificações (individuais e institucionais) e o ritmo de mudança pouco acelerado do modelo de desenvolvimento económico presente, assim como o desenho de políticas activas de emprego com dificuldades em actuar na activação e capacitação dos públicos mais desfavorecidos. No âmbito dos valores e representações sociais, o facto de se estar perante um modelo social em mudança mas que ainda assenta nas baixas *capabilities* para enfrentar o mercado de trabalho é um elemento de fundamental consideração explicativa [Quatenaire 2008] – configuração do Estado e estruturas e práticas sociais com baixa capacidade de reivindicação da inclusão e inovação social.

Assim, uma das linhas de síntese deste artigo assenta na difícil resolução do dilema entre as fragilidades do Estado Providência e as crescentes exigências em termos de respostas sociais tendentes a processos de inclusão, inovação e justiça sociais. Um dos principais desafios de *governance* sugere uma nova exigência em termos de política social, fomentando o aparecimento de redes de apoio social integrado ao nível local que possam contribuir para activar os meios e agentes de resposta, conjugar esforços de diferentes entidades com intervenção social, otimizar as respostas existentes a nível local e inovar a concretização das medidas de política social [Carvalho 2008]. É por isso considerada a necessidade de estabelecimento de um fórum de congregação e de articulação de esforços (recursos e acções do âmbito social), baseado na adesão livre das autarquias e das entidades públicas e privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. Em parte este desafio está conseguido por via da implantação a partir de 1996 no território português do Programa Rede Social. No entanto, e apesar de reconhecermos as suas imensas potencialidades enquanto plataforma de planeamento estratégico de política social a uma escala local e regional, importa lembrar por um lado, as ainda intensas dificuldades da interiorização dos seus processos, mas também por outro, o seu crescente esvaziamento político e económico. Continuamos a defender que os seus princípios de actuação são os mais ajustados para a resolução do dilema supra-enunciado, mas também devemos declarar a sua ainda frágil condição de plataforma de intervenção.

Esta questão remete para a enunciação do que consideramos serem os princípios de intervenção em matéria social e que são exactamente os mesmos que pautam a Rede Social: integração, articulação, subsidiariedade, inovação e participação. O princípio de *integração* assenta nas seguintes bases: convergência das medidas económicas, sociais e ambientais, entre outras, com vista à promoção das comunidades locais, através de acções planificadas, executadas e avaliadas de uma forma conjunta;

convergência de ajustamentos recíprocos das pessoas, grupos sociais e da própria sociedade; incremento de projectos locais de desenvolvimento, fazendo apelo à participação de todos os intervenientes locais e à congregação dos recursos de todos, para resolução dos problemas sociais. Os seus pressupostos são a competência social e a adaptação social; competência social é a capacidade que a sociedade deve ter de integrar todos os seus membros, investindo em acções que visam as mudanças necessárias, adaptação social é a capacidade que cada um tem de utilizar os mecanismos facilitadores dessa adaptação, com vista à sua autonomia pessoal. O princípio da integração implica a conjugação das políticas sociais, da saúde, emprego, educação, habitação e outras, uma concepção de desenvolvimento do território com visão global e a participação dos cidadãos.

O princípio de *articulação* refere-se à necessidade de articular numa parceria efectiva e dinâmica a intervenção social dos diferentes parceiros com actividade num determinado território (articulação dos parceiros). Por tudo isto, a actividade dos municípios nesta matéria deve ser um suporte para a acção, criar sinergias entre os recursos existentes e potenciar as competências existentes na comunidade, fornecendo uma logística comum aos diversos parceiros e promovendo projectos sem substituir a acção dos departamentos ou entidades parceiras.

A parceria, construída na base de um objectivo comum, pressupõe: definir o objecto da cooperação e equacionar, em conjunto, o contributo de cada parceiro; organizar a parceria de acordo com modelos operacionais e eficazes, através de um esquema participativo mais reduzido ou mais alargado de parceiros, consoante os momentos e o tipo de acções a desenvolver; traduzir concretamente a parceria através de acções que permitam ajustar os diferentes modos de intervenção e proporcionar uma aprendizagem da cooperação; co-responsabilizar os parceiros envolvidos no desenvolvimento e sucesso do conjunto das acções, pressupondo que os vários agentes definam, para além dos interesses respectivos e até das suas divergências, uma estratégia comum.

