

IGUALDADE

QUE FUTURO PARA A IGUALDADE?

PENSAR A SOCIEDADE E O PÓS-PANDEMIA

RENATO MIGUEL DO CARMO, INÊS TAVARES e ANA FILIPA CÂNDIDO (Orgs.)

ANA CORDEIRO SANTOS
ANA RAQUEL MATIAS
ANA RITA MATIAS
ANDRÉ BARATA
ELSA PEGADO
JORGE CALEIRAS

JOSÉ MACHADO PAIS
JOSÉ SOEIRO
RUI PENA PIRES
SANDRA PALMA SALEIRO
VIRGÍLIO BORGES PEREIRA

© Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido (organizadores), 2022

Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido (organizadores)

Que Futuro para a Igualdade? Pensar a Sociedade e o Pós-pandemia

Primeira edição: março de 2022

ISBN: 978-972-8048-72-3

DOI: 10.15847/CIESOD2020futuroigualdade

Capa: Ana Filipa Cândido

Edição gráfica de texto e composição: Inês Tavares

Revisão de texto: Inês Tavares, Ana Filipa Cândido e Renato Miguel do Carmo

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Observatório das Desigualdades

Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, Av. das Forças Armadas, 1649-026
Lisboa

E-mail: info@observatorio-das-desigualdades.com

Site: <http://observatorio-das-desigualdades.com>

Os textos publicados são da responsabilidade dos/as respetivos/as autores/as.

Cada texto foi escrito ao abrigo do novo acordo ortográfico ou da antiga grafia, consoante
decisão do/a autor(a).

Como citar: Carmo, Renato Miguel do; Inês Tavares; e Ana Filipa Cândido (orgs.)
(2022), *Que Futuro para a Igualdade? Pensar a Sociedade e o Pós-pandemia*, Lisboa,
Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte. Consultar aqui: [https://
www.observatorio-das-desigualdades.com/2022/02/22/que-futuro-para-a-
igualdade/](https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2022/02/22/que-futuro-para-a-igualdade/)

ÍNDICE

SEM POLÍTICAS DE IGUALDADE NÃO HÁ FUTURO Renato Miguel do Carmo	1
ENCRUZILHADAS DA CULTURA NUM MUNDO POR REINVENTAR José Machado Pais	15
PANDEMIA E DESIGUALDADES NO EMPREGO: QUE POLÍTICAS PARA UMA RECUPERAÇÃO SUSTENTÁVEL? Jorge Caleiras	27
A SAÚDE É UM DIREITO: CONQUISTAS INACABADAS E DESAFIOS PARA O FUTURO Elsa Pegado	43
A EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE COVID-19: ONDE FICA A DESIGUALDADE ENTRE O NOVO E O ANTIGO NORMAL? Inês Tavares	59
O REGIME DE CUIDADOS EM PORTUGAL: DESIGUALDADES E DESAFIOS DEMOCRÁTICOS José Soeiro	81
UMA NOVA CRISE, DESIGUALDADES SÓCIO-HABITACIONAIS PERSISTENTES: NOTAS SOCIOLÓGICAS EXPLORATÓRIAS SOBRE A PANDEMIA DE COVID-19 E AS VIVÊNCIAS DA HABITAÇÃO NA CIDADE DO PORTO Virgílio Borges Pereira	114

CUIDAR (D)O FUTURO: GÉNERO E ORIENTAÇÃO SEXUAL NO PÓS-PANDEMIA Sandra Palma Saleiro	127
MIGRAÇÕES, DESIGUALDADES E PANDEMIA Ana Filipa Cândido e Rui Pena Pires	141
KRIOLU NA DIREITU DI LÍNGUA I DI SIDADANIA NA SAÚDE Ana Raquel Matias	158
FINANCEIRIZAÇÃO E DESIGUALDADES, DUAS FACES DE UMA MESMA REALIDADE Ana Cordeiro Santos	178
DESIGUALDADES AMBIENTAIS EM CONTEXTO DE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS Ana Rita Matias	192
A ERA PÓS-HUMANA, O TRANS-HUMANO E A IGUALDADE André Barata	209

CAPÍTULO 1

SEM POLÍTICAS DE IGUALDADE NÃO HÁ FUTURO

Renato Miguel do Carmo

Professor Associado do Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e diretor do Observatório das Desigualdades

Formas desiguais de integração

É conhecida a dualidade entre duas formas de integração que o sociólogo britânico David Lockwood propôs, num texto inicialmente publicado em 1964, no sentido de sublinhar as diferenças e, de certa maneira, de ultrapassar a divergência entre perspectivas teóricas: o estrutural-funcionalismo e as teorias do conflito. O autor distingue a integração social (*social integration*) da integração por via do sistema social (*system integration*). A primeira desenvolve-se na escala micro e foca a agência e o modo como os atores sociais interagem e se relacionam, de maneira mais ou menos conflitual, em determinados contextos; a segunda enquadra-se na escala macro, centrando-se no papel e funcionamento das instituições e organizações sociais e nas ligações estabelecidas entre as partes do sistema (Mouzelis, 1998). Esta distinção não só tem suscitado muito debate na sociologia, como tem sido utilizada para estabelecer uma leitura mais articulada sobre a mudança social e as transformações institucionais ocorridas em períodos mais recentes.

É particularmente interessante a abordagem de Wolfgang Streeck (2017) que, a partir da dualidade das formas de integração, identifica uma tendência geral que ocorreu (e está ainda a ocorrer) na última fase do capitalismo (de meados da década de 1970 em diante), pautada pela intensificação da globalização e da liberalização da economia e

pelo enfraquecimento do papel e da intervenção de um conjunto de instituições sociais. Segundo o sociólogo germânico, ao contrário dos trinta anos que se seguiram à segunda Grande Guerra, marcados pela expansão das políticas de cariz *keynesiano*, pelo aprofundamento dos modelos de Estado Social e respetivos regimes de *welfare*, que significaram um avanço considerável em ambas as formas de integração¹, o período mais recente não só representa um travão nesse processo, como se identifica uma delapidação e uma forte pressão sobre os mecanismos de integração por via do macrosistema.

Nesta ótica as instituições públicas, designadamente aquelas que constituem o Estado Social (com incidência nos sistemas de educação, de saúde e de segurança social), estão crescentemente sujeitas a pressões políticas e económicas que limitam o seu âmbito de atuação e de cobertura em relação aos riscos e vulnerabilidades sociais. A este respeito verifica-se que um conjunto de políticas sociais, tendencialmente universais, são cada vez mais sujeitas a critérios específicos e apertados de elegibilidade (condição de recursos).

O retraimento da função redistributiva e da presença das instituições na sociedade deve-se a diversos aspetos que decorrem, nomeadamente, da desregulação que aconteceu em vários setores (veja-se, por exemplo, nas leis laborais) e da transferência de competências que migraram da esfera pública para a alçada das empresas e/ou para o designado terceiro setor (Carmo e Barata, 2014). Na verdade, dito de maneira mais direta, a integração por via do sistema vai perdendo relevo e terreno no seio das sociedades em detrimento das lógicas de organização assentes na *mercadorização* e *financeirização* de uma série de funções e de atividades, anteriormente inseridas no universo de regulação e de intervenção direta do Estado. Estas e outras tendências representam um vincado enfraquecimento

¹ Conhecido como os 30 anos gloriosos, este período é caracterizado, entre outros fatores, pelo elevado crescimento económico, aliado ao aumento da coesão social, ocorrendo fundamentalmente nos países do norte e do centro da Europa.

dos mecanismos de redistribuição que, entre várias consequências, contribuiu para o aumento das desigualdades sociais.

De acordo com Streeck (2017), a crescente pressão sobre os mecanismos de redistribuição e de proteção social que levaram a uma delapidação parcelar dos sistemas de provisão públicos pode ter contribuído, direta ou indiretamente, para o incremento das formas de integração social na microescala, designadamente no reforço dos laços sociais e até das relações de entreajuda e de solidariedade no seio das famílias e das comunidades. A este respeito, foi notória durante os anos da Grande Recessão (de 2008 em diante) a capacidade de reinvenção de algumas comunidades, situadas, por exemplo, nas regiões mais afetadas pela crise nos países do sul da Europa, ao organizarem e acionarem respostas locais de apoio e suporte em relação a um conjunto de vulnerabilidades sociais resultantes do aumento do desemprego, da pobreza e da privação material. A crescente incapacidade dos serviços públicos de responderem devidamente às necessidades das populações levou, em parte, ao acionamento de modalidades de ação coletiva alternativas em esferas tão diversificadas como a alimentação, a saúde ou o cuidar.

O aprofundamento das redes sociais de proximidade e de apoio pode ter induzido à reemergência de alguns mecanismos de providência e de solidariedade intergeracional no seio das famílias, agora em contextos mais urbanizados e menos dependentes da atividade agrícola, no sentido da amplificação das relações de entreajuda e de suporte económico e material, mas também emocional e psicoafetivo. Por exemplo, nos estudos sobre trabalhadores precários ou em situação de desemprego (Carmo e Matias, 2019; Carmo e d’Avelar, 2020; Carmo *et al.*, 2021) a família surge como um recurso fundamental de suporte e de compensação relativamente às quebras de rendimento ou à perda de emprego, mas também como recurso incontornável nas atividades do cuidar (aos mais jovens, aos idosos, às pessoas doentes e acamadas). Este esforço acrescido das famílias é desigualmente repartido, na medida em que implica, na maioria das situações, uma maior sobrecarga no trabalho (não remunerado) das

mulheres, representando um peso enorme para estas, com consequências tremendas no comprometimento da sua qualidade de vida e do seu bem-estar social e de saúde.

O reforço dos mecanismos de integração social na microescala não resulta, na maior parte dos casos, de dinâmicas de emancipação ou de autodeterminação coletiva, pelo contrário, estas emergem sobretudo como respostas de último reduto, sem as quais as pessoas mais afetadas e frágeis cairiam em situações ainda mais dramáticas de empobrecimento e de privação. Isto significa que a possibilidade de aceder ou de participar na organização de redes de apoio social depende, em parte, da intensidade, da diversidade e dos tipos de ligações e de laços sociais desenvolvidos entre indivíduos e grupos (o designado capital social). Pessoas mais isoladas e menos inseridas na vida das comunidades terão mais dificuldade em contar com o apoio e o amparo social na microescala, comparando com outras que detêm maior capacidade de desenvolver e de encetar contactos e ligações sociais (Carmo, 2011). Este facto é suscetível de desencadear e de aprofundar o nível das desigualdades sociais, nomeadamente em contextos em que a ação dos serviços públicos e das políticas sociais é muito limitada, falhando na intervenção a todos os que necessitem de apoio (não só os mais vulneráveis).

Neste sentido, o eventual reforço da integração social na microescala está fortemente dependente de fatores contingenciais decorrentes da composição social, das condições socioeconómicas e de outras características que estruturam a vida das famílias e das comunidades locais. Este dado é tão mais determinante no cenário em que as instituições públicas recuam na sua capacidade de resposta no apoio social e nas políticas de carácter redistributivo. Ou seja, a expansão da integração social dificilmente conseguirá colmatar devidamente os problemas sociais e de saúde, entre outras vulnerabilidades, se acontecer simultaneamente num contexto em que ocorre uma delapidação das formas de integração por via do sistema e das instituições públicas. Na verdade, esta discrepância entre as

modalidades de integração significa muitas vezes a intensificação dos processos de desigualdade social.

Desigualdades sociais e o impacto da Covid-19

As desigualdades representam um problema multidimensional que afeta diversos setores sociais. Como referem diversos autores, estas tendem a relacionar-se e a intercalar-se entre si, gerando sistemas ou regimes de desigualdade que persistem e se reproduzem nas sociedades (Piketty, 2020). Wilkinson e Pickett (2010) demonstraram que a produção de desigualdades tem consequências múltiplas no tecido social e no funcionamento das instituições, com repercussões várias no aumento e agravamento dos problemas sociais e de saúde. Segundo a tese enunciada pelos autores, os países mais desiguais tendem a padecer de um maior número e de um conjunto mais diversificado de problemas que afetam a coesão e o bem-estar social. Ou, dito de outro modo, as sociedades mais igualitárias tendem a funcionar melhor e a responder mais adequadamente aos riscos e às fragilidades sociais que afetam as suas populações. Poderíamos acrescentar que é também nestes países, particularmente os que se situam no norte da Europa, onde se verifica uma melhor articulação entre as diferentes formas de integração, tanto na macro como na microescala. Exemplo disso é o modo como o modelo de Estado Social mantém uma matriz universalista de tipo social-democrata, apesar de se encontrar sob pressão, no âmbito da qual continua a desenvolver políticas locais capazes de envolver diferentes atores e organizações.

É ainda difícil perceber claramente o impacto da crise pandémica no aumento das desigualdades, contudo relativamente a Portugal podemos identificar algumas tendências que ocorreram ao longo destes últimos dois anos. Convém referir que os impactos sociais e económicos da recessão anterior ainda não estavam completamente revertidos quando emergiu a pandemia da Covid-19. No período entre 2015 e 2019 ocorreu, sem dúvida, uma melhoria significativa no que diz respeito à reposição de rendimentos e à diminuição do desemprego.

No entanto, outras debilidades não só não foram atenuadas como conheceram um agravamento. Por exemplo, em alguns setores do mercado de trabalho verificou-se um aumento das situações contratuais precárias (contratos não permanentes) e também do trabalho informal (Cantante, 2018; Carmo *et al.*, 2021). Estas situações proliferaram e disseminaram-se, acompanhando o crescimento de alguns setores ligados ao turismo, nomeadamente o alojamento, restauração e similares.

O impacto da pandemia incidiu quase imediatamente, mas não de forma exclusiva, nestas atividades, provocando uma subida inicial do desemprego registado (Tavares *et al.*, 2021). Não é por acaso que, até agora, a região mais afetada é o Algarve, cuja economia depende muito do turismo. Por outro lado, verifica-se que o desemprego está a afetar mais a população trabalhadora jovem, que é também aquela onde a precariedade laboral mais incide (Tavares, Cândido e Carmo, 2021). Alguns inquéritos, aplicados durante o período do primeiro confinamento, identificaram precisamente maiores quebras de rendimento na população mais jovem, assim como nas camadas com menores níveis de escolaridade (Silva *et al.*, 2020). Estas e outras tendências podem contribuir para que a prazo se verifique uma amplificação da pobreza, que em Portugal ainda se cifra em valores muito elevados.

