

INTRODUÇÃO

POLÍTICAS DE IGUALDADE E INCLUSÃO: REFLEXÕES E CONTRIBUTOS

Bárbara Bäckström

Paulo Manuel Costa

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estabelece que «todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos» (artigo 1.º) e que estes podem ser invocados sem qualquer distinção «de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento, ou de qualquer outra situação» (artigo 2.º).

Deste modo, são estabelecidos dois princípios fundamentais: o princípio da igualdade, segundo o qual todos têm a mesma dignidade e, por isso, devem ter os mesmos direitos; e o princípio da não-discriminação, segundo o qual as diferenças existentes entre os seres humanos não podem ser utilizadas para impedir que lhes sejam reconhecidos direitos humanos fundamentais.

Outros instrumentos jurídicos desenvolveram o quadro normativo internacional de protecção dos direitos humanos e concretizaram, sob diversas formas, o princípio da igualdade. É o caso, por exemplo, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966).

A aprovação destes pactos veio reforçar a distinção entre dois grandes blocos de direitos: por um lado, os direitos civis e políticos e, pelo outro, os direitos económicos, sociais e culturais. Os primeiros são aqueles que estão mais directamente associados à autonomia e à liberdade individual e à participação na vida da comunidade política; os segundos integram os direitos relativos ao modo como cada um pode viver a sua vida em sociedade, abrangendo aspectos como a família, o trabalho, a saúde, a educação ou a habitação.

Esta separação entre blocos de direitos foi também transposta para o direito interno português, de tal modo que a Constituição Portuguesa depois de prever no artigo 13.º que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei»,

procede à enunciação dos direitos da cidadania, dividindo-os por dois títulos: o título II incide sobre os «Direitos, liberdades e garantias» (artigos 24.º a 57.º) e o título III sobre os «Direitos e deveres económicos, sociais e culturais» (artigos 58.º a 79.º).

O reconhecimento histórico dos direitos de cidadania foi, de acordo com Marshall, sequencial: primeiro, no século XVIII, foram atribuídos os direitos civis; depois, aceitaram-se os direitos políticos no século XIX; e, por fim, no séc. XX, consagraram-se os direitos sociais (Marshall, 1998: 25-26). Independentemente do rigor desta segmentação e das objecções que lhe tem sido colocadas, a sugestão de uma linha evolutiva tem o interesse de nos mostrar que os direitos fundamentais de cidadania resultaram de uma lenta e progressiva conquista pelos cidadãos, os quais começaram por obter o reconhecimento de que têm um valor intrínseco e autónomo face ao poder temporal e religioso, para depois verem aceite a sua participação no exercício do poder e, por fim, conseguiram que fosse reconhecido que a igualdade formal na lei não é suficiente, sendo necessário garantir a existência de condições sociais, culturais e económicas mínimas para que cada um possa viver a sua vida com autonomia, liberdade e dignidade.

Se a distinção entre estas duas categorias de direitos (direitos civis e políticos e direitos económicos, sociais e culturais) pode ser útil do ponto de vista histórico e conceptual, ela coloca alguns problemas porque tem sido utilizada para sustentar a defesa de um diferente nível de exigência e de concretização, variável em função de interesses políticos conjunturais, e também para argumentar contra a indivisibilidade dos direitos humanos.

Assim, tem sido possível defender, por exemplo, que a existência e a manutenção de certas situações de desigualdade social e económica não violam os direitos humanos. Para isso, argumenta-se com os custos elevados associados às medidas necessárias para assegurar a existência de condições que possibilitem a concretização de direitos económicos e sociais, como acontece, por exemplo, com os gastos necessários para garantir o direito à habitação para todas as pessoas. Ou seja, reconhece-se que os direitos económicos e sociais são importantes e manifesta-se a intenção de os assegurar,

mas como os recursos financeiros são limitados, defende-se (e aceita-se) que não existem condições que possibilitem a sua implementação. Deste modo, e para evitar a contradição entre a existência formal dos direitos e a sua não concretização, os direitos sociais e económicos têm sido conceptualizados como direitos programáticos, ou seja, como sendo uma espécie de projecto de intenções ou de objectivos, os quais devem orientar a acção dos poderes públicos, mas remetendo-se a sua concretização para o futuro.