Através do princípio de *subsidiariedade* pretende-se activar uma lógica de resolução dos problemas nas instâncias de âmbito mais reduzido (micro), evitando a sua transferência para instâncias de âmbito mais amplo, garantindo assim o apoio destas às primeiras, quando necessário. Assume-se, deste modo, que é no local que os problemas terão que se resolver, próximo das populações, de uma forma concertada, articulada e preventiva, garantindo uma lógica de planeamento descendente.

As vantagens da subsidiariedade na intervenção local são as seguintes: possibilitar identificar necessidades, recursos e capacidades dos agentes de mudança; conhecer os efeitos reais das políticas sectoriais e globais; visualizar novas oportunidades e iniciativas, pela implicação dos diferentes agentes locais no desenvolvimento de projectos próprios; ensaiar, inovar, enraizar e integrar as acções; criar espaços de autonomia, organizá-los e geri-los; possibilitar a criação de condições de exercício de solidariedade e de intervenção colectiva, estrategicamente participada, planeada e avaliada; adquirir condições efectivas para o ressurgimento de processos de crescimento harmoniosos e controlados, onde as dimensões económicas, culturais, sociais e ambientais se cruzam numa finalidade comum, a melhoria de vida e realização das pessoas, famílias e comunidade em geral. Incontestavelmente, o espaço privilegiado de desenvolvimento de processos participativos é o local, no exercício da democracia participada e de formas de regulação social, em que o Estado, sociedade civil organizada

e cidadãos se juntam afim de criarem factores de mudança propiciadores da inserção dos mais desfavorecidos.

O princípio de *participação* assenta na perspectiva de que o combate à pobreza e à exclusão social é tanto mais efectivo quanto mais resulte de um processo amplamente participado pelas populações, onde as organizações de base associativa constituam instrumentos de reforço dos elos sociais. Este mesmo princípio parece caracterizar a própria estratégia de planeamento para o desenvolvimento no seu todo, na medida em que se vê surgir um novo contexto mais alargado, sistémico e integrado, que constitui hoje o terreno das políticas públicas – desenvolvimento local, luta contra a segregação e exclusão, promoção identitária, garante de patrimónios identitários, etc. As autoridades locais ampliam o seu campo de acção e alimentam novas iniciativas no domínio do urbanismo, da organização urbana, das políticas sociais, da cultura, da acção económica, etc. Este desenvolvimento das responsabilidades locais é resultado quer de transferências institucionais de competências, quer da difusão de novas práticas accionadas pelos novos problemas, procedimentos por vezes experimentais de início, mas progressivamente estabilizados.

Estas experiências têm em comum alguns procedimentos de parceria e de negociação que caracterizam o início do processo: discussão inicial do desenho do projecto, acordo sobre o programa de acção e um calendário de realizações, co-financiamento pelos destinatários, etc. As políticas contratuais colocam em contacto o Estado, as colectividades locais e a sociedade civil sem relações tutelares (embora não necessariamente igualitárias) previstas, ou não, pela lei. Entram na cena uma pluralidade de atores, de configuração e legitimidade social diversa – públicos e privados; centrais, regionais, locais; económicos, sociais, culturais, etc. – e as negociações adquirem nova visibilidade e legitimidade.

Por fim, o princípio de *inovação* impõe-se uma vez que, ao surgirem novas problemáticas e mutações sociais a um ritmo acelerado, é urgente uma mudança de mentalidades e de atitudes e a aquisição de novos saberes. É imprescindível inovar nos processos de trabalho, descentralizar os serviços, desburocratizar, visando uma informação activa através de um sistema de comunicação fácil e acessível entre os serviços e os cidadãos, possibilitando a partilha de informação.

Os desafios actuais no campo da inclusão social são influenciados quer pelas grandes alterações em curso nos sistemas de bem-estar, quer pelo perfil de extensão e de severidade que ganharam em tempos recentes os problemas sociais, designadamente no campo das fragmentações e fracturas sociais. Uma primeira questão central de *governance* e de gestão a este nível, como referimos, indica a urgência da territorialização da política social enquanto forma mais adequada de resposta à diversidade e complexidade dos problemas sociais, sua extensão e severidade. A territorialização tem vindo a acentuar dinâmicas distintas (mas que se apresentam como contributos complementares) seja pela via da descentralização e/ou desconcentração, seja pelo trabalho em parcerias locais e por via de iniciativas de desenvolvimento local. E este é um processo que apesar de ter velocidades diferentes, vai acontecendo por via das autarquias e do seu entendimento do Programa Rede Social.