Não restam dúvidas que as consequências da pandemia estão longe de ser democráticas, na verdade estas não atingiram todos os grupos e classes sociais da mesma maneira. Verifica-se que sociedades, como a portuguesa, são muito desiguais e que o vírus foi sinalizando e destapando essas fragilidades, na medida em que incidiu particularmente sobre os grupos vulneráveis. De certa maneira, a Covid-19 foi desvelando de forma muito brutal os desequilíbrios (estruturais) da nossa economia e das vincadas assimetrias sociais e territoriais. Neste sentido, os que já se encontravam numa situação vulnerável e precária são aqueles que estão a sofrer mais com a crise sanitária e com a crise socioeconómica (Carmo, Tavares e Cândido, 2020). Isto é, num primeiro momento, a pandemia agravou ainda mais

o desajuste e a desarticulação entre as duas formas de integração, amplificando os curto-circuitos institucionais na relação entre diferentes escalas.

As dinâmicas recentes no mercado de trabalho são elucidativas a este respeito (Carmo *et al.*, 2021). Em 2018, mais de 1/3 dos trabalhadores do setor privado tinham um contrato de trabalho não-permanente (Cantante, 2018). De certa maneira, a descida do desemprego, ocorrida entre 2014 e 2019, aconteceu em simultâneo com o aumento parcelar da precariedade laboral. Isto significa que parte do emprego criado neste período foi emprego pouco protegido, de baixa qualidade, e também assente em baixos salários. A presente crise está a realçar esta e outras vulnerabilidades, sobretudo durante o primeiro confinamento, onde se verificou um aumento repentino do desemprego, afetando quase instantaneamente muitos trabalhadores que detinham contratos a termo (não permanentes) ou que exerciam trabalho informal (Caleiras e Carmo, 2020).

Aliás, um número relevante de pessoas (difícil de identificar nas estatísticas) não puderam na altura acionar os apoios habituais, como o subsídio de desemprego, porque se encontravam em situações extremas de precariedade laboral ou de subemprego (não detendo, em certos casos, um contrato de trabalho). Entretanto surgiu um conjunto de apoios que vieram colmatar parcialmente estas situações mais desprotegidas². Por outro lado, os dados revelam que as pessoas mais qualificadas e com níveis salariais mais elevados tiveram maior capacidade em se proteger do vírus, transitando, por exemplo, com maior facilidade para o teletrabalho, e, ao mesmo tempo, sentiram uma menor redução dos seus rendimentos (aumentado em alguns casos o montante das suas poupanças). A prazo, uma das consequências da crise pandémica pode ser o incremento de uma maior polarização social e económica no interior do mercado de trabalho, entre os mais e

² Designadamente o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores, lançado no final de 2020, que teve como objetivo assegurar a continuidade dos rendimentos dos trabalhadores que se encontravam numa situação de desproteção económica.

os menos qualificados e/ou entre os mais e os menos protegidos, o que poderá corresponder a um aumento das desigualdades sociais que em Portugal, como se sabe, mantêm-se num patamar muito elevado.

Constrangimentos e reinvenção da integração durante a pandemia

Não é ainda possível avaliar completamente o impacto da pandemia nos diferentes setores da sociedade e nas várias escalas de integração. Os principais indicadores disponíveis de desigualdade de rendimento e de risco de pobreza ainda não nos dão uma visão plena, mas já indicativa de uma tendência de agravamento, e, por outro lado, os impactos da pandemia no mundo social evoluem em diferentes temporalidades difíceis de deslindar e de objetivar. No entanto, não é arriscado referir que os efeitos imediatos e as consequências sanitárias e socioeconómicas da pandemia contribuíram, pelo menos nos primeiros meses, para corroer ainda mais as formas de integração por via do sistema, exacerbando e intensificando a pressão sobre as instituições e os serviços públicos.

A este respeito, as dificuldades encontradas por parte da governação em deter, nos primeiros meses do surto da Covid-19, os instrumentos adequados de maior regulação do mercado de trabalho, de modo a antecipar e a conter os riscos imediatos de desemprego e do aumento da precarização do trabalho, foi particularmente evidente. Contudo, é importante notar que as instituições e os poderes políticos foram reagindo, dentro das suas margens de manobra, contra as adversidades e as inevitabilidades. Por exemplo, as medidas acionadas pelo governo, designadamente, o recurso ao regime de *layoff* simplificado ou à implementação do pacote de apoios para acudir as situações urgentes relacionadas com o desemprego, a perda de atividade e/ou de rendimento, assim como a extensão das moratórias de crédito, foram particularmente importantes para conter o desemprego, que na segunda metade de 2020 não aumentou exponencialmente, como seria inicialmente esperado.

Por seu turno, foi notória a resposta desencadeada pelos serviços públicos, sobretudo nos setores da saúde e da educação, que, além dos fortes constrangimentos e dos crescentes retraimentos ocorridos, sobretudo durante a anterior recessão e das respetivas políticas de austeridade, demonstraram uma inegável capacidade de enfrentamento da crise e de reconfiguração das modalidades tradicionais de atuação, apesar dos desacertos momentâneos e de algumas disrupções vividas nos períodos mais acutilantes da propagação do vírus (Mamede e Silva, 2021).

Tendo em conta a amplitude da reação das diversas instituições e a procura de respostas mais ou menos adequadas aos problemas vividos pelas populações durante a pandemia, é importante questionar até que ponto este esforço pode ter representado uma guinada na tendência anterior de erosão das formas de integração ao nível da macroescala. Será que a reação e o esforço das instituições e o incremento da ação dos serviços públicos, induzidos pelos diversos governos nacionais, pode significar uma efetiva e estrutural revalorização das formas de integração por via do sistema? Só com a devida passagem do tempo será possível responder adequadamente a esta pergunta. De qualquer modo, para a resposta poder ser afirmativa, é necessário no horizonte de médio e longo prazo equacionar e implementar no macro sistema políticas de carácter estratégico capazes de aliar o desenvolvimento e o crescimento económico à promoção do bem-estar, da proteção social e da regulação laboral. Por exemplo, não é possível construirmos uma sociedade e uma economia sustentáveis se estas continuarem a assentar na desigualdade social, na precariedade laboral e na dependência dos baixos salários.

No que concerne aos impactos nas formas de integração social na microescala, percebemos que estes foram muito diferenciados em termos territoriais e ao nível das comunidades locais, todavia, verificaram-se impactos muito contundentes nos territórios mais vulneráveis, tanto em contextos metropolitanos como em regiões de baixa densidade. Isso significou em certos casos uma pressão muito forte sobre as relações e as ligações sociais, limitando drasticamente a

possibilidade de manter as modalidades habituais de solidariedade social. Os confinamentos alargados, as práticas de distanciamento físico e social, o encerramento das escolas e dos espaços comerciais, a impossibilidade de frequentar os lugares quotidianos de sociabilidade representaram fortes constrangimentos na manutenção das relações familiares, de vizinhança e de amizade. Neste sentido, a pandemia limitou grandemente a expansão das formas de integração social na microescala. Este facto pode ter representado uma certa interrupção, pelo menos temporária, da tendência de aprofundamento destas modalidades de integração nos diferentes contextos locais, como contraposição e compensação ao retraimento da esfera pública e de intervenção do Estado.

No entanto, em contrapartida, identificou-se simultaneamente a emergência de novas solidariedades locais e de práticas de entreajuda atentas aos vizinhos mais vulneráveis e envelhecidos, ou preocupadas com a sustentabilidade do comércio local das pequenas lojas e restaurantes, ou ativas na valorização das redes sociais de proximidade e na ligação com os serviços públicos, nomeadamente as juntas de freguesia ou os centros de saúde. De certa maneira, apesar do distanciamento obrigatório, os confinamentos induziram simultaneamente um retorno à vida local e a reinvenção de algumas solidariedades enraizadas nos territórios. Isto é, as formas de integração local sofreram fortes condicionalismos, mas, ao mesmo tempo, tiveram em certos casos a possibilidade de desenvolver e empreender novas práticas e modos de atuação.

Das encruzilhadas à igualdade como processo

Perante os avanços e recuos das múltiplas formas e escalas de integração, podemos dizer que se vive um tempo de encruzilhadas no momento em que nos aproximamos do virar da página referente ao alastramento da pandemia (assim esperemos). Se de um lado houve resposta, mais ou menos tardia, do sistema e das instituições públicas no sentido de conter os impactos da pandemia, do outro verificou-se

que estas políticas foram, em parte, insuficientes e não impediram o recrudescimento das desigualdades e o aprofundamento das vulnerabilidades sociais e territoriais; se de um lado os confinamentos e os distanciamentos sociais provocaram uma quebra nas redes e ligações de proximidade, do outro emergiram novas práticas locais de entreajuda e de solidariedade no seio das comunidades. Estas e outras tendências contraditórias geram ambivalências e zonas nubladas que urge esclarecer e clarificar, de modo a procurar delinear políticas de médio e longo alcance capazes de produzir transformações estruturais que promovam a igualdade.

Tendo em conta a abordagem desenvolvida no presente texto, esse caminho só pode ser traçado com consistência se se estabelecer uma articulação expansionista e consolidada entre as duas escalas e formas de integração. Dito de uma maneira muito sintética: o sistema e as instituições deverão aprofundar o âmbito das políticas redistributivas, de proteção social, de emprego e de regulação laboral, assim como a cobertura das redes dos serviços públicos habilitadas a responder com qualidade às necessidades mais diferenciadas; por seu turno, a esfera local deve conseguir reabilitar ligações habituais e potenciar novas formas de solidariedade que aprofundem a proximidade social e o apoio relacional. Construir políticas de igualdade alicerçadas em diferentes escalas de intervenção e acionadas em simultâneo nos diversos setores da vida social pode fazer toda a diferença. Ou seja, uma política de igualdade como processo que vise de maneira gradual e sustentável romper com os obstáculos à maior integração social, na macro e na microescala. Esta política deve também contribuir para o aprofundamento da democracia e da participação cívica, tanto na esfera interna das instituições (públicas e privadas), como nas formas de organização social que se configurem à escala local e comunitária.

Detetando os trilhos da igualdade

A conceção deste livro surgiu com um duplo desafio: por um lado, convidou-se um conjunto de autores e autoras a refletir acerca das desigualdades em Portugal em cada tema abordado, ancorando a análise, sempre que possível, em investigações que têm sido realizadas; por outro lado, os textos reunidos neste volume conjugam simultaneamente um olhar reflexivo sobre o futuro, tanto no período pós-pandemia como para além dele, e as políticas públicas promotoras de igualdade e de justiça social. Nessa medida é também um livro para a ação, no sentido em que parte de perspetivas críticas com intuito de compreender o modo como evoluíram as desigualdades em cada um dos temas abordados, e avança para a enunciação de políticas públicas capazes de combater essa desigualdade e serem, ao mesmo tempo, impulsionadoras de maior igualdade social no médio e longo prazo.

Assim, se o livro anterior (Carmo, Tavares e Cândido, 2020), organizado pelo Observatório das Desigualdades, partiu de uma série de entrevistas sobre o impacto mais imediato da pandemia da Covid-19, o presente volume pretende traçar os trilhos para o aprofundamento da igualdade a partir de análises mais mediatas no tempo, num contexto particularmente complexo e adverso, onde a maioria dos sinais e indicadores disponíveis apontam para um aprofundamento das disparidades sociais, económicas e culturais.

Neste sentido, abordam-se os temas incontornáveis como a cultura, o emprego, a saúde, a habitação e a educação, que em parte dependem da esfera de intervenção do Estado, particularmente dos seus sistemas de provisão e de redistribuição e da ação das políticas públicas. Mas avança-se, em simultâneo, para outros temas que revelam ser de uma significância acrescida, como a financeirização da economia, do Estado e da sociedade, o regime dos cuidados, as desigualdades de género e da orientação sexual, as migrações, as desigualdades étnico-raciais e sociolinguísticas, as alterações climáticas, e uma abordagem filosófica sobre o transhumano e o pós-humano.

A pergunta que serviu de mote para a elaboração de cada capítulo é a mesma que deixamos no final desta breve apresentação do livro e que serve de título ao mesmo: “Que Futuro para a Igualdade?”. Os contributos aqui reunidos tentam assim esboçar caminhos plausíveis para uma sociedade menos desigual, menos dividida e mais justa, isto é, uma sociedade que funcione bem para todas as pessoas em tempos de pós-pandemia.

Referências bibliográficas

- Cantante, Frederico (2018), O Mercado de Trabalho em Portugal e nos Países Europeus: Estatísticas 2018, Lisboa, Observatório das Desigualdades.
- Caleiras, Jorge; e Renato Miguel do Carmo (2020), O Regresso do Desemprego Massivo?: Estudos Colabor nº 1, Lisboa, Colabor.
- Carmo, Renato Miguel do; Inês Tavares; e Ana Filipa Cândido (orgs.) (2020), Um Olhar Sociológico Sobre a Covid-19 em Livro, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.
- Carmo, Renato Miguel do; e André Barata (2014), Estados Social: de Todos para Todos, Lisboa, Tinta-da-China.
- Carmo, Renato Miguel do; Jorge Caleiras; Isabel Roque; e Rodrigo Vieira de Assis (2021), O Trabalho Aqui e Agora: Crises, Percursos e Vulnerabilidades, Lisboa, Tinta-da-China.
- Carmo, Renato Miguel do; e Maria Madalena d’Avelar (2020), A Miséria do Tempo: Vidas Suspensas pelo Desemprego, Lisboa, Tinta-da-China.
- Carmo, Renato Miguel do; e Ana Rita Matias (2019), Retratos da Precariedade: Quotidianos e Aspirações dos Trabalhadores Jovens, Lisboa, Tinta-da-China.
- Carmo, Renato Miguel do (org.) (2011), Entre as Cidades e a Serra: Mobilidades, Capital Social e Associativismo no Interior Algarvio, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Lockwood, David (1964), “Social integration and system integration”, em George K. Zollschan e Walter Hirsch, Explorations in Social Change, London, Routledge & Kegan Paul, pp. 244–257.

Mamede, Ricardo Paes de; e Pedro Adão e Silva (coord.) (2021), O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021: Governar em Estado de Emergência, Lisboa, IPPS-Iscte.

Mouzelis, Nicos (1998), "David Lockwood", em Rob Stones (ed.), Key Sociological Thinkers, Nova Iorque, New York University Press, pp. 163-174.

Piketty, Thomas (2020), Capital and Ideology Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard, University Press.