No plano oposto, e em especial nos regimes políticos não democráticos, argumenta-se que a prioridade é assegurar as condições económicas e sociais mínimas necessárias para os cidadãos. Como, aparentemente, isso não é possível com o reconhecimento de direitos políticos (e civis), os quais parece que não estão de acordo com certas culturas e tradições nacionais, as quais supostamente privilegiam os direitos colectivos e não conferem a mesma importância aos direitos individuais, entende-se como aceitável estabelecer restrições de forma a impedir a instabilidade política e social e, com isso, evitar colocar em causa os objetivos estabelecidos a nível social e económico. Também, neste caso, as restrições são vistas como temporárias, como inevitáveis para alcançar e garantir as condições sociais e económicas pretendidas, pelo que, no futuro, logo que estas sejam alcançadas, as restrições podem ser eliminadas.

Como se pode depreender do quadro argumentativo anterior, estas diferentes opções revelam, sobretudo, leituras político-ideológicas específicas e estão associadas, em grande medida, a lutas pelo controlo e manutenção do poder político, económico e social. Os direitos civis e políticos não são diferentes, nem incompatíveis com os direitos económicos, sociais e culturais, e tanto uns como outros são necessários e têm uma idêntica importância para a protecção das pessoas face ao poder e aos outros.

Na actualidade, o debate público sobre a igualdade tem estado muito associado às questões da identidade e do reconhecimento da diferença (Mouffe, 1996: 27; Fraser, 2003: 7-8), o que em certa medida teve como consequência que tivessem passado para segundo plano as questões relativas à situação económica e social das pessoas e dos

grupos. No entanto, as questões económicas e sociais continuam a ser importantes e os problemas de igualdade nas sociedades liberais ocidentais não se reduzem a questões de identidade. Se é verdade que é possível estabelecer ligações entre a identidade étnica, racial ou de género e as desigualdades económicas e sociais, elas funcionam em campos independentes, os problemas que colocam são diferentes e as estratégias para lidar com elas também são distintas.

Os momentos de crise económica e financeira, como aquele que temos vivido em Portugal nos últimos anos, mostram como o diferente acesso ao poder, associado à desigual condição económica e social, fragiliza os mais fracos: são os pobres que deixam de receber subsídios sociais porque se tem que poupar na despesa pública e são os trabalhadores que perdem direitos e vêem os seus salários reduzidos porque é necessário dinamizar a actividade económica. Ao mesmo tempo que isto sucede, a situação de privilégio dos mais ricos e poderosos mantém-se praticamente inalterada, se não sai mesmo reforçada, com o argumento de que isso é fundamental para gerar mais riqueza e ultrapassar a crise, porque não é possível distribuir o que não existe. Esta parece uma ideia evidente, de senso comum, mas não é certo que assim seja. Como demonstra Thomas Piketty, a distribuição do bem-estar é um processo profundamente político, que não pode ser reduzido a mecanismos puramente económicos (Piketty, 2014: 20). Pelo que a geração de mais riqueza, os apoios e os incentivos à actividade económica ou o financiamento de bancos, não se traduzem necessariamente em maior bem-estar geral e em mais igualdade e podem mesmo reforçar a desigualdade e a exclusão, o que acontece, por exemplo, quando isso é feito através da desregulação do mercado de trabalho, da precarização contratual ou da diminuição de direitos laborais, sociais e económicos.