Uma segunda questão remete necessariamente para a importância de provisões sociais que garantam a realização dos direitos sociais civilizatoriamente alcançados e com particular realce para a contribuição dos serviços públicos, estando claramente aqui em causa entre outras medidas, o Rendimento

Social de Inserção. Seria importante, a este nível, percebermos o claro alcance do ainda opaco Plano de Emergência Social. A garantia de provisões sociais adequadas e justas tem levado a re-conceber as modalidades de esperado impacto na vida dos cidadãos designadamente através dos equipamentos sociais e da elevação das taxas de cobertura dos equipamentos sócias, designadamente ao nível da infância e da terceira idade.

Correlativamente, importa afirmar a relevância de iniciativas de carácter experimental e apostadas na procura e consolidação de inovação ao nível da inclusão social e que remetem para procedimentos de inovação social envolvendo a diversidade de atores em presença. O desenvolvimento de um processo de inovação social assenta em três pilares estruturantes: a procura efectiva, a oferta efectiva e as estratégias efectivas. A procura efectiva é o reconhecimento da necessidade social abordada por promotores directos (consumidores de produtos, serviços, ou voluntários) e promotores indirectos (patrocinadores, fundações). A oferta efectiva é a nova ideia gerada para responder a essa necessidade ou necessidades e as formas de a operacionalizar e expandir que lhe são associadas. As estratégias efectivas correspondem aos financiamentos, aos agentes envolvidos e às metodologias de aplicação que favorecem a absorção da inovação social pelos mercados. Este é habitualmente o pilar menos estável, dado o número limitado de organizações e redes, assim como de profissionais de gestão na área, que permitam estabelecer comunidades de prática, o que provoca a escassez de métodos e técnicas apropriados. Cabe aqui fazer referência ao papel do *system entrepreneur* que define os agentes com a capacidade de trabalhar os contextos institucionais de forma a obter maior aceitação e alargar os impactos de uma iniciativa.

Na sua aplicação à inclusão social, convém referir os elementos cruciais de estruturação de uma iniciativa: um modelo de negócio que acompanhe a missão da organização e que a torne sustentável; um modelo de *governance* que forneça um mapa claro do controle das operações permitindo a comunicação de resultados; um conjunto de fontes de financiamento; um esquema de rede de cooperação (parceiros) e comunicação (o capital relacional da iniciativa); um modelo de *staff* (pessoal) que inclua o papel dos voluntários; e um plano de desenvolvimento de sistemas de investigação, sistemas tecnológicos e de gestão da informação, de sistemas financeiros e de prestação de contas, de sistemas de distribuição (logística, controlo de qualidade, transparência) e de gestão do risco [Mulgan 2007]. Por todas as especificidades e protocolo, será importante investir num largo processo de aprendizagem face à inovação social, pois sabemos que o seu *modus operandi* em muito se distancia desta perspectiva.

Outro ponto de ancoragem para a *governance* e gestão da inclusão social prende-se com o que consideramos as condições estruturais de acção para a inclusão — a necessidade de um conhecimento aprofundado sobre os problemas e a sua natureza, de modo a alcançar uma compreensão simultaneamente específica e de relação com o contexto nacional e global, ou seja:

- A necessidade de trabalhar a sensibilidade pública e política para a urgência e vantagens de intervenções no campo dos problemas sociais; a necessidade de desenvolver acções seja de pendor reparador, seja de orientação incidentemente preventiva;
- A necessidade de antecipação estratégica de riscos sociais e animação pró-activa da adaptação necessária nos dispositivos de captação da realidade;

- A necessidade de acções urgentes, o que não pode nem adiar a definição de iniciativas a mais médio e longo prazo, nem adiar a qualidade das provisões;
- A necessidade de facilitar e promover a inovação nas formas de resposta, designadamente contribuindo para o aperfeiçoamento das respostas públicas correntes, quer a nível local, quer à escala regional ou nacional;
- A necessidade de articulação e cooperação, designadamente através da co-responsabilização e parcerias; a necessidade de adequar a natureza dos recursos à natureza dos problemas e potencialidades;
- A necessidade de preparar recomendações de políticas convergentes com os desígnios de superar os problemas sociais.