Silva, Pedro Adão e; Renato Miguel do Carmo; Frederico Cantante; Catarina Cruz; Pedro Estêvão; Luís Manso; Tiago Santos Pereira; e Filipe Lamelas (2020), Trabalho e Desigualdades no Grande Confinamento (II): Estudos CoLABOR, n.º2/2020, CoLABOR.

Streeck, Wolfgang (2017), How Will Capitalism End?: Essays on a Failing System, Londres, Verso.

Tavares, Inês; Ana Filipa Cândido; Jorge Caleiras; e Renato Miguel do Carmo (2021), Desemprego em 2020: Impactos da Pandemia, Mapeamentos e Reflexões, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.

Tavares, Inês; Ana Filipa Cândido; e Renato Miguel do Carmo (2021), Desemprego e Precariedade Laboral na População Jovem: Tendências Recentes em Portugal e na Europa, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.

Wilkinson, Richard; e Kate Pickett (2010), O Espírito da Igualdade: Por Que Razão Sociedades Iguais Funcionam Quase Sempre Melhor, Lisboa, Presença.

CAPÍTULO 2

ENCRUZILHADAS DA CULTURA NUM MUNDO POR REINVENTAR

José Machado Pais

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Partindo de uma conceção linear do tempo, o futuro advindo da crise pandémica tem sido equacionado como uma mera reposição do passado, ideia latente no badalado “voltar à normalidade”. No extremo oposto há quem antecipe um corte radical entre um antes e um depois do surgimento da Covid-19, como se houvesse um marco separador entre uma era a. C. (antes do Coronavírus) e outra d. C. (depois do Coronavírus). Para os defensores desta última posição estaríamos nos bastidores do advento de um novo mundo, de uma nova era (Maffesoli, 2021). Profecias desta natureza só a passagem do tempo permitirá confirmar se são ou não falácias do futuro (Milojevic, 2021). Provavelmente nem tudo voltará à normalidade, sendo questionável que o advento de um novo mundo venha a ser despontado por uma crise sanitária cujas consequências – de âmbito económico, social e cultural – são incertas.

O inegável é que a crise pandémica provocou um impacto considerável no domínio das artes e da cultura, desde logo por efeito do encerramento de museus, monumentos históricos, galerias de arte, bibliotecas, teatros e espaços culturais de acolhimento de espetáculos ao vivo: ópera, concertos de música clássica, festivais, *shows*, etc.. A reabertura destes espaços é um bom exemplo do almejado retorno à normalidade. Neste caso, é expectável e desejável que se cumpra a profecia do retorno da normalidade. Por outro lado, o contexto pandémico originou – ou ampliou – a precariedade vivida por muitos artistas e outros trabalhadores do setor cultural, impedidos de atuar

pelas restrições sanitárias. Se esta situação foi extremamente penosa para os artistas e profissionais da cultura – sinalizada, aliás, pelas suas legítimas reivindicações – também colocou em evidência a necessidade de medidas políticas conducentes à melhoria da proteção social, económica e laboral dos artistas; ao apoio a distintos setores das indústrias culturais e criativas, bem como ao fortalecimento da sua competitividade (UNESCO, 2020; Neves, 2020). Neste caso, espera-se mais do que o retorno a um *status quo*, anseia-se por uma normalidade progredida. Aliás, quando à escala internacional se consultam os estudos e inquéritos sobre práticas culturais, as desigualdades sociais de acesso à cultura são notórias e persistentes, embora se tenham esbatido algumas delas. Neste caso, não sendo o retorno à normalidade um desejável augúrio, como assegurar uma mais ampla participação cultural dos cidadãos? Como situar a cultura no debate sobre as desigualdades sociais? Que desejáveis caminhos tomará a cultura para enfrentar o futuro? Qual o papel das políticas públicas na reconfiguração desses caminhos? Com estas interrogações em pauta, farei de seguida um brevíssimo bosquejo do panorama cultural que atualmente se vive, questionando depois o potencial contributo da cultura para uma sociedade mais sustentável e socialmente coesa.

Cultura em domicílio

Há uma década atrás, Olivier Donnat (2011: 32) antecipava um cenário cultural que a crise pandémica parece ter confirmado e consolidado. Referia-se Donnat ao desenvolvimento de uma “cultura em domicílio”. Com efeito, uma das principais conclusões de um recente inquérito sobre as práticas culturais dos franceses em tempo de confinamento (Jonchery e Lombardo, 2020) reconhece que a reorganização do tempo no espaço doméstico incrementou o acesso aos bens e serviços culturais digitais, sendo presumível que o mesmo tenha acontecido em Portugal. Segundo o mesmo inquérito, além do incremento dos consumos culturais, intensificaram-se outras formas de participação cultural, como as atividades artísticas amadoras, o envolvimento nas

redes sociais *online*, as visitas virtuais a espaços culturais e o acesso a espetáculos através da *internet*. Ou seja, ainda que o confinamento tenha restringido a frequência de práticas culturais em recintos ou espaços encerrados ao público (livrarias, bibliotecas, museus, cinemas, teatros, etc.), os consumos culturais, graças às tecnologias digitais, incrementaram-se no espaço doméstico. Por outro lado, embora o contexto pandémico tenha contribuído para o aumento das desigualdades sociais e económicas em muitas áreas, já no domínio da cultura, pelo menos em França, ter-se-ão esbatido algumas clivagens sociais e geracionais (Jonchery e Lombardo, 2020).

Esta cultura em domicílio atenuou, ainda que muito parcialmente, um vazio criado pela impossibilidade de se frequentarem espetáculos ao vivo ou espaços culturais. É certo que teatros, cinemas, museus, galerias de arte e bibliotecas fecharam as suas portas por efeito das medidas de contenção. Porém, dando um exemplo, várias companhias de teatro transformaram as redes sociais em palcos digitais, disponibilizando *online* diversos espetáculos, como aconteceu com o Teatro Nacional D. Maria II, o Teatro Aberto, o Teatro Elétrico, o Teatro da Terra e outros mais. Aliás, durante o período que estiveram encerrados, uma boa parte dos museus ampliou os seus serviços digitais, garantindo uma oferta cultural aos seus públicos, habituais ou potenciais. Portugal foi um dos países europeus onde, durante o período de confinamento, mais se diversificou a oferta cultural dos museus com recursos digitais (NEMO 2020: 13). Explorando as potencialidades desta cultura ao domicílio, alguns museus estimularam a partilha de histórias, experiências e sentimentos vividos durante o confinamento, investindo ainda mais nos seus serviços educativos e colocando à disposição dos interessados materiais educacionais *online*. Experiências deste tipo, além de favorecerem o reconhecimento público da importância do património cultural em formato digital, suscitam sociabilidades digitais em torno da arte e do conhecimento. Este é um dos trilhos possíveis para o incremento da participação cultural tendo em vista entrecruzamentos desejáveis entre cultura e desenvolvimento.

Também nos domínios da música e do cinema o recurso às plataformas de *streaming* teve um incremento considerável. Por outro lado, segundo o Barómetro Gerador Qmetrics (2021), uma percentagem significativa de inquiridos mostrou alguma disponibilidade para pagar pelo consumo de cultura através da *internet*, especificamente para ver um filme (41%), ver um concerto (32%), assistir a um espetáculo de teatro (24%), ler um livro (21%), fazer uma visita virtual (18%) e assistir a um espetáculo de dança (17%), valores percentuais que se incrementaram relativamente a outra sondagem realizada pelo Barómetro um ano antes. Esta propensão à cultura em domicílio, mais acentuada em contexto pandémico, não constitui necessariamente uma ameaça às práticas culturais desenvolvidas em espaço público. Os públicos da cultura mais assíduos reforçarão muito provavelmente essa assiduidade conjugando a cultura em domicílio com práticas culturais em espaço público. Resta saber se, durante a pandemia, o incremento da oferta cultural mediada pelas tecnologias digitais terá contribuído para o surgimento de novos hábitos culturais. Se assim aconteceu é possível que, por paradoxal que possa parecer, o contexto pandémico tenha contribuído para uma relativa democratização do acesso à cultura. No entanto, no futuro as clivagens sociais poderão acentuar-se por efeito das desigualdades geradas no acesso às plataformas digitais, bem como por seus distintos usos ou apropriações. Assim sendo, o desafio colocado pelas culturas digitais não pode estar alheio da esfera de ação das políticas culturais, sendo necessário que as potencialidades digitais promovam processos de participação cultural.

Cultura e desenvolvimento: uma dança complicada

A dança entre os mundos da cultura e do desenvolvimento é uma espécie de tango audacioso, mas complicado. Piscam o olho entre si, empurram-se mutuamente, fitam-se apaixonadamente para logo depois virarem repentinamente as costas com um aparente olhar de desdém, prelúdio de desejos irrealizados. Se faço uso desta metáfora é

porque ela permite repensar a realidade que a suscita. Com efeito, sendo certo que nas retóricas das políticas de desenvolvimento sobressai a convicção de que a cultura é imprescindível para o seu sucesso, raramente se verifica um enlace estreito entre cultura e desenvolvimento. Esta falta de sintonia é frequentemente gerada por uma conceção míope do desenvolvimento que persiste em considerá-lo um fenómeno restrito à esfera económica. Porém, o bem-estar social não depende apenas do desenvolvimento económico, frequentemente gerador de assimetrias e desigualdades sociais. Bem-estar e coesão social dependem também das dinâmicas de participação a que está associada a cidadania cultural.

Embora não esteja contemplada nos 17 objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, aprovada em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU),¹ a cultura não pode deixar de ser reconhecida como um importante filão das políticas públicas do desenvolvimento sustentável. Tenha-se em conta os contributos que a cultura pode dar no que tange à qualidade da educação, ao bem-estar social, à igualdade de género, à sustentabilidade das cidades e regiões ou à redução das desigualdades sociais. Aliás, os Indicadores de Cultura da Unesco para o Desenvolvimento (UNESCO, 2014) colocam claramente em evidência a relevância da cultura para o desenvolvimento sustentável das sociedades.

Para que tal aconteça é necessário que as políticas públicas integrem a cultura no paradigma conceptual do desenvolvimento sustentável, não deixando de lado áreas que fazem parte integrante do património cultural como, por exemplo, as florestas, o meio ambiente, a gastronomia, o artesanato ou o folclore. Este giro conceptual não representa, muito pelo contrário, uma desvalorização do contributo da cultura para o desenvolvimento económico, desde logo nas vertentes do turismo e da empregabilidade. Aliás, as políticas de formação artística não devem estar dissociadas da necessidade de criação de emprego no domínio cultural.

¹ United Nations, *Sustainable Development Goals (SDG)*, consultar [aqui](#).

Este é, aliás, um dos objetivos do Programa Europa Criativa 2021-2027 da União Europeia ao reconhecer a relevância económica dos setores culturais e criativos, bem como a valia da diversidade das expressões culturais e artísticas nos desafios da coesão social. Para o efeito, há que erigir no domínio das políticas públicas a própria sustentabilidade das práticas culturais e artísticas, reconhecendo a relevância da cultura e – ao mesmo tempo – dando-lhe oportunidades de contribuir para um desenvolvimento mais sustentável da sociedade (Kangas, Duxbury e De Beukelaer, 2020).

Laços culturais e solidariedade social

Quando, em inícios de 2021, a mortífera vaga da Covid-19 atingiu o país, vi a seguinte mensagem afixada no espelho do elevador do edifício onde resido: *“Vizinhos mais velhinhos, não saiam às ruas. Precisando de ajuda para algo (comprar alimentos ou medicamentos) ou ainda levar os cães a passear, podemos lá ir por vocês. Patrícia e Marlon, apto. 8A (se preferirem, podem enviar mensagem - tlm xxx)”*. Este é apenas um exemplo das redes informais de solidariedade que surgiram espontaneamente na fase inicial do surto pandémico. Além desta disponibilidade solidária, surgiram várias manifestações de afeto, com vibrantes aplausos aos trabalhadores da saúde, a que se juntaram performances artísticas, sobretudo de expressão musical, em varandas e terraços de prédios das nossas cidades.

A inviabilidade dos concertos ao vivo levou vários artistas profissionais a intensificar a sua presença nas redes digitais, como o *Youtube* e o *Instagram*, além da participação em concertos dados em palcos rolantes de autocarro. Sabe-se que a música favorece a partilha de um fluxo de consciência em relação a outros, fluxo que é a base constitutiva de um «nós» que se sobrepõe a cada um de nós (Schutz, 1996). Não admira que desde os tempos remotos da Antiguidade, a música tenha sido um frequente recurso para fomentar vínculos sociais em períodos dramáticos, como aconteceu durante a peste negra, em meados do século XIV. Também com a crise pandémica da Covid-19, as

performances artísticas afirmaram-se como um objeto de partilha, gerando uma comunhão de sentimentos, um revigoramento do ânimo. Exemplos deste tipo atestam o valor da cultura como um importante vetor de coesão social, ao gerar uma energia altruísta e sentimentos espontâneos de pertença e de solidariedade. No Brasil, em favelas do Rio de Janeiro como as do *Complexo da Maré*, o *funk* começou a ser usado para promover campanhas de informação comunitária sobre a Covid-19 (Fase Rio de Janeiro, 2020: 130).

Movimentos comunitários de interajuda, proliferando especialmente em meios socialmente mais desfavorecidos, inscrevem-se em redes de solidariedade que remontam a ancestrais tradições rurais, envolvendo trabalhos agrícolas recíprocos e coletivos que implicavam um reforço dos laços comunitários. Estas formas colaborativas entraram depois em declínio por colidirem com novas racionalidades económicas, baseadas no individualismo. No entanto, em contextos de crise económica e sanitária, estas ações coletivas ressurgiram, já não apenas centradas em objetivos de sobrevivência económica. No Brasil, estas ações coletivas — designadas *mutirões* — sem perderem de vista a luta contra as desigualdades sociais e económicas, ganharam um pendor eminentemente cultural. Tenho conhecimento de *mutirões* agroflorestais para plantação de árvores e cuidar das florestas; *mutirões* para a remoção de lixo nas vias públicas; *mutirões* para a reciclagem de lixo eletrónico; *mutirões* para ocupação de terras, para a pavimentação de ruas, para cirurgias hospitalares, para garantir e promover os direitos dos reclusos, para banho a animais carenciados, para a retificação de nomes de transexuais e travestis, para arrecadação de verbas a doar a vítimas de intempéries, para investigar os gastos excessivos e ilegais dos deputados, entre outros.