A protecção dos poderosos à custa dos mais fracos, naturalmente fundamentada na promoção do bem comum, traduz uma leitura ideológica da realidade e resulta do combate pelo controlo do poder e da partilha dos benefícios que dele resultam. Se a consagração da igualdade nos tratados internacionais de protecção dos direitos humanos e nas constituições nacionais torna difícil o seu questionamento formal, a

prática política nem sempre aparece orientada para a promoção da igualdade e para a protecção dos mais desfavorecidos e dos mais fracos, e, deste modo, não só não é capaz de eliminar situações de privilégio injustificado, como pode mesmo reforçar a desigualdade, apesar das leis e de um discurso predominante favorável à protecção dos direitos humanos.

Deve notar-se, ainda, que a igualdade nem sempre pode ser alcançada com a mera atribuição dos mesmos direitos a todas as pessoas, com abstracção do contexto em que nascem e vivem, isto porque os pontos de partida das pessoas são diferentes, sejam por razões naturais (por exemplo, limitações físicas), sejam por razões sociais ou históricas (por exemplo, discriminação estrutural de um certo grupo étnico). Deste modo, a promoção da igualdade pode obrigar a que seja adoptado um tratamento diferenciado para certas pessoas e grupos, seja pela atribuição de direitos específicos, sejam pelo reconhecimento de excepções aos direitos e às obrigações gerais.

Mas, para além do âmbito nacional, a questão da igualdade tem também uma dimensão global, em resultado das diferenças de desenvolvimento económico existentes entre diferentes países e regiões, sendo a dificuldade da sua promoção agravada pela inexistência de uma estrutura institucional internacional que consiga definir e impôr soluções efectivas para os problemas existentes. Estas desigualdades estão na origem de fenómenos complexos como as migrações, os quais só podem ser enfrentados com recurso a soluções integradas e globais.

A necessidade de reflectir e investigar cientificamente estas problemáticas estiveram na origem da criação do curso de pós-graduação em Políticas de Igualdade e Inclusão na Universidade Aberta. Neste curso, presentemente na sua quinta edição, as questões da igualdade e da discriminação são abordadas de uma forma transversal, mobilizando diferentes saberes e corpos conceptuais de análise. Deste modo, o curso é constituído por unidades curriculares mais gerais, nas quais são apresentadas as principais teorias sociais e políticas contemporâneas, e por unidades curriculares vocacionadas para a análise de questões mais específicas, como o racismo, a saúde, as identidades sexuais

ou as migrações e as políticas de desenvolvimento. Assim, pretende-se que as/os estudantes sejam capazes de mobilizar a teoria para a análise de questões concretas e que consigam problematizar e reflectir sobre os problemas com que são confrontados na sua vida quotidiana.

No âmbito das actividades desenvolvidas no curso, nomeadamente, visando o envolvimento das/os estudantes em actividades científicas, pareceu-nos importante a edição de um e-book, no qual se pudessem reunir alguns dos textos produzidos na pós-graduação ou relacionados com as suas temáticas e que mostrassem a diversidade de reflexões produzidas sobre os temas nela trabalhados. Esta edição inclui assim um conjunto de reflexões e investigações iniciadas no curso e que terão com certeza continuação e aprofundamento no futuro.

O presente livro está dividido em quatro grandes partes¹.

Na primeira parte, *Cidadania: a assunção da integração*, procura-se perceber em que medida o reconhecimento formal da cidadania será suficiente para assegurar a igualdade, explorando-se o tema com o recurso a dois grupos que estão associados a um maior risco de exclusão social: os pobres e os imigrantes.

No primeiro capítulo, Yavor Hadzhiev argumenta que a pobreza é uma violação grave da liberdade individual e que isso dificulta a efectivação da cidadania. Para a sustentação teórica deste argumento apoia-se, nomeadamente, na abordagem das capacidades desenvolvida por Amartya Sen e na análise de Michael Walzer sobre a distribuição de bens sociais e a possibilidade de esta manter ou agravar processos de desigualdade, propondo a adopção de um princípio de igualdade complexa. Como nota Hadzhiev na sua conclusão, estamos perante questões que ultrapassam a esfera individual das pessoas em situação de pobreza, pelo que não só não é correcto pretender responsabilizá-las pela situação, como se terá de considerar esse facto quando se edificam políticas públicas promotoras da igualdade.