Finalmente, temos de sublinhar que todos os referenciais de inclusão social são claros nas dimensões de intervenção, isto é, dado o carácter holístico de uma sociedade inclusiva, será necessário acionar simultaneamente dimensões de intervenção colectiva e dimensões de intervenção ao nível da agência, do sujeito. Assim, e situando-nos no plano da intervenção colectiva, importa não descurar o apoio e reforço do papel do mercado de trabalho enquanto plataforma de recursos e reestruturação da identidade pessoal e social. Ora, situa-se aqui o fomento à criação de emprego, o incremento da inovação social e económica e a procura de equidade no emprego e no nível de vida [Guerra 2010].

Ainda na esfera colectiva, importa reforçar o papel das instâncias de socialização nomeadamente, a família, a vizinhança e outros grupos primários através do reforço dos papéis de mediação e intermediação da família, da escola e do associativismo [Castro 2010]. A adequação, inovação e integração das políticas públicas sobretudo através da cooperação e co-produção de soluções com a sociedade civil deve ser outra das dimensões de actuação fundamental da acção colectiva. A intervenção colectiva terá ainda muito a ganhar ao promover a elaboração de projectos de âmbito e ambição local adequados ao desenvolvimento de base local.

Concomitantemente, as dimensões mais importantes de intervenção ao nível dos sujeitos concentram-se na garantia da segurança na sobrevivência quotidiana, na procura de um sentimento de pertença a uma comunidade, na potenciação de resiliência, confiança em si e capacidade de acção e na demanda da confiança nos outros e nas instituições, indo de uma esfera de direitos sociais mínimos (habitação, saúde, justiça), passando pelo sentimento de equidade nas oportunidades, a consolidação do capital social, a aquisição e treino de competências e capacidade de acção, até ao desenvolvimento do sentimento de pertença a redes [Castro 2010, Pinto 2010, Guerra 2010].

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, J. Ferreira de  
1993: "Integração social e exclusão social: algumas questões", *Análise Social*, vol. XXVIII, n.º 123/124, pp. 829-834
- ANDERSEN, H. & KEMPEN, R. van  
2001: *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot: Ashgate

- ATKINSON, A.; B. CANTILLON; E. MARLIER & B. NOLAN  
2005: *Taking Forward the EU Social Inclusion Process. Report – Final version*, Luxembourg: An Independent Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union
- BAILEY, Richard  
2007: "Evaluating the relationship between physical education, sport and social inclusion", *Educational Review*, nº 57, vol. 1, pp. 71-90
- BECK, Wolfgang; Laurent Van der MAESEN & Alan WALKER  
2001: "Theorizing social quality: the concept's validity", in: *Social Quality. A vision for Europe*, Haia: Kluwer Law International, pp. 307-360  
1997: *The social quality of Europe*, Haia: Kluwer Law International
- BÉLAND, D.  
2007: "The social exclusion discourse: Ideas and policy change", *Policy and Politics*, vol. 35, nº 1, pp. 123-139
- BIANCHINI, Franco  
2006: *Reflections on urban cultural policies, the development of citizenship and the setting of minimum local cultural standards and entitlements. For the Active citizens, local cultures, European politics project; ECF, ECUMEST*, London: Interarts and South East Europe TV Exchanges
- BOLT, Gideon; Jack BURGERS & Ronald van KEMPEN  
1998: "On the social significance of spatial location; spatial segregation and social inclusion", *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 13, nº 1, pp. 83-95
- BRADSHAW, J.  
2003: *How has the notion of social exclusion developed in the European discourse? Plenary address to the 2003 Australian Social Policy Conference*, Wales: University of New South Wales, Social Policy Research Centre
- BRAWLEY, L.  
2009: "The practice of spatial justice in crisis", *Justice Spatial, Spatial Justice*, nº 1, pp. 8-27
- BRET, B.  
2009: "Rawlsian universalism confronted with the diversity of reality", *Justice Spatial, Social Justice*, nº 1, pp. 39-48
- CAPUCHA, Luís  
2010: "Inovação e justiça social. Políticas activas para a inclusão educativa", *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 63, pp. 25-50
- CASTEL, Robert  
1995: *Les métamorphoses de la question social*, Paris: Éditions Fayard
- CASTRO, Alexandra & Isabel GUERRA (coords.)  
2010: *Os Caminhos da Pobreza. Perfis e políticas sociais na cidade de Lisboa*, Lisboa: Santa Casa da Misericórdia
- CARVALHO, Paulo de  
2008: *Exclusão social em Angola. O caso dos deficientes físicos de Luanda*, Luanda: Kilombelombe
- CLAVEL, Gilbert  
1998: *La Société d'Exclusion. Comprendre pour en sortir*, Paris: Éditions L'Harmattan
- COMUNIDADE Europeia  
2005: *Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social (2003-2005)*, [COM (2003) 773], Bruxelas: Comunidade Europeia
- COSTA, Alfredo Bruto da  
1998: *Exclusões Sociais*, Lisboa: Gradiva
- DONNELLY, Peter & Jay COAKLEY  
2002: *The role of recreation in promoting social inclusion*. Toronto/Ontario: The Laidlaw Foundation
- DUBET, François & Didier LAPEYRONNIE  
1992: *Les Quartiers d'Exil*, Paris: Le Seuil
- DUPREZ, Dominique & Mahieddine HEDLI  
1992: *Le Mal des Banlieues? Sentiment d'insecurité et crise identitaire*, Paris: L'Harmattan