Estão em causa ações coletivas que, perante diversas formas de segregação ou desagregação social, afirmam um *ethos* cultural que prima pela agregação. Estas estratégias colaborativas, próprias da chamada cultura *maker*, estão em expansão por todo o mundo, atraindo jovens que se agregam em processos criativos, desenvolvidos em espaços abertos e cooperantes, onde se trocam experiências e

conhecimentos: *Hackerspaces*, *Fablabs* [*fabrication laboratory*] e *Makerspaces* (Pais, 2020: 190-193). Todas estas ações e iniciativas dos cidadãos e da sociedade civil deveriam ser valorizadas no desenho das políticas culturais, locais e globais. Sobretudo, deveriam ser levadas em linha de conta nas políticas de desenvolvimento económico e de coesão social. Justifica-se, pois, uma conceção antropológica da cultura que dê acolhimento à imaginação criativa que desponta de ações comunitárias guiadas por valores de solidariedade e bem-estar social. Aliás, é nesta linha de pensamento que Jon Hawkes (2001) propõe que o conceito de cultura se foque na “criação comunitária de valores”, pois a vitalidade cultural é tão essencial para uma sociedade sustentável quanto a equidade social, a responsabilidade ambiental ou a viabilidade económica.

Tudo pronto para virar a página?

Num impasse por hesitar como concluir este texto, derivei para a caixa do correio eletrónico e deparei-me com a seguinte mensagem:

Dout Jose Pais, tudo pronto para virar a página? 🚀 Saiba mais aqui

Para: Dout Jose Pais

É tempo de virar a página. A pandemia obrigou-nos a reinventar-nos. O pós-pandemia não será diferente [...]. A Covid-19 obrigou o mundo a parar. Mas as nossas vidas não. De uma forma ou de outra, todos nos adaptámos e alguns até se reinventaram. Conheça as histórias de quem saltou para o desconhecido durante a pandemia e conseguiu criar novas oportunidades. Inspire-se e prepare-se para um novo virar de página: o pós-pandemia.

Movido por uma curiosidade espontânea, fui em busca das anunciadas “histórias de quem se reinventou na pandemia”, conseguindo, aparentemente, “virar a página nos negócios e na vida”. Cruzei-me com um pequeno empresário que tinha um negócio ligado à

restauração e, quatro dias depois do início do primeiro confinamento, passou a vender máscaras de proteção respiratória. Acompanhei o virar da página de dois irmãos que, vendo-se no desemprego, resolveram criar um proveitoso negócio de rosas num mundo em que, como os próprios reconhecem, “nem tudo são rosas”. Segui o trilho de um prestigiado *chef*, galardoado com estrelas *Michelin*, que, depois de ter encerrado alguns dos seus restaurantes, passou a investir no *take-away*. E, claro, não podia deixar de dar atenção a um representante do mundo das artes e espetáculos, um empresário com larga experiência na prestação de serviços especializados na área dos espetáculos e concertos. Reproduzo parte do seu depoimento, registado em vídeo no e-mail que recebi:

“A vida não tem intervalo, mas por vezes temos de interromper todos os planos, sair de bastidores e entrar em cena. Reinventar o espetáculo das nossas vidas e virar a página [...]. A pandemia não cancelou a nossa criatividade, nem a nossa dedicação; e muito menos as nossas vidas. Temos a certeza que o espetáculo vai seguir dentro de momentos [...]”²

A criatividade sói acompanhar os que de uma ou outra forma participam no mundo das artes, mesmo quando tenham de se socorrer de apoios bancários. Infelizmente, com a crise pandémica nem todos conseguiram ainda “virar a página”. Em algumas cidades do país ganhou maior visibilidade a presença de artistas de rua, fazendo desta o seu palco. Aliás, mesmo entre pedintes não propriamente artistas, a arte é imaginariamente convocada como estratégia de sobrevivência. É o caso dos assumidamente *lazy beggars* [pedintes preguiçosos], seguidores de Paul Lafargue (1974 [1883]) na reivindicação do direito à preguiça. Descobri-os em Lisboa, mas poderia encontrá-los em outro qualquer país da Europa, pois não têm pouso certo. Uma das suas ideias para inventar dinheiro: “Disfarça-te como possas e vai para uma

² Consultar [aqui](#), acessido a 15 de julho de 2021.

rua movimentada tocar uma guitarra de ar [guitarra inexistente, apenas imaginada]. Depois coloca um cartaz que diga: para uma guitarra nova”.³

Se é certo que a Covid-19 empurrou alguns artistas para a rua, as vidas precárias que habitam este mundo não são apenas consequência da propagação pandémica de um vírus; são, sobretudo, uma realidade endêmica associada à produção pandémica de exclusões sociais. Porém, a problemática da exclusão social carece de uma hermenêutica da suspeita (Pais, 2018). Como bem sustenta Martins (1997), ao criticar a conceção dualista do conceito – uns dentro, outros fora – a solução do problema da exclusão, nesta conceção equívoca, passaria por incluir os excluídos. Esta visão fetichista e simplista da exclusão alimenta a crença em inclusões enganadoras, respaldadas por narrativas acríticas porque orientadas pela “valorização da inclusão no existente, no que permanece, e não no que muda e, sobretudo, no que pode mudar” (Martins, 2002: 37). O que persiste é, justamente, o que viabiliza a exclusão, ao mesmo tempo que os bem-intencionados apelos à inclusão – frequentemente precária e marginal – mais não fazem do que reafirmar os processos de exclusão social.

E o que pode mudar e como? O que neste texto se sugere é que a cultura pode assumir um papel importante na transformação das sociedades, num processo reflexivo em que a mudança do social pelo cultural pressupõe e implica uma concomitante mudança cultural. Esta não passa apenas por políticas de democratização cultural, como as pioneiramente impulsionadas por André Malraux, ao tempo de Charles de Gaulle, políticas tomadas como uma “missão civilizadora” com o objetivo de alargar a todos a cultura considerada “legítima” (Dubois, 1999). Já se foi mais além quando o paradigma da democratização cultural passou a conviver com o da democracia da cultura, centrado no desenvolvimento plural das culturas. Mas há que ir mais além. Como? Mobilizando o poder da cultura para o bem-estar social. Porém, o poder da cultura só se afirma quando há um desejo de cultura. Por isso

³ Sobre os *lazy beggars*, consultar Pais (2020: 169-171).

Donnat propõe que se discutam as “alavancas capazes de transformar as condições de produção do desejo da cultura”, não se furtando a identificá-las: a educação artística e cultural, a política dos estabelecimentos culturais em relação aos públicos e a cultura em domicílio (Donnat, 2011: 22). Mas pode ir-se ainda mais além. Há que promover uma cidadania cultural que, necessariamente, se traduza num incremento da participação cultural. Há ainda que valorizar a dimensão ética da cultura, a sua capacidade de criação comunitária de valores, a sua relevância como alavanca do desenvolvimento sustentável e do bem-estar e coesão sociais. Por aqui passará a refundação do *ethos* cultural.

Referências bibliográficas

- Barómetro Gerador Ometrics (2021), Estudo Anual sobre a Percepção da Cultura em Portugal, Lisboa, Gerador Ometrics.
- Donnat, Olivier (2011), “Democratização da cultura: fim e continuação?”, Revista Observatório Itaú Cultural nº 12, São Paulo, Itaú Cultural, pp. 19-34.
- Dubois, Vincent (1999), La Politique Culturelle: Genèse d’une Catégorie d’Intervention Publique, Paris, Belin.
- Fase Rio de Janeiro (2020), “La pandemia desde las favelas: desigualdades e injusticias en Rio de Janeiro”, em Breno Bringel e Geoffrey Pleyers, Alerta Global: Políticas, Movimientos Sociales y Futuros en Disputa en Tiempos de Pandemia, Buenos Aires, CLACSO.
- Hawkes, Jon (2001), The Fourth Pillar of Sustainability: Culture’s Essential Role in Public Planning, Melbourne, Cultural Development Network.
- Jonchery, Anne; e Philippe Lombardo (2020), Pratiques Culturelles en Temps de Confinement, Culture Études, CE-2020-6, Paris, Ministère de la Culture.
- Kangas, Anita; Nancy Duxbury; e Christiaan De Beukelaer (2020), Cultural Policies for Sustainable Development, London, Routledge. [Este livro foi originalmente publicado na revista International Journal of Cultural Policy, volume 23, Issue 2, 2017].
- Lafargue, Paul (1974 [1883]), Le Droit a la Paresse: Réfutation du Droit au Travail de 1848, Paris, Diteur Keuk Djian.

Maffesoli, Michel (2021), L'Ère des Soulèvements, Paris, Cerf.

Martins, José de Souza (1997), Exclusão e Nova Desigualdade, São Paulo, Paulus.

Martins, José de Souza (2002), A Sociedade Vista do Abismo: Novos Estudos sobre Exclusão, Pobreza e Classes Sociais, Petrópolis, Editora Vozes.

Milojevic, Ivana (2021), "Futures fallacies: what they are and what we can do about them", Journal of Futures Studies, Vol. 25(4), pp. 1-16.

NEMO [Network European Museum Organizations] (2020), Survey on the Impact of the COVID-19 Situation on Museums in Europe: Final Report.

Neves, José Soares (2020), "O sector artístico e cultural, impactos e desafios da crise provocada pela covid-19", em Rentao Miguel do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido, Um Olhar Sociológico Sobre a Crise Covid-19, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, pp. 83-96.

Pais, José Machado (2018), "A interrogação sociológica: modos de olhar e desvendar", em Fraya Frehse, A Sociologia Enraizada de José de Souza Martins, São Paulo, Com-Arte (USP), pp. 157-184.

Pais, José Machado (2020), Jóvenes y Creatividad: Entre Futuros Sombríos y Tiempos de Conquista, Barcelona, Ned Ediciones.

Schutz, Alfred (1996), "Making music together: a study in social relationship", em Arvid Brodersen (Ed.), Collected Papers II: Studies in Social Theory, The Hague, Martinus Nijhoff, pp. 159-178.

UNESCO (2014), UNESCO Culture for Development Indicators: Methodology Manual, Paris, Unesco.

UNESCO (2020), Culture in Crisis: Policy Guide for a Resilient Creative Sector, sl, Unesco.

CAPÍTULO 3

PANDEMIA E DESIGUALDADES NO EMPREGO: QUE POLÍTICAS PARA UMA RECUPERAÇÃO SUSTENTÁVEL?

Jorge Caleiras

Sociólogo, investigador doutorado integrado do CIES-Iscte e quadro superior do Instituto da Segurança Social¹

Introdução: uma crise de desigualdades

A pandemia da Covid-19 começou por ser uma crise sanitária e de saúde pública, mas rapidamente passou para a economia e o mercado de trabalho (International Monetary Fund, 2020). Trata-se da crise mais severa que o mundo atravessa desde a Grande Depressão (1929/30), com consequências superiores às que vivemos na crise financeira global, aberta em 2007/2008. No âmbito da recente Cimeira Social do Porto², o Diretor-geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sublinhava que o *“impacto da pandemia no mundo do trabalho é quatro vezes maior do que foi em 2008 com a crise financeira”* (Ryder, 2021).

As consequências produzidas impactam desigualmente sobre os países e as diversas categorias de trabalhadores. As mulheres, os jovens e os trabalhadores com baixas qualificações e baixos rendimentos estão entre os grupos mais afetados, bem como os

¹ O capítulo insere-se nas atividades do projeto de investigação “EmployALL – A crise do emprego e o Estado Social em Portugal: deter a produção de vulnerabilidades sociais e de desigualdades” (referência PTDC/SOC-SOC/30543/2017), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia através de fundos nacionais.

² Realizada em 7 e 8 de maio de 2021, no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia.

trabalhadores migrantes. Os que ficaram sem emprego, muitos de forma imediata e sem rede de proteção social, foram os que mais sofreram, devido ao carácter precário, vulnerável ou informal dos seus trabalhos. Aqueles em serviços de proximidade, cujas atividades pararam, ou aqueles em atividades que não puderam parar e que tiveram de continuar a laborar por necessidade individual e coletiva, também sofreram, embora de forma diferenciada. Entre os que, porventura, menos sofreram estão os que, pela atividade desenvolvida, tiveram a possibilidade de mudar a forma como trabalhavam, de rapidamente se ajustarem, de fazerem trabalho remoto (teletrabalho, por exemplo), visto que em certo sentido conseguiram “navegar” no mar turbulento da crise.

Antes da Covid-19 já existiam muitos problemas e desigualdades no mundo do trabalho, por isso, ao entrar na crise, quanto mais desfavorecidos estavam os trabalhadores, maiores dificuldades tiveram em atravessá-la. Neste sentido, pode dizer-se que a pandemia gerou uma crise de desigualdades, uma vez que estas foram destapadas e reforçadas, não apenas dentro de cada país, mas também entre países, o que, aliás, condicionará o processo de recuperação.

A pandemia chegou a Portugal em março de 2020³, uma década depois de a crise financeira e a intervenção da *troika* terem gerado uma subida sem precedentes do desemprego, a redução de salários e o aumento da precariedade nas relações laborais, intensificando a pressão sobre a proteção social e agravando transversalmente as desigualdades. Este capítulo analisa os principais efeitos da pandemia no emprego em Portugal, e o modo como as desigualdades e outras vulnerabilidades no mercado de trabalho foram potenciadas, expondo ou agravando problemas pré-existentes, numa sociedade já de si profundamente desigual, empobrecida e desprotegida. A abordagem começa por contextualizar os impactos desiguais de uma crise sem precedentes à escala global, para depois se focar na realidade nacional, particularmente na situação socioeconómica do país, nos

³ Cerca de um mês mais tarde do que nos países europeus mais próximos.

efeitos diretos e indiretos da Covid-19 no mercado de trabalho, identificando as principais desigualdades, os segmentos de trabalhadores mais atingidos e em risco, apontando, por fim, para a necessidade de agir sobre as políticas públicas em matéria de emprego e de proteção social, no sentido de uma recuperação sustentada, mais justa e igualitária.