¹ A equipa organizadora desta edição decidiu deixar ao critério de cada autor/a a liberdade de opção de seguir ou não o novo acordo ortográfico.

No segundo capítulo, Paulo Manuel Costa foca-se nos planos de integração dos imigrantes de 2007 e 2010 e analisa as medidas que os constituem. Embora considere como positivos os planos de integração adoptados em Portugal, Costa sugere que estes evidenciam a ausência de uma intervenção política coerente e articulada, defendendo ser necessária uma maior liderança e concertação políticas que permitam a adopção de uma estratégia global que se possa traduzir na melhoria efectiva das condições de vida dos imigrantes.

A segunda parte do livro centra-se no tema das *Mobilidades: as crises desiguais*. As migrações são uma realidade incontornável nas actuais sociedades globalizadas, sendo os movimentos migratórios explicados por razões muito diversificadas e provocando efeitos significativos nos países de origem e de acolhimento. Em simultâneo com os fluxos migratórios “voluntários”, constituídos por pessoas que mudam de país em busca de melhores condições de vida, temos as migrações forçadas, em que calamidades naturais, guerras ou perseguições políticas obrigam as pessoas a deslocarem-se do local onde vivem para outro.

No terceiro capítulo, Lúcio Sousa faz uma reflexão em torno do conceito de refugiado e da “crise” em curso, procurando descortinar continuidades “esquecidas” no momento actual. Sousa argumenta que existe um fenómeno de invisibilidade estrutural dos refugiados e depois de traçar uma breve evolução histórica da protecção conferida aos refugiados, conclui que esta protecção, na actualidade, está cada vez mais ameaçada.

No capítulo seguinte, Filipa Couchinho, partindo da análise do conceito de percurso migratório, analisa o “retorno” voluntário e toma como estudo de caso prioritário o exemplo dos imigrantes brasileiros. Como estes têm sido os principais beneficiários dos programas de apoio, a autora descreve as várias iniciativas de reintegração que têm sido desenvolvidas para reforçar o acompanhamento do processo de regresso dos imigrantes brasileiros ao Brasil.

Para concluir esta secção, Flávia Afonso apresenta as questões da mobilidade, fuga e circulação de cérebros na perspectiva portuguesa. O caso português é interessante

porque ao mesmo tempo que procura atrair imigrantes altamente qualificados, em linha com aquilo que é uma estratégia global dos países mais desenvolvidos, nos últimos anos, em resultado da crise financeira e económica, Portugal assistiu a uma fuga de cérebros que procuraram na emigração uma forma de ultrapassar as limitações e os problemas que continuam a existir ao emprego em ciência e tecnologia. Em conclusão, a autora defende que Portugal ocupa uma posição semi-periférica no sistema mundial de ciência e é mais um país de saída de cérebros do que de entrada.

Na terceira parte do livro – *Racismo: as heranças persistentes* – examina-se o fenómeno do racismo na sua ligação entre passado e contemporaneidade com um conjunto de três capítulos. O racismo, ao revelar e promover assimetrias de poder entre diferentes grupos, constitui um desafio à construção da cidadania nas sociedades contemporâneas, intrinsecamente multiculturais, num equilíbrio complexo entre diferença e igualdade.

No primeiro texto, Rosana Albuquerque apresenta-nos uma reflexão sobre o racismo enquanto fenómeno mutável e historicamente contingente, olhando para o passado para procurar compreender o papel da ciência, do colonialismo e do nacionalismo, e suas interligações, na organização social, económica, jurídica e política das sociedades europeias de hoje, bem como nos modos de pensar e de viver o múltiplo e o diverso.

Em seguida, Bruno Costa desenvolve uma reflexão em torno do tema da multiculturalidade europeia e da desigualdade, sugerindo que a existência de diversas culturas nos países europeus pode estar a provocar um efeito não pretendido que é a emergência e o reforço dos movimentos anti-imigração e xenófobos. Para esta situação não será alheio o passado colonial de alguns países europeus, o qual, segundo o autor, encontra agora tradução num novo processo de re-colonização dos migrantes, associado a um racismo subtil ou camuflado.