- DURIEUX, Dorothée  
 2003: *ICT and social inclusion in the everyday life of less abled people. Key Deliverable European Media and Technology in Everyday Life Network, 2000-200*, Liege: LENTIC & Amsterdam: ASCoR
- FERNANDES, Luís  
 2011: "Aleixo à bomba", *Porto 24*, 27/12/2011, <http://opinioao.porto24.pt/2011/12/27/aleixo-a-bomba/>
- FRIEDMAN, J.  
 1996: *Empowerment. Uma política de desenvolvimento alternativo*, Oeiras: Celta
- FURLONG, Andy; Fred CARTMEL; Andy BIGGART; Helen SWEETING & Patrick WEST  
 2003: *Youth transitions: patterns of vulnerability and processes of social inclusion*, Edinburgh: Scottish Executive Social Research
- GEDDES, M.  
 2000: "Tackling Social Exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 2, issue 4, pp. 782-800
- GERTLER, S. Meric  
 2001: "Tacit knowledge and the economic geography of context or the indefinable tacitness of being (there)" in: *Nelson and Winter Druid Summer Conference*, 12-15 June 2001. Toronto: University of Toronto
- GUERRA, Isabel; Teresa PINTO; Marta MARTINS; Sara ALMEIDA & Alda GONÇALVES  
 2010: *À Tona de água. Retratos de um Portugal em Mudança*, Lisboa: Tinta da China /Fundação Calouste Gulbenkian
- GUERRA, Paula  
 2002a: "O Bairro do Cerco do Porto: cenário de pertenças, de afectividades e de simbologias", *Sociologia – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, nº 12, pp. 65-144  
 2002b: "A cidade na encruzilhada do urbano", Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica (mimeo)
- HAYES, Alan; Matthew GRAY & Ben EDWARDS  
 2008: *Social inclusion. Origins, concepts and key themes*, Sidney: Australian Institute of Family Studies
- HILLS, J.; J. LE GRAND & D. PIACHAUD (eds.)  
 2002: *Understanding social exclusion*, Oxford: Oxford University Press
- JUDT, Tony  
 2011: *Um tratado sobre os nossos atuais descontentamentos*, Lisboa: Edições 70
- KINDER, Kay & HARLAND, John  
 2004: "The arts and social inclusion: what's the evidence?", *Journal Customer Services*, vol. 19, nº 2, pp. 52-56
- LAMARQUE, Gilles  
 1995: *L'exclusion*, Paris: PUF
- LISTER, Ruth  
 1998: "From equality to social inclusion: New Labour and the welfare state", *Critical Social Policy*, May 1998, vol. 18, nº 55, pp. 215-225
- LUSA  
 2011: "Bairro do Aleixo. A Torre 5 já não existe", *Porto 24*, 16/12/2011, <http://porto24.pt/artigo/16122011/implosao-torre-5-bairro-aleixo-demolicao/#.U040HuTZYms>
- MARCUSE, P.  
 2009: "Spatial Justice: derivative but causal of social injustice", *Justice Spatial, Social Justice*, nº 1, pp. 49-57
- MCWILLIAMS, Chris  
 2004: "Including the Community in Local Regeneration? The Case of Greater Pollok Social Inclusion Partnership", *Local Economy*, vol. 19, nº 3, pp. 264-275
- MOZZICAFREDDO, J.  
 1992: "O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias", *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 12, pp. 57-89