1. Impactos globais: uma breve panorâmica

A pandemia da Covid-19 virou o mundo do trabalho “de pernas para o ar”. Está a ter um efeito dramático no emprego, nos rendimentos e no bem-estar dos trabalhadores e das suas famílias, bem como nas empresas (particularmente nas pequenas e médias) em todo o mundo. Milhões de trabalhadores perderam os seus meios de subsistência e muitos mais continuam em risco (United Nations, 2020). As estimativas da OIT apontam para uma perda de 8,8% no número global de horas de trabalho em 2020, o equivalente ao trabalho de cerca de 255 milhões de pessoas a tempo completo. Cerca de metade das horas perdidas justifica-se porque os trabalhadores trabalham menos horas, no limite não têm horário de trabalho, mas mantêm-se na sua relação de emprego; a outra metade é explicada pela perda direta de empregos. Contudo, a maioria dos empregos perdidos está a traduzir-se em inatividade: enquanto o desemprego global subiu 33 milhões, há 81 milhões de trabalhadores que saíram do mercado de trabalho e se tornaram inativos⁴. Este dado é particularmente preocupante visto que a experiência revela que é mais difícil reativar os inativos do que reempregar os desempregados (ILO, 2021a).

Dados mais finos revelam o impacto desigual em diferentes geografias, atividades e segmentos de trabalhadores. A perda de empregos foi menos elevada na Europa, onde a redução do tempo de trabalho foi parcialmente apoiada por programas de manutenção do

⁴ Porque as restrições impostas não permitem fazer uma procura ativa ou simplesmente desistiram de procurar.

emprego. Ainda assim, 8,3% das horas de trabalho na UE-27 foram perdidas em 2020, o equivalente a 15 milhões de empregos a tempo inteiro. Esta perda foi maior na Europa do Sul (12,3%) e as mulheres, sobrerrepresentadas em setores críticos (e.g. alojamento, restauração, comércio, indústria transformadora ou turismo, entre outros), foram mais afetadas que os homens (ILO, 2021a). Os jovens foram também particularmente atingidos e correm o risco de se tornarem numa “geração confinada” (United Nations, 2020: 2). Os trabalhadores com pouca qualificação e baixa remuneração, tal como os trabalhadores migrantes, são outros segmentos duramente atingidos. Estes segmentos, cuja posição no mercado de trabalho já era vulnerável antes da crise, foram os que mais sofreram (ILO, 2021b).

A crise está também a fazer baixar os salários. O Relatório Global sobre os Salários 2020/21 estima que em 2020 os rendimentos do trabalho diminuíram 8,3% face a 2019 (ILO, 2020). Neste aspeto, a importância acrescida dos sistemas de proteção social em contextos de crise já tinha sido constatada durante a Grande Recessão, mas agora voltaram a ficar expostas as lacunas na cobertura de proteção, sobretudo nos países em desenvolvimento, onde a economia informal é dominante e são escassas ou inexistentes as alternativas à perda de rendimento. Mas este problema também atravessa as economias mais avançadas, onde a falta de proteção social afetou os trabalhadores pobres e, em geral, os mais vulneráveis. Os que viviam em equilíbrios precários, em pouco tempo também ficaram sem trabalho e sem rendimento de substituição. No entanto, os países mais ricos e com sistemas de proteção social mais sólidos e abrangentes estão em melhor situação para mitigar os efeitos da crise. Como os governos não têm a mesma margem orçamental para estimular a economia, isso agrava as desigualdades entre os países com economias mais fortes e os países com economias mais frágeis. A flagrante disparidade na distribuição internacional das vacinas expõe este problema e ilustra bem que muitos estão a ficar para trás.

Os impactos da Covid-19 no mercado de trabalho variam consideravelmente entre os países, as atividades económicas e os

segmentos de trabalhadores, dependendo, em grande medida, das situações pré-existentes, desigualdades e intervenções governamentais. Os trabalhadores cuja posição no mercado de trabalho era já desvantajosa antes da crise – mulheres, jovens, migrantes, trabalhadores informais e trabalhadores em profissões menos qualificadas, entre outros – foram mais atingidos. O acentuar das desigualdades ameaça deixar não só um lastro de pobreza, mas também um legado de instabilidade social, económica e política. Além disso, condicionará o processo de recuperação, também ele desigual, além de incerto. Neste processo, cheio de riscos e armadilhas, a crise poderá exercer no futuro próximo uma forte pressão no sentido da baixa dos salários (ILO, 2020) e do aumento do emprego de pior qualidade e sem proteção social associada (United Nations, 2020; ILO, 2021a; ILO, 2021b).

2. Impactos em Portugal: escalada de problemas pré-existentes

Neste problemático cenário de fundo, Portugal não foi exceção. Entre nós, os impactos da crise no emprego foram severos e também tiveram uma magnitude diferenciada. Apesar das medidas tomadas para mitigar os seus efeitos, problemas antigos manifestaram-se e as vulnerabilidades acumularam-se.

Antecedentes

Quando chegou a pandemia, a sociedade e a economia portuguesas estavam ainda muito marcadas pela pesada herança deixada pela crise anterior, com origem financeira, bem como por problemas estruturais persistentes, como mostram os níveis salariais baixos, as elevadas desigualdades na distribuição de rendimento ou o grau de segmentação e desproteção social no mercado de trabalho, onde cerca de 1/5 dos trabalhadores tinham contratos não permanentes ou temporários em 2019 (Mamede, Pereira e Simões, 2020). Contudo, passado o período da *troika*, a economia portuguesa estava a recuperar parcialmente e os indicadores de conjuntura apontavam para

perspetivas relativamente animadoras (Mamede, Pereira, Simões, 2020; Peralta, Carvalho, Esteves, 2021). O emprego crescia, embora muito dele fosse de má qualidade (Caleiras e Carmo, 2020) e o ano de 2019 terminara com uma taxa de desemprego de 6,5%, após ter atingido um valor histórico em 2013 (16,2%). Depois de ter sido um enorme problema no contexto da Grande Recessão e da intervenção da *troika*, cujas consequências devastadoras estão ainda muito presentes na memória coletiva – e não podem ser esquecidas – o desemprego tornou-se ilusoriamente numa espécie de não problema (Caleiras, 2015).

Impactos imediatos no (des)emprego

Abruptamente interrompido, o movimento de recuperação, ainda que insuficiente, ficaria inacabado. Além dos impactos ao nível sanitário, aos quais o Serviço Nacional de Saúde respondeu sem grandes disrupções, as consequências na economia foram severas. O Produto Interno Bruto (PIB), que tivera um crescimento de 2,2% em 2019, registou uma contração de 7,6% em 2020, “a mais intensa da atual série de Contas Nacionais, refletindo os efeitos marcadamente adversos da pandemia Covid-19 na atividade económica” (INE, 2021: 1). O mercado de trabalho ressentiu-se de imediato e, dependendo dos setores, as medidas de confinamento fizeram diminuir as horas de trabalho, aumentar o teletrabalho ou levaram ao encerramento de empresas e ao desemprego. O número de pessoas empregadas caiu em cerca de 99 mil e a dinâmica do desemprego, que vinha numa quebra sustentada, inverteu-se, apesar das políticas públicas para apoiar a manutenção de postos de trabalho e evitar despedimentos por razões económicas, como o *layoff*⁵ (Amado, 2020; Lopes, 2020) ou as moratórias no crédito às empresas, responsáveis, em parte, pelo facto de os números do desemprego não serem mais elevados.

⁵ No regime simplificado ou tradicional, previsto no Código do Trabalho.

O primeiro choque, que o *layoff* não conseguiu sustentar inteiramente, aconteceu logo na segunda quinzena de março de 2020, produzindo o que já se classificou como vaga de “desempregados imediatos”, composta pelos trabalhadores mais precários e vulneráveis (Caleiras e Carmo, 2020)⁶. Com vínculos contratuais frágeis, foram autenticamente varridos do mercado de trabalho, assim como os que estavam em período experimental e os trabalhadores informais, que representam quase 1/8 do emprego total em Portugal (ILO, 2018a). Completamente expostos às quebras na procura (interna e externa) devido às medidas de confinamento, os informais constituíram um grupo especialmente vulnerável ao desemprego e à desproteção social, incluindo muitos trabalhadores migrantes. No final de 2020, o desemprego registado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) aumentou 29,6% em termos homólogos (402.254 desempregados, mais 91.772 do que em igual período de 2019), dos quais apenas 241.324 estavam cobertos por proteção no desemprego, ou seja, mais de 160.000 não beneficiavam de prestações de desemprego (Tavares, Cândido, Caleiras e Carmo, 2021).

Desigualdades expostas e aceleradas

Os trabalhadores mais expostos e vulneráveis foram particularmente atingidos. Esta maior exposição e vulnerabilidade ao desemprego está relacionada com o setor de atividade, tipo de contrato (ou trabalho informal) e algumas características individuais (idade e escolaridade, sobretudo), que funcionaram como principais fatores determinantes. A incidência de contratos temporários é elevada no alojamento, restauração e serviços administrativos e de apoio, setores que estão na

⁶ Em abril de 2020 os despedimentos coletivos mais do que duplicaram (141, abrangendo 1.328 trabalhadores) face ao mês anterior e, ao longo do ano, o “fim de contrato de trabalho” e o “despedimento” ganharam relevo na estrutura de motivos de inscrição dos desempregados nos Centros de Emprego (Tavares, Cândido, Caleiras e Carmo, 2021).

origem de grande parte do desemprego registado ao longo de 2020⁷. Além disso, este tipo de contratos é mais frequente entre os jovens adultos, grupo muito atingido pelo desemprego, especialmente na faixa etária até aos 25 anos. A penalização dos segmentos jovens – que, aliás, já acontecera durante a crise financeira anterior – está a reforçar o hiato face aos trabalhadores mais velhos. Os trabalhadores com o 3º ciclo ou o ensino secundário foram outro grupo bastante afetado e as mulheres continuam a ser mais atingidas pelo desemprego. A taxa de desemprego feminino em 2020 face a 2019 manteve-se nos 7,1%, um valor acima da taxa de desemprego total (6,8%) e da taxa de desemprego masculino, que entre os dois anos subiu de 5,8% para 6,5%. Se a incidência do desemprego não foi idêntica para todos os grupos sociais e profissionais, atingindo mais uns do que outros, a distribuição geográfica também não foi homogénea, com realce para algumas concentrações espaciais. Os concelhos do litoral foram mais atingidos e o Algarve, muito dependente do turismo⁸, foi a região onde o fenómeno teve maior expressão (Tavares, Cândido, Caleiras e Carmo, 2021).

Entre os que continuaram a trabalhar, a pandemia acelerou o crescimento do teletrabalho em vários setores, mas muitos outros, intensivos em mão-de-obra menos qualificada, necessitaram da

⁷ Entre os grupos profissionais que ganharam peso relativo no total de desempregados encontram-se os trabalhadores não qualificados, os trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção, segurança e vendedores, e o pessoal administrativo.

⁸ As atividades associadas ao turismo são amplas, caracterizadas por cadeias de valor muito fragmentadas e de baixo valor acrescentado, por serviços mediados através de plataformas digitais, e associadas à informalidade dos trabalhadores, muitos deles desprotegidos. Segundo as Contas Satélite do Turismo, o emprego nas atividades turísticas distribui-se por: restauração e bebidas, hotéis e similares, transporte de passageiros, desporto, recreação e lazer, serviços culturais, agências de viagens, aluguer de equipamento de transporte. Entre eles, o alojamento e principalmente a restauração, além da procura externa, são também bastante dependentes da procura interna. As medidas de distanciamento físico tiveram um impacto imediato na procura turística e explicam grande proporção das perdas de postos de trabalho no Algarve e também no país (Tavares, Cândido, Caleiras e Carmo, 2021).

presença física dos trabalhadores (e.g. recolha e tratamento do lixo, comércio e indústria alimentar, construção, trabalho doméstico ou agricultura, entre outros) (Silva *et al.*, 2020). A crise manifestou-se também na exposição destes trabalhadores ao risco de infeção, mais elevado para os que desempenham tarefas envolvendo proximidade física e para as mulheres, sobrerrepresentadas nas atividades relacionadas com a prestação de cuidados. Por outro lado, os sinais de incumprimento da legislação laboral por parte das empresas (e.g. férias forçadas, despedimentos, entre outros), que não são específicos desta crise, parecem ter aumentado com ela, como tem sido reportado pelas organizações sindicais (Carmo, Caleiras, Roque e Assis, 2021).

O *layoff*, que teve uma adesão expressiva, apoiando mais de 100.000 empresas e mais de 820.000 trabalhadores, implicou cortes nos salários e, portanto, perda de rendimento para muitos trabalhadores. Muitos outros foram forçados a deixar de trabalhar para apoiar os filhos na sequência do encerramento físico das escolas e também perderam rendimento, assim como aqueles que ficaram de baixa por doença ou isolamento. O efeito foi uma perda substancial e assimétrica de rendimentos para a população portuguesa. Um estudo recente calcula que, no conjunto, o rendimento mediano anual caiu de 10.100 euros no cenário sem crise para 9.100 euros no cenário com crise, afetando sobretudo as classes mais baixas (Silva *et al.*, 2021). Os trabalhadores que sofreram maiores quebras no rendimento em resultado do confinamento eram já os mais desfavorecidos e desprotegidos⁹. De acordo com o mesmo estudo, o rácio entre os percentis de rendimento 95 e 5 aumentou mais de 9%, quando comparados os cenários com e sem crise¹⁰.

⁹ Trabalhadoras domésticas, trabalhadores das plataformas digitais ou ocasionais, entre outros, fracamente cobertos, ou simplesmente não cobertos, pela proteção social convencional.

¹⁰ A perda de rendimento mediano anual simulada foi de 7%. As classes baixa e média-baixa, a região do Algarve e as pessoas com escolaridade até ao 9º ano foram os grupos mais afetados, com perdas claramente acima da média nacional (Silva *et al.*, 2021).

O trabalho foi, pois, uma das esferas da vida mais intensamente atingidas pela crise e os trabalhadores mais vulneráveis, com menos rendimentos, menos escolaridade, em condições laborais mais precárias ou em setores de atividade fortemente expostos, foram os que mais sofreram. Como resultado, a pobreza aumentou, bem como a sua intensidade, pondo em risco os progressos feitos nas duas últimas décadas e invertendo a tendência de descida desde 2015. A pandemia gerou um aumento de 25% da taxa de risco de pobreza (+400.000 pobres), incluindo muitos trabalhadores, e mais de 16.600 pessoas recorreram ao Rendimento Social de Inserção, evidenciando mais uma vez que não basta ter um emprego, temporário ou permanente, para evitar a pobreza (Diogo *et al.*, 2021; Silva *et al.*, 2021).