Por fim, Fátima Carneiro parte de uma breve análise sobre o papel dos media na reprodução do racismo e da discriminação, utilizando como estudo de caso o acontecimento que ficou conhecido como «arrastão», ocorrido na praia de Carcavelos em 2005 (distrito de Lisboa), para avançar e reflectir sobre estratégias para o combate

destes fenómenos, considerando o papel dos meios de comunicação social e a sua responsabilidade enquanto formadores de opinião pública.

Finalmente, na quarta e última parte do livro – *Saúde: os estigmas e a intervenção* –, propõe-se reflectir em torno das questões da saúde enquanto um dos elementos chave na promoção da igualdade e da inclusão social. Em Portugal, ainda que a Lei de Bases da Saúde preveja a igualdade dos cidadãos no acesso aos cuidados de saúde, esta legislação é cada vez menos colocada em prática e as pessoas com deficiência, sujeitas a discriminações e preconceitos muito negativos relativos às suas capacidades, contam--se entre as categorias mais vulneráveis à exclusão social em Portugal. Neste campo da investigação, o acesso à saúde, as barreiras e os obstáculos bem como as desigualdades nas estruturas de classes sociais têm constituído um conjunto de importantes indicadores centrais na avaliação das desigualdades sociais no campo da saúde.

O texto de Bárbara Bäckström pretende fazer uma breve abordagem e reflexão sociológica, à luz da sociologia da saúde, sobre conceitos fundamentais como saúde e doença, incapacidades e desigualdades sociais em saúde enquanto problemáticas centrais na promoção da igualdade e da inclusão social. A autora desconstrói estes conceitos partindo das representações e significados atribuídos socialmente consoante o momento histórico e o contexto sociocultural onde se inserem e são produzidos de forma coletiva. Em seguida, analisa como a construção social em torno das incapacidades e da deficiência e as situações estigmatizantes geram situações de exclusão social, desigualdades e diferenças sociais e faz uma análise crítica da legislação em vigor e das políticas nacionais sobre as questões das desigualdades em saúde. Deste modo, a autora denota que é urgente reajustar a saúde, ao nível das suas estruturas, com vista à inclusão das diversidades sociais e culturais na sociedade portuguesa.

No texto seguinte, Diana Ferreira aborda o tema das doenças crónicas enquanto fenómeno que afeta múltiplas dimensões da vida dos cidadãos portadores dessas doenças, provocando consequências desfavoráveis, diminuindo a qualidade de vida, levando a

situações de limitação física, psicológica e social e até mesmo de estigmatização. A autora refere que estes doentes constroem uma nova identidade, a de doente crónico, e por isso diferente dos “outros”, originando processos de diferenciação simbólica, acabando a restante sociedade por conferir-lhes um status social diferenciado. Defende, assim, a necessidade de uma maior proximidade e acessibilidade entre doentes e instituições para melhorar a qualidade de vida e contribuir para uma maior justiça social.

No último artigo deste livro, Clarisse Garcia e Cristina Carvalheira propõem-se a uma reflexão comparativa acerca do estigma e exclusão que recai sobre os portadores de doenças mentais e portadores de HIV. A discriminação e a exclusão social por via do estigma criam barreiras e limitam os direitos destes doentes enquanto cidadãos. Neste contexto, as autoras analisam o papel do Estado-Providência e das políticas na saúde na promoção de uma cidadania inclusiva dos portadores destas doenças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

- Fraser, N. (2003). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In N. Fraser & A. Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange* (pp. 7-109). London: Verso.
- Marshall, T.H. (1998). Ciudadanía Y Clase Social. In T.H. Marshall & T. Bottomore, *Ciudadanía Y Clase Social* (pp. 13-82). Madrid: Alianza Editorial.
- Mouffe, C. (1996). *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.