- MULGAN, G. T.  
2007: *Social Innovation. What it is, why it matters and how it can be accelerated*, Oxford: Oxford University Press
- NILSSON, W. O.  
2003: *Social Innovation. An exploration of the literature*, London: McGill University
- OMIDVAR, Ratna & Ted RICHMOND  
2003: *Immigrant settlement and social inclusion in Canada*, Toronto/Ontario: The Laidlaw Foundation
- PAPILLON, Martin  
2002: *Immigration, diversity and social inclusion in Canada's cities, Discussion Paper F|27*, Ontario: Canadian Policy Research Networks
- PAUGAM, Serge  
1991: *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris: PUF  
1996: *L'Exclusion. L'état des savoirs*, Paris: La Découverte
- PEREIRINHA, José  
1993: *European Community Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion. Rapport*, Lisboa: CISEP-ISEG
- QUATERNAIRE Portugal/REAPN  
2008: *Nas margens do Tâmega: mercado de trabalho, pobreza e exclusão: interações e intervenção*, Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal
- REEVES, Michelle  
2002: *Measuring the economic and social impact of the arts. A review*, London: Arts Council England
- SANDELL, Richard  
1998: "Museums as agents of social inclusion", *Museum Management and Curatorship*, vol. 17, nº 4, pp. 401-418
- SANDELL, Richard  
2003: "Social inclusion, the museum and the dynamics of sectoral change", *Museum and Society*, vol. 1, nº 1, pp. 45-62
- SCOTT, Allen J.  
2000: *The Cultural Economy of Cities*, London: SAGE Publications
- SEYFANG, Gill  
2004: "Working Outside the Box: Community. Currencies, Time Banks and Social Inclusion", *Journal of Social Policy*, nº 33, vol. 1, pp. 49-71
- SHARP, Joanne; Venda POLLOCK & Ronan PADDISON  
2005: "Just art for a just city: public art and social inclusion in urban regeneration", *Urban Studies*, vol. 42, nº 5/6, pp. 1001-1023
- SOJA, E.  
2009: "The City and Spatial Justice", *Justice Spatial, Social Justice*, nº 1, pp. 31-39
- STORPER, Michael & Allen J. SCOTT  
2009: "Rethinking human capital, creativity and urban growth", *Journal of Economic Geography*, vol. 9, nº 2, pp. 147-167
- SUGRANYES, Ana & MATHIVET, Charlotte, eds.  
2010: *Cidades para tod@s. Propostas e experiências pelo direito à cidade*, Santiago do Chile: Habitat International Coalition
- WESTLEY, F.  
2008: *The Social Innovation Dynamic*, Waterloo: University of Waterloo
- WINDEN, Willem Van  
2001: "The End of Social Exclusion? On information technology policy as a key to social inclusion in large European Cities", *Regional Studies*, vol. 35, issue 9, pp. 861-877
- XIBERRAS, Martine  
1996: *As Teorias da Exclusão. Para a construção do imaginário do desvio*, Lisboa: Instituto Piaget

*Recebido a: 27/Fevereiro/2012*  
*Enviado para avaliação: 5/Março/2012*  
*Recepção da apreciação: 6 e 30/Abril/2012*  
*Recepção de elementos adicionais: 2/Maio/2012*  
*Aceite para publicação: 2/Maio/2012*

## **Title**

From exclusion to social inclusion: axis of a paradigmatic change

## **Abstract**

The concept of social exclusion has represented for the western world, in its golden 1980's, a response to the growing number of divisions, fractures and social inequalities, which had greater expression and visibility in the city. In this article, we discuss the emergence of that concept and the subsequent conceptual change that occurred in the transition from the 20th to the 21st century with the concept of the social inclusion (promoted by the social, economical, political and cultural changes). The new millennium brought the understanding of social inclusion as an answer and not an alternative to social exclusion. Social inclusion implies the dynamic and proactive provision of welfare which involves more than breaking through, for it requires investments and capabilities in order to potentialize and develop conditions to inclusion, in a common holistic effort of all the social actors. This paradigm shift is aligned with the valorisation of wide knowledge, the recognition of the social actors' implicit and tacit knowledge expressed in their social actions, and the perception of institutions and communities in a perspective of social innovation and justice. This is therefore a reflexive path through a paradigm shift which is central to social sciences and sociology in particular.

## **Key-words**

Social exclusion; social inclusion; social innovation; urban fragmentation; networks; participation and social justice.