Conclusão: a necessidade de agir sobre as políticas

O tempo excecional que vivemos está a ter consequências profundas no tecido social e económico, algumas ainda por vislumbrar, implicando respostas imediatas e emergenciais, que têm sido dadas, mas também desafios para o médio e longo prazo, no sentido de enfrentar o carácter profundo e extensivo das desigualdades vindas de trás e que a pandemia pôs a nu. Não bastam *slogans* em torno da recuperação económica e da colocação de mais pessoas no mercado de trabalho, como aconteceu durante a crise anterior, que salvaguardou os interesses financeiros e promoveu uma desvalorização interna em detrimento de preocupações com a igualdade, a coesão e o bem-estar social. É preciso ir mais além e agir sobre as desigualdades, a redistribuição da riqueza, criar melhores empregos, mais bem remunerados e robustecer a intervenção do Estado na proteção social. Para isso é imprescindível mobilizar políticas, medidas e programas concretos que invertam os múltiplos défices persistentes na sociedade portuguesa, melhorar a capacidade de adaptação dos trabalhadores às mudanças em curso em vários domínios, entre eles, o tecnológico, permitindo a todos o acesso a uma cidadania plena numa sociedade mais justa e igualitária.

No imediato

As primeiras medidas de apoio aos trabalhadores e empresas, ainda antes do confinamento, tiveram um carácter emergencial, onde se inclui a adoção de um regime simplificado de *layoff*, linhas de crédito para as empresas, prorrogação automática do subsídio de desemprego e de outras prestações sociais, diferimento de pagamentos de impostos e contribuições para a segurança social, apoio aos trabalhadores que ficaram em casa a cuidar dos filhos menores de 12 anos em virtude da suspensão das aulas presenciais, apoio financeiro a trabalhadores independentes e sócios-gerentes, faltas justificadas para trabalhadores em isolamento e proteção social equivalente ao subsídio de doença, a suspensão da rescisão de contratos de arrendamento de casas, água, luz, gás, ou o reforço das respostas sociais destinadas a populações mais vulneráveis, através do aumento de acordos de cooperação em 2020 (Programa de Estabilização Económica e Social, 2020).

No seguimento do Apoio à Desproteção Social 2020, foi introduzido, em janeiro de 2021, o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT) que, não sendo propriamente algo de novo, veio dar um enquadramento comum a medidas excecionais de apoio aos trabalhadores em situação de desproteção económica causada pela pandemia, que antes estavam dispersas, abrangendo nomeadamente trabalhadores por conta de outrem, incluindo serviços domésticos, estagiários, trabalhadores independentes, trabalhadores informais ou sócios-gerentes. Apesar destas medidas e dos seus efeitos mitigadores, a verdade é que, como vimos, 400.000 pessoas caíram abaixo do limiar de pobreza. Os dados recentemente divulgados pelo INE, a partir do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento realizado em 2021, sobre rendimentos de 2020, mostram que 18,4% das pessoas estavam em risco de pobreza nesse ano, mais 2,2 pontos percentuais (p.p.) do que em 2019. Este crescimento foi mais severo no caso das mulheres (mais 2,5 p.p., de 16,7% em 2019 para 19,2% em 2020), em particular no caso das mulheres idosas (mais 3 p.p., de 19,5% para

22,5%). Os efeitos socioeconómicos da pandemia vieram, assim, agravar de forma inequívoca as condições de vida de centenas de milhares de pessoas no país, invertendo a tendência geral de melhoria que vinha acontecendo¹¹. As medidas de apoio à retoma têm vindo a ser revistas e adaptadas com o evoluir dos acontecimentos, e será útil que assim continue.

No médio prazo

Importa ter em conta uma gestão prudente da reabertura da sociedade e da economia, com regras claras sobre a segurança e a saúde nos locais de trabalho, e ajustar medidas para minimizar riscos de contágio e aumentar a confiança. Por outro lado, torna-se necessário resolver o problema de vários segmentos de trabalhadores que, apesar das medidas emergenciais adotadas, enfrentam dificuldades e continuam a necessitar de apoio, que demora a chegar, é insuficiente no seu montante ou simplesmente não chega porque muitos precários ou informais continuam a não ser elegíveis. Situações de atraso são frequentes também no caso das empresas. Será preciso agilizar os procedimentos e respetivos processamentos, tornando os apoios mais

¹¹ De notar alguns dados que o Inquérito recolheu sobre o impacto da pandemia: i) entre maio e setembro de 2021, 16,4% das famílias referiram a redução do rendimento familiar nos 12 meses anteriores, valor que se mantém bastante superior ao obtido em pré-pandemia (10,3% em 2019); 27,5% das famílias que referiram a redução do rendimento familiar, indicaram como motivo precisamente a pandemia; ii) 5% das famílias referiram ter recebido apoios monetários do Estado em 2020 no âmbito da Covid-19 relacionados com o emprego dos trabalhadores por conta de outrem; 2,9% das famílias receberam apoios relacionados com o trabalho por conta própria; e 2,4% das famílias receberam apoios monetários relacionados com a família, as crianças e a habitação. Em 2021 (rendimentos de 2020), em Portugal, 2.302 milhares de pessoas encontravam-se em risco de pobreza ou exclusão social. Consequentemente, a taxa de pobreza ou exclusão social foi de 22,4%, i.e. mais 2,4 p.p. do que no ano anterior. De referir ainda a situação paradoxal anterior (dados do inquérito realizado em 2020, baseados nos rendimentos de 2019), em que os indicadores oficiais de pobreza e desigualdade refletiam uma evolução positiva, enquanto o país vivia, e vive, uma realidade muito diferente.

atempados e eficazes, quer aos trabalhadores, quer às empresas. Ainda no médio prazo não podem ser esquecidos os efeitos potenciais que venham a resultar do fim das medidas de apoio.

Numa altura em que os consensos políticos se vão diluindo, com o desenrolar da crise e o agravamento das condições sociais e económicas, são fundamentais ações concretas que atendam a objetivos coletivos promotores de maior equidade, e isso implica dar prioridade ao trabalho, à valorização dos trabalhadores (no tripé vínculos-salários-proteção social), à coesão social e a serviços públicos de qualidade nas áreas do emprego e segurança social, mas também na saúde, na educação e na formação, entre outras. Este aspeto dos serviços públicos, cujo valor, aliás, saiu reforçado durante a pandemia, é particularmente importante, visto que as vantagens de existir um sistema universal de segurança social ou do Serviço Nacional de Saúde ficaram claras e devem ser assinaladas. Porém, torna-se necessário criar condições para uma maior confiança nas instituições e proximidade na relação estabelecida com os cidadãos. A transição digital poderá ajudar, mas não só. Políticas mais equitativas contribuirão para aumentar a confiança, assim como a comunicação simples e aberta, a transparência, a boa fundamentação das medidas, o diálogo social e a cooperação institucional ajudarão a tornar a economia e a sociedade mais inclusivas e sustentáveis.

Olhos no futuro

Os custos associados ao trabalho precário são claros. O crescimento dos despedimentos e da dispensa de trabalhadores não permanentes é o espelho das fragilidades contratuais e o reflexo da precariedade laboral, tornando evidente a escassa proteção dos trabalhadores no emprego e no desemprego. Muitos, com vínculos precários e informais, permanecem excluídos de apoio social e carecem de apoio suplementar. A pandemia acelerou a necessidade de aprofundar a legislação laboral, incluindo a regulamentação do teletrabalho e o reforço da fiscalização, no sentido de promover o trabalho digno (ILO,

2018b) e de adaptar a proteção social para dar resposta à informalidade. Por outro lado, o potencial de desemprego, parcialmente contido pelas políticas públicas, é grande e será necessário continuar com esse amparo. Valores mais elevados de desemprego poderão estar ainda por chegar. Nesse sentido, o país terá de mobilizar políticas e recursos para que todos os desempregados tenham acesso a rendimento e não continuem a cair na pobreza.

À medida que a crise se desenrola, alguns segmentos de trabalhadores, e da população em geral, enfrentarão dificuldades crescentes para fazer face às necessidades básicas e necessitarão de apoio suplementar, não podendo ficar excluídos de apoio. As medidas deverão fundar-se no conhecimento do universo dos vários grupos-alvo e os valores envolvidos não poderão ficar abaixo do limiar de pobreza. Os danos causados à economia e à sociedade têm de ser ultrapassados com um salto qualitativo que não replique o passado recente. Será necessário recuperar os setores económicos mais atingidos, mas essa recuperação, para ser real e sustentada, terá de assentar na criação de empregos de qualidade, no apoio aos segmentos mais vulneráveis, caso contrário os efeitos da pandemia podem prolongar-se por vários anos, com maiores níveis de pobreza e desigualdade. É preciso ir à raiz dos problemas, travar as condições socioeconómicas desiguais de que partem os indivíduos e estancar a sua reprodução através de mecanismos de proteção mais robustos e distribuídos de forma equitativa. No caso das atividades turísticas, a crise convida à reflexão em torno da excessiva dependência do turismo e à procura de soluções ponderadas, no sentido de reduzir os riscos de exposição, diversificar a economia e, sobretudo, valorizar o trabalho e os trabalhadores, num momento em que o desafio se prende com a gestão da reabertura da sociedade e da economia. A melhor forma de o fazer é através de políticas centradas no ser humano, que promovam o emprego decente, proporcionem condições de integração no mercado de trabalho e permitam aos trabalhadores satisfazer as suas necessidades e alcançar realização profissional, social e económica.

Referências bibliográficas

- Amado, João Leal (2020), Da Pandemia ao Lay-off just in Time: Breve Reflexão, Observatório Almedina.
- Caleiras, Jorge; e Renato Miguel do Carmo (2020), O Regresso do Desemprego Massivo?: Estudos CoLABOR n° 1, CoLABOR.
- Caleiras, Jorge (2015), Para Lá dos Números: As Consequências Pessoais do Desemprego, Coimbra, Almedina.
- Carmo, Renato Miguel do; Jorge Caleiras; Isabel Roque; e Rodrigo Vieira de Assis (2021), O Trabalho Aqui e Agora: Crises, Percursos e Vulnerabilidades, Lisboa, Tinta-da-China.
- Diogo, Fernando (Coord.) (2021), Faces da Pobreza em Portugal, Lisboa, FFMS.
- Instituto Nacional de Estatística (2021), Contas Nacionais Trimestrais: Estimativa Rápida, 02 de fevereiro de 2021.
- Internacional Labour Office (2021b), World Employment and Social Outlook: Trends 2021, 2 Jun 2021.
- Internacional Labour Office (2021a), ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work, Seventh edition, Updated estimates and analysis, 25 January 2021.
- Internacional Labour Office (2020), Global Wage Report 2020–21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19.
- Internacional Labour Office (2018a), Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, Geneva.
- Internacional Labour Office (2018b), Trabalho Digno em Portugal 2008-18: Da Crise à Recuperação.
- International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown, April 2020.
- Lopes, Fernando Ribeiro (2020), Nota Jurídica: os Regimes de Layoff, Dossiê COVID-19, DataLABOR, CoLABOR.
- Mamede, Ricardo Paes (coord.); Mariana Pereira; e António Simões (2020), Portugal: Uma Análise Rápida do Impacto da COVID-19 na Economia e no Mercado de Trabalho, Lisboa, OIT.

Peralta, Susana; Bruno Carvalho; e Mariana Esteves (2021), Portugal, Balanço Social 2020: Um Retrato do País e dos Efeitos da Pandemia, Lisboa, Nova School of Business and Economics/BPI/Fundação “LaCaixa”.

Programa de Estabilização Económica e Social (2020).

Ryder, Guy (2021), Entrevista do diretor-geral da OIT ao Diário de Notícias em 10 de maio de 2021, no âmbito da participação na Cimeira Social do Porto.

Silva, Joana; Anna Benard; Francisco Espiga; e Madalena Gaspar (2021), O Impacto da Covid-19 na Pobreza e Desigualdade em Portugal, e o Efeito Mitigador das Políticas de Proteção, PROSPER (Católica-Lisbon’s Center of Economics for Prosperity).

Silva, Pedro Adão e; Renato Miguel do Carmo; Frederico Cantante; Catarina Cruz; Pedro Estêvão; Luís Manso; Tiago Santos Pereira; e Filipe Lamelas (2020), Trabalho e Desigualdades no Grande Confinamento (II): Desemprego, Layoff e Adaptação ao Teletrabalho, Estudos Colabor.

Tavares, Inês; Ana Filipa Cândido; Jorge Caleiras; e Renato Miguel do Carmo (2021), Desemprego em 2020: Impactos da pandemia, mapeamentos e reflexões, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.

United Nations (2020), Policy Brief: The World of Work and COVID-19, UN, June 2020.

CAPÍTULO 4

A SAÚDE É UM DIREITO: CONQUISTAS INACABADAS E DESAFIOS PARA O FUTURO

Elsa Pegado

Investigadora do CIES-Iscte, Professora na Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Introdução

Hoje, dia 1 de outubro de 2021, enquanto escrevo parte deste capítulo, inicia-se em Portugal um novo ciclo nas medidas de combate à pandemia Covid-19, com o levantamento de um conjunto de restrições que vinham sendo progressivamente atenuadas nos últimos meses. Com cerca de 84% da população vacinada, o país passa, assim, do estado de contingência para o estado de alerta, correspondente ao menor nível de gravidade em termos de risco.

Passou cerca de um ano e meio desde a confirmação dos dois primeiros casos de infeção por Covid-19 em Portugal, da aprovação do decreto do primeiro Estado de Emergência e das primeiras medidas de confinamento de grande severidade: a suspensão das atividades presenciais nas escolas e a passagem ao ensino à distância, a obrigatoriedade do teletrabalho, sempre que permitido pela natureza das atividades, o encerramento dos estabelecimentos de comércio de bens e serviços não essenciais, entre outras que procuraram limitar o contacto e a proximidade física ao mínimo.

Escrevo no meu gabinete do Iscte. Se não fosse pelas máscaras, tudo pareceria idêntico ao tempo pré-pandemia. As aulas presenciais foram retomadas, as salas de aula funcionam na sua lotação completa, no refeitório as filas para o almoço voltam a estender-se por dezenas

de metros e o barulho das conversas quase não nos deixa ouvir o/a colega da frente.

Não sabemos se será o fim da pandemia. Não temos sequer certezas sobre o futuro mais próximo. Vivemos tempos de alguma imprevisibilidade, como o passado recente demonstrou, com avanços e recuos no controlo dos contágios. Há cerca de um ano, numa publicação do Observatório das Desigualdades dedicada à crise Covid-19, a situação parecia controlada e permitia um relativo otimismo. Estávamos no final do verão e os números de novos casos, de internamentos e de óbitos Covid-19 eram relativamente baixos (Correia, 2020). Depois disso, entre dezembro de 2020 e fevereiro de 2021, assistimos a um aumento exponencial desses números, seguido de um trajeto descendente e de uma relativa estabilização ao longo dos últimos meses.

Se as consequências da pandemia no campo da saúde são óbvias, certo é que estas não são iguais para todos/as, quer ao nível da incidência da doença, quer ao nível dos efeitos das medidas que foram sendo implementadas com vista à mitigação do contágio, essas também com impactos significativos na saúde das populações. Neste capítulo não vou deter-me sobre “os números da Covid”. Esses são sobejamente conhecidos e têm sido diariamente divulgados ao longo deste ano e meio: os novos positivos, os ativos, os recuperados, os internamentos, as mortes e, mais tarde, desde a consolidação do processo de vacinação, o número de vacinados. Pretendo, sim, refletir sobre outros números e outras realidades que estão para lá do que são os efeitos mais imediatos e diretos da pandemia, focando o domínio da saúde.

“Saúde: Um Direito Humano” foi o título dado ao Relatório de Primavera 2019, elaborado no âmbito do Observatório Português dos Sistemas de Saúde (Gaspar *et al.*, 2019), entendendo a saúde como um direito de cidadania. É este o pressuposto que orienta a reflexão que aqui se desenvolve, o que implica perspetivar o direito à saúde na sua dupla vertente: o direito a aceder a cuidados de saúde adequados às necessidades, em condições de equidade; mas também o direito a ter

saúde, entendida na sua multidimensionalidade. Partimos da identificação, necessariamente sintética e seletiva, das desigualdades sociais em saúde no período mais recente para, de seguida, discutir os desafios para o futuro e equacionar orientações para políticas públicas promotoras de igualdade.

Desigualdades em saúde: conquistas inacabadas

O campo da saúde é atravessado por diferentes formas de desigualdade. Uma abordagem clássica às desigualdades em saúde é a que distingue analiticamente duas perspetivas, que não são mutuamente exclusivas, mas que devem complementar-se: i) as desigualdades de acesso a cuidados de saúde, cuja mensuração decorre da identificação dos recursos – médicos e medicamentosos – disponíveis e acessíveis às populações; ii) as desigualdades nos resultados de saúde, ou seja, as que se traduzem no estado de saúde das populações, geralmente medidas através de indicadores de mortalidade, morbilidade e qualidade de vida (Cabral *et al.*, 2002).

Quer umas, quer outras são atravessadas e condicionadas por uma multiplicidade de fatores sociais. Estão em causa diferenças relacionadas com lugares de classe social, diferenças relacionadas com género, etnia, idade, nível de escolaridade, entre outras. Além disso, importa salientar a cumulatividade e a interseccionalidade desses fatores, na medida em que os atributos potenciadores de desigualdades tendem a acumular-se nos mesmos grupos sociais (Correia, Carapinheiro e Raposo, 2018). Pessoas com escolaridade mais baixa tendem a ter rendimentos mais baixos, atividades laborais de maior risco para a saúde, uma rede de apoio menos eficaz para auxílio em caso de necessidade, menores competências para aceder e compreender a informação. Em contraponto, pessoas com escolaridade mais alta tendem a ter rendimentos mais altos, atividades laborais de menor risco para a saúde, uma rede de apoio mais eficaz e maior capacidade de compreender a informação (Correia, 2020). Estes

atributos, por sua vez, têm influência nos comportamentos e estilos de vida e, por essa via, na saúde e doença de cada indivíduo.

Contágio e condições objetivas de vida

Os impactos da pandemia nas desigualdades em saúde não são totalmente conhecidos, não só porque no presente nos encontramos ainda a viver uma situação para a qual não há certezas quanto ao seu desfecho a curto prazo, quer porque para alguns indicadores não estão ainda disponíveis dados suficientemente atualizados, quer ainda porque alguns desses impactos só se farão sentir a médio e a longo prazo.

Porém, há alguma evidência para poder afirmar que o vírus SARS-CoV-2 não é democrático. A influência de fatores sociais no contágio de doenças e no estado de saúde das pessoas é bem conhecida. No caso da Covid-19, verificou-se que as características do emprego potenciam o risco de exposição e de contágio. Por exemplo, há atividades que não podem ser exercidas à distância e em que a segurança dos trabalhadores depende tanto dos seus comportamentos individuais como da qualidade das medidas preventivas asseguradas pelas entidades empregadoras. A precariedade laboral e os baixos salários também dificultam a gestão dos contágios, devido ao medo de despedimento ou de não renovação de contratos e aos casos de multi-trabalho, em que as pessoas acumulam atividades, muitas vezes por via informal, para compor o seu rendimento (Correia, 2020).

Segundo a OCDE (2020), a Covid-19 acentuou as já existentes desigualdades em saúde. As pessoas em situação de pobreza, que vivem em zonas desfavorecidas, têm sido desproporcionadamente afetadas, inclusivamente pela sua maior exposição a fatores de risco (incluindo doenças crónicas prévias). A discriminação e a pobreza aumentam o risco. As minorias étnicas, os imigrantes e outros grupos socialmente desfavorecidos têm muitas vezes atividades profissionais que não podem ser exercidas em regime de teletrabalho e vivem em

alojamentos sobrelotados – sendo que estes fatores aumentam a sua exposição ao vírus.

Um estudo da Escola Nacional de Saúde Pública, realizado nos meses iniciais da pandemia em Portugal, apresentava evidência preliminar sobre a relação entre o perfil socioeconómico dos concelhos e a taxa de infeção por coronavírus. Verificou-se que os concelhos com menor taxa de desemprego, maior média de rendimento e menor desigualdade de rendimento (medida pelo índice de Gini) eram também os locais onde existia menor número acumulado de casos positivos (ENSP/Barómetro Covid-19, 2020).

O mesmo se poderá dizer de categorias sociais que residem em contextos particularmente suscetíveis ao contágio e que acumulam morbidades. Os surtos de Covid em estruturas residenciais para pessoas idosas (ERPIs), e a conseqüente elevada mortalidade, colocaram a população idosa numa situação de grande vulnerabilidade e desproteção, exacerbando fragilidades de saúde que estão associadas ao processo de envelhecimento biológico.

Mas interessa avançar para além do efeito direto de fatores sociais na morbidade e mortalidade pelo vírus, até porque está ainda por fazer em Portugal um estudo sistemático sobre a variação das taxas de contágio, de letalidade e de mortalidade segundo um conjunto de variáveis que remetem para a caracterização socioprofissional das populações (como o nível de escolaridade, a classe social, o rendimento, a profissão, o contexto sociogeográfico de residência, etc.).

Acesso aos cuidados de saúde

O direito à proteção da saúde, consagrado na Lei de Bases da Saúde¹, de 2019, é um direito universal e compreende o direito a gozar do melhor estado de saúde físico, mental e social. Na efetivação desse direito, o Serviço Nacional de Saúde (SNS) assume o papel primordial e

¹ Lei de Bases da Saúde, Lei n° 95/2019, de 4 de setembro. Consultar [aqui](#).

prioritário. Entre outros, são de destacar como princípios do SNS: a universalidade – abrangendo todas as pessoas – e a equidade – corrigindo desigualdades no acesso aos cuidados.

Porém, têm persistido algumas dificuldades em garantir a cobertura de todos os cuidados necessários. Há especialidades médicas que continuam a apresentar défices acentuados na oferta, como é, por exemplo, o caso dos cuidados de saúde oral. Além disso, continuam a existir assimetrias regionais que põem em causa o princípio do acesso a cuidados de proximidade. Um dado indicativo do recurso a cuidados fora do SNS é o facto de Portugal apresentar um elevado peso de pagamentos diretos na saúde (*out of pocket*), correspondente a 29,5% da despesa total em saúde, consideravelmente acima da média da União Europeia (OCDE, 2020).

Alguns indicadores relativos ao acesso aos cuidados de saúde sofreram, com a pandemia Covid-19, quebras desfavoráveis, invertendo – espera-se que temporariamente – uma tendência de melhoria que se vinha sentindo anteriormente. Em 2019, os atendimentos nos serviços de urgência dos hospitais cresceram 4,15% face ao ano anterior. Foram realizadas mais 3,6% de consultas médicas nas unidades de consultas externas dos hospitais do que em 2018. Ainda em 2019, o número de cirurgias e de pequenas cirurgias nos hospitais portugueses tinha registado acréscimos de 6,5% e 22,3%, respetivamente, por comparação com o ano de 2018 (INE, 2021).

Em 2020, para procurar garantir a resposta do SNS às necessidades criadas pelo elevado número de contágios e de casos a requerer cuidados de saúde periciais – urgências e internamentos –, foi suspensa a atividade programada não-Covid-19 e não urgente (consultas, cirurgias e meios complementares de diagnóstico e terapêutica).

Segundo dados da Administração Central do Sistema de Saúde [ACSS] (2021), entre 2019 e 2020 houve um acréscimo de consultas médicas nos cuidados de saúde primários de 3,1%. Porém, esse acréscimo deve-se a um aumento muito significativo das consultas não presenciais (que duplicaram face ao ano anterior), uma vez que a quebra nas consultas presenciais foi muito acentuada (-38,5%). Nos

hospitais do SNS houve um decréscimo de 10,4% no total de consultas médicas externas, mais acentuado nas primeiras consultas (-16,1%) do que nas de seguimento (-8,1%), o que é preocupante porque pode significar um adiamento de doenças cuja intervenção atempada pode ter fortes implicações no sucesso das terapêuticas. Verificou-se igualmente uma forte diminuição do número de atendimentos de urgência (-28,1%) e de intervenções cirúrgicas (-17,8%). De referir, no entanto, que apesar da diminuição de consultas ter afetado quase todas as especialidades médicas, na área da oncologia e da psiquiatria registou-se um ligeiro aumento, de respetivamente 3,7% e 2,9%.

Mesmo tratando-se de medidas dirigidas a toda a população, há indícios de que não a afetaram de igual forma. Em maio de 2020, os resultados do inquérito Barómetro Covid-19 da ENSP² revelavam que os idosos e os que tinham rendimentos mais baixos eram os que menos tinham ido a consultas, mesmo necessitando (ou porque faltaram a marcações por receio de contágio ou porque as consultas foram desmarcadas pelos serviços), e a urgências. A população mais velha já enfrentava desigualdades que resultam de transições demográficas e da emergência de novos perfis de doenças, particularmente associadas ao envelhecimento, que exigem tratamentos complexos e a quem não é garantido, por insuficiência de resposta, o acesso a cuidados específicos (como cuidados paliativos, cuidados continuados ou gestão da dor e do sofrimento). A pandemia veio colocar a esta população dificuldades acrescidas de acesso à saúde.

Embora a atividade programada já tenha sido reposta e mostre sinais de recuperação, estão por apurar de forma sistemática os efeitos da descompensação temporária de acompanhamento na produção de diagnósticos, na evolução das doenças crónicas ou no agravamento da saúde mental.

Persistem ainda assimetrias regionais na oferta de cuidados de saúde que têm implicações na resposta à pandemia por parte do SNS. Em 2019, o número de camas de internamento (lotação praticada) dos

² Escola Nacional de Saúde Pública, Barómetro Covid-19. Consultar [aqui](#).

hospitais por 1.000 habitantes revela diferenças assinaláveis. Não incluindo as Regiões Autónomas (cujo número de camas se situa entre 6,1 e 7,4), no continente a região do Alentejo, seguida do Algarve, são as que menos recursos apresentam (2,1 e 2,8, respetivamente). No polo oposto encontra-se a Área Metropolitana de Lisboa (AML), com 3,9 camas. Quanto ao número de médicos inscritos na Ordem dos Médicos por 1.000 habitantes, a AML mantém uma situação mais favorável (6,6), enquanto o Alentejo (sobretudo), o Algarve e as Regiões Autónomas registam os valores mais baixos (INE, 2021).

Já nos cuidados primários, em 2020, a região do Algarve e a região de Lisboa e Vale do Tejo são as que apresentam menores taxas de cobertura de médico de família: respetivamente, 86,7% e 85% de utentes inscritos com médico de família atribuído, face a uma percentagem no continente de 91,6%. Em Portugal continental, de 2018 para 2020 aumentou o número de utentes sem médico de família atribuído, de 690.232 para 835.658 (ACSS, 2021), o que mostra a dificuldade em cumprir as metas estabelecidas.

Género, idade e qualificações: desigualdades persistentes

As desigualdades em termos de resultados de saúde entre mulheres e homens, mais jovens e mais velhos, mais e menos escolarizados, têm vindo a ser evidenciadas nos sucessivos levantamentos extensivos sobre o estado de saúde das populações.

No triénio que termina em 2019, embora a esperança de vida à nascença seja mais elevada para as mulheres (83,51) do que para os homens (77,95), indicadores complementares, que permitem avaliar se o aumento da esperança de vida é acompanhado ou não de um aumento de tempo vivido em boa saúde, revelam a situação mais desfavorável das mulheres. Quer a estimativa de anos de vida saudável à nascença, quer a expectativa do número de anos de vida saudável aos 65 anos são menores para as mulheres (57,8 anos face a 60,6 para os homens no primeiro indicador; 6,9 anos face a 7,9 no segundo) (INE, 2021). Além disso, as mulheres são mais afetadas (a partir de

autoreporte) do que os homens pela generalidade das doenças crónicas. Quanto ao nível de escolaridade, as doenças afetam sempre mais os menos escolarizados (INE, 2020). Em 2017, a diferença na esperança de vida aos 30 anos de idade entre pessoas com o mais alto e o mais baixo nível de escolaridade era de 1,4 anos para as mulheres e 4,2 para os homens (OCDE, 2020), o que mostra bem os efeitos das qualificações na longevidade, em particular entre os homens.

Dados mais recentes, já no primeiro ano da pandemia, do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento relativos a 2020, mostram diferenças consideráveis na avaliação subjetiva do estado de saúde segundo o género, a idade, o nível de escolaridade e a condição perante o trabalho. São os homens que avaliam mais positivamente o seu estado de saúde. Quanto à idade, os que têm 65 e mais anos são os que o avaliam de forma mais negativa. É evidente uma relação com o nível de escolaridade, em que à medida que esse nível aumenta decresce o número de inquiridos que avaliam a sua saúde de forma positiva, estando uma parte desta diferença certamente relacionada com alguma sobreposição com a idade. Essas diferenças são também visíveis na condição perante o trabalho. O facto de se exercer profissão constitui um fator potenciador de melhores avaliações subjetivas do estado de saúde, com os empregados a fazerem apreciações mais positivas do que os que se encontram desempregados ou em situação de inatividade. A declaração de ter uma doença crónica ou um problema de saúde prolongado segue um padrão semelhante, penalizando as mulheres, os mais velhos, os menos escolarizados e os que não exercem uma atividade profissional (INE, 2021).

A visibilização da saúde mental

Não há dúvida que a pandemia trouxe para o espaço público as questões relacionadas com a saúde mental. Vários inquéritos lançados na fase inicial da pandemia, direcionados para a população em geral ou para segmentos específicos da população – como, por exemplo, os jovens, os estudantes ou os profissionais de saúde – incluíram

indicadores que permitiam aferir o estado de saúde mental dos indivíduos.

Os impactos negativos da pandemia na saúde mental situam-se a dois níveis. Por um lado, fizeram-se sentir na população em geral: pelos receios de contágio; pelas medidas de confinamento que implicaram não só a alteração das rotinas quotidianas, como o isolamento de familiares e amigos; mas também, indiretamente, por perdas de rendimento ou situações de desemprego, por exemplo. Por outro lado, agravaram os problemas de saúde mental daqueles que já os tinham. Além dos fatores comuns com a população em geral, a perda ou diminuição de contacto com os serviços de saúde mental agrava ainda mais os sintomas e alguns estudos têm demonstrado que as pessoas com problemas de saúde mental pré-existentes reportaram um aumento dos sintomas (OCDE, 2020).

Em Portugal, os resultados de um estudo especificamente focado na saúde mental (Almeida, 2020), cujos dados foram recolhidos entre maio e agosto de 2020, revelaram que 33,7% dos indivíduos da população geral e 44,8% dos profissionais de saúde apresentavam sinais de sofrimento psicológico. Na população geral, 27% dos inquiridos reportaram sintomas moderados a graves de ansiedade, 26,4% de depressão e 26% de perturbação de stress pós-traumático. Estas prevalências são mais elevadas do que as previamente reportadas pelo 1º Estudo Epidemiológico Nacional da Saúde Mental (*cit. in* Almeida, 2020). São sobretudo as mulheres, os jovens adultos entre os 18 e os 29 anos, os desempregados e os indivíduos com mais baixo rendimento quem apresenta sintomas de sofrimento psicológico moderado a grave, em várias das dimensões de saúde mental analisadas.

Em consonância com este retrato, também os resultados do primeiro inquérito do Barómetro Covid-19, da ENSP, em abril de 2020³, mostravam que a pandemia e as medidas de confinamento tinham tido impactos negativos na saúde mental de 80% dos portugueses, sendo

³ Escola Nacional de Saúde Pública, Barómetro Covid-19, consultar [aqui](#).

as mulheres mais afetadas pela ansiedade, por perturbações do sono e pela sobrecarga de trabalho, designadamente pela acumulação de papéis sociais de trabalhadoras e cuidadoras, a que o encerramento das escolas e de equipamentos de apoio à infância obrigou. São também as mulheres as mais consumidoras de antidepressivos e ansiolíticos. Já em termos geracionais, são os jovens os que mais iniciaram a toma destes medicamentos com a pandemia e os mais velhos os que mais aumentaram a sua dosagem.

As desigualdades de género e geracionais na saúde mental não são novas. Em 2019, a prevalência de sintomas depressivos é mais expressiva para as mulheres e nas faixas etárias mais avançadas. Aproximadamente 70% das pessoas com sintomas depressivos eram mulheres e é na população mais idosa que a proporção desses sintomas atinge valores mais elevados (INE, 2020).

O que é novo e merecedor de particular atenção é a maior incidência de problemas de saúde mental nas camadas mais jovens, incluindo crianças, que têm vindo a ser associados às medidas de confinamento, designadamente o encerramento das escolas. Pela primeira vez, o relatório anual da UNICEF (2021), *The State of The World's Children*, centra-se na saúde mental, focando em particular os fatores de risco e os fatores de proteção que a condicionam. Trata-se de um importante sinal da atenção dada à saúde mental dos mais jovens que, embora tenha ganho maior visibilidade com a pandemia, não se esgota com a sua erradicação.

Nos mais velhos, já mais vulneráveis antes da pandemia, o isolamento a que muitos ficaram sujeitos durante os períodos mais severos de confinamento – nas suas casas, mas também em ERPIs, onde durante largos meses não puderam receber visitas de familiares –, bem como os receios de contágio, terão contribuído para o agravamento de sintomas de ansiedade ou depressivos.

Mesmo tratando-se de um retrato conjuntural, sujeito às condições criadas pela necessidade de combate à pandemia, as desigualdades de acesso aos cuidados de saúde mental não são novas, no sentido em que escasseiam, no SNS, ofertas que permitam dar resposta adequada

às necessidades neste domínio. Refira-se, a título de exemplo, a crónica escassez de psicólogos, que tem sido apontada, entre outros fatores, como um dos aspetos críticos de uma política orientada para a promoção da saúde mental dos cidadãos (Gomes et al., 2020).

Importa, ainda assim, referir como positiva a iniciativa de criação de um Serviço de Acompanhamento Psicológico, através da Linha Telefónica SNS24, lançado em abril de 2020, pouco tempo depois do início da pandemia. Passado um ano do seu funcionamento, o Serviço tinha atendido 75 mil chamadas, coincidindo os períodos de maior procura com os picos de contágio. Está previsto que o Serviço se mantenha ativo, pelo menos, nos próximos três anos (SNS/SPMS, 2021).

Desafios para o futuro

O retrato traçado ao longo deste texto remete, parcialmente, para uma situação excecional que desejamos que não se venha a repetir. Noutra parte, identifica algumas desigualdades em saúde, umas mais persistentes e duradouras, outras mais passíveis de atenuação num espaço de tempo mais curto. Em alguns casos, os efeitos da pandemia são evidentes no agravamento dessas desigualdades, por exemplo de género ou de idade. Noutros, reproduzem-nas ou dão-lhes maior visibilidade, como o acesso a cuidados de saúde mental.

O Serviço Nacional de Saúde comemorou 42 anos no passado dia 15 de setembro de 2021. A resposta à pandemia foi assegurada essencialmente pelo SNS, o que demonstra a sua centralidade, mas também tornou mais evidentes as suas insuficiências e fragilidades. É certo que muitas dessas insuficiências têm uma natureza estrutural e requerem, nessa medida, alterações estruturais. Mas a gestão da Covid-19 reforçou a importância do serviço de saúde estar devidamente equipado a nível da promoção da saúde, da prevenção da doença e das respostas para o tratamento, cura e/ou gestão da doença. Tal traduz-se na necessidade de investimento em meios

humanos, técnicos e tecnológicos nos cuidados de saúde primários, nos cuidados hospitalares e nos cuidados paliativos e continuados.

É preciso recuperar os atrasos na resposta a doentes não-Covid, que se viu comprometida com a suspensão da atividade assistencial não urgente, nos centros de saúde e nos hospitais. Mas a ambição é que os tempos que vivemos sejam uma oportunidade de reforçar o SNS, de forma estrutural e sustentável a longo prazo.

Há expectativas de que esse reforço possa ser alcançado a curto e a médio prazo, com o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que coloca o Serviço Nacional de Saúde como a primeira componente da dimensão “Resiliência”, prevendo para este um investimento de 1.383M€ (Ministério do Planeamento, 2021). Entre as reformas concebidas, destaco a reforma dos cuidados de saúde primários, pelo seu potencial na garantia de maior acesso aos cuidados de saúde. Algumas medidas permitem alargar a cobertura a especialidades anteriormente com grandes insuficiências, que deixavam a população sem recursos económicos e, por isso, sem capacidade para recorrer ao setor privado, desprotegida. É o caso, por exemplo, do objetivo de instalar gabinetes de medicina dentária e de criar respostas de reabilitação nos centros de saúde, bem como dos programas de intervenção psicossocial na doença mental nos Agrupamentos de Centros de Saúde. Também a aposta em respostas de proximidade pode ter impactos em populações mais vulneráveis – designadamente os idosos – ou em populações com maior isolamento geográfico e dificuldades de acesso, como a utilização de viaturas para cuidados domiciliários e a instalação de unidades móveis em zonas de baixa densidade populacional.

Efetivamente, o reforço dos cuidados de saúde primários é a chave para manter a continuidade dos cuidados de saúde, pela sua proximidade e pelo seu papel na promoção da saúde, na prevenção da doença e no diagnóstico atempado de doenças. O recurso à telemedicina, através de teleconsultas, permitiu mitigar os efeitos da suspensão da atividade presencial durante a pandemia. Mas não é uma solução universal, nem para todas as questões de saúde nem para

todas as populações, pelo que o seu potencial de utilização deve ser ponderado em função desses fatores.

Gostaria de destacar dois desafios que se colocam de forma particularmente premente às políticas de saúde. O primeiro respeita à população idosa. As alterações nos padrões de doença têm-se traduzido no peso crescente de doenças crónicas e degenerativas, muito associadas ao envelhecimento. Portugal é o 3º país da OCDE com maior percentagem de pessoas com mais de 65 anos a viver com duas ou mais doenças crónicas (OCDE, 2020), com consequências nos baixos níveis de bem-estar e qualidade de vida, incluindo a vulnerabilidade a doenças mentais. É preciso, pois, proporcionar no SNS o nível de continuidade e integração de cuidados que as pessoas com múltiplos problemas de saúde de evolução prolongada requerem. Essa continuidade implica uma articulação com o setor social e com o setor privado e uma extensão aos cuidados de saúde oferecidos nas ERPIs. O aumento da capacidade e a qualificação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) e de Cuidados Paliativos, previstos no PRR, são medidas com grande potencial na melhoria da qualidade de vida da população idosa.

O segundo refere-se à saúde mental. Também neste campo o PRR contempla uma reforma para a saúde mental, onde se destacam as respostas de proximidade, com o objetivo de garantir tanto a cobertura nacional de serviços locais de saúde mental, como a procura de respostas residenciais na comunidade, promovendo a desinstitucionalização das pessoas com doença mental. Além disso, prevê-se o alargamento de lugares específicos para cuidados de saúde mental na RNCCI. Mas as políticas de saúde mental não se esgotam no setor da saúde e o acesso a serviços de apoio pode ir para lá dos estabelecimentos de saúde. Importa, por exemplo, equacionar, para as populações mais jovens, uma maior presença de serviços de apoio psicológico nas escolas e nas instituições de ensino superior e, para a população trabalhadora, nas empresas.

Finalmente, se é indispensável intervir sobre o setor da saúde em políticas públicas que promovam o pleno acesso de todas as pessoas a

todos os cuidados de saúde necessários, não é menos importante agir sobre os fatores sociais que têm perpetuado as desigualdades em saúde. A garantia da equidade e o combate às desigualdades em saúde implica uma obrigação, por parte do poder público, de encurtar ou eliminar as distâncias entre os grupos sociais no que toca à sua condição de saúde. A busca pela igualdade em saúde também deve, pois, traduzir-se em políticas que visem a redução das desigualdades sociais, na sua multidimensionalidade. Políticas de redistribuição de rendimentos, de educação, de emprego, de habitação, de promoção da igualdade de género, de combate à discriminação, entre outras, são necessárias para corrigir injustiças estruturais que têm colocado uma parte da população em desvantagem. A saúde é um direito.

Referências bibliográficas

- Almeida, Teresa Caldas; Maria João Heitor; Osvaldo Santos; Alexandra Costa; Ana Virgolino; Célia Rasga; Hugo Martiniano; e Astrid Vicente (2020), SM-COVID19 – Saúde Mental em Tempos de Pandemia: Relatório Final.
- ACSS [Administração Central do Sistema de Saúde] (2021), Relatório Anual de Acesso a Cuidados de Saúde nos Estabelecimentos do SNS e Entidades Convencionadas 2020.
- Cabral, Villaverde; Pedro Alcântara da Silva; e Hugo Mendes (2002), Saúde e Doença em Portugal, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Correia, Tiago (2020), "A saúde e a covid-19 em Portugal: uma reflexão a meio caminho andado", em Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido, Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, pp. 17-35.
- Correia, Tiago; Graça Carapinheiro; e Hélder Raposo (2018), "Desigualdades sociais na saúde: um olhar comparativo e compreensivo", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa, Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 23-39.

ENSP/Barómetro Covid-19 (2020), Desigualdades da Covid-19: quando a pandemia não é igual para todos.

Gomes, Daniel; Marta Estrela; Pedro Lopes Ferreira; e Teresa Herdeiro (2020), "Saúde mental em Portugal", em Rogério Sá Gaspar e Filipa Duarte Ramos (coord.), Pedro Lopes Ferreira, Henrique Barros e Felismina Mendes (2019), Saúde um Direito Humano: Relatório de Primavera 2019, Lisboa, OPSS, pp. 89-109.

INE (2020), Inquérito Nacional de Saúde 2019.

INE (2021), Estatísticas da Saúde 2019.

Gaspar, Rogério Sá; Filipa Duarte Ramos (coord.); Pedro Lopes Ferreira; Henrique Barros; e Felismina Mendes (2019), Saúde um Direito Humano: Relatório de Primavera 2019, Lisboa, OPSS.

Ministério do Planeamento (2021), Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – Recuperar Portugal, Construindo o Futuro.

OCDE (2020), Health at a Glance – Europe 2020: State of Health in the EU Cycle, OECD Publishing, Paris.

SNS/SPMS (2021), SNS24 | Linha de Atendimento Psicológico atendeu 75 mil chamadas num ano.

UNICEF (2021), The State of The World's Children 2021: On my Mind - Promoting, Protecting and Caring for Children's Mental Health (Executive Summary), New York, UNICEF Office of Global Insight and Policy.

CAPÍTULO 5

A EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE COVID-19: ONDE FICA A DESIGUALDADE ENTRE O NOVO E O ANTIGO NORMAL?

Inês Tavares

Investigadora do Observatório das Desigualdades e do CIES-Iscte, Doutoranda no ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Neste texto opera-se uma reflexão acerca da relação entre a pandemia e as desigualdades sociais na escola. Começa por se proceder a um breve enquadramento teórico sobre a relação entre a escola e as desigualdades sociais, analisando-se seguidamente o impacto da pandemia Covid-19 na intensificação das desigualdades escolares. Por fim, abordam-se os desafios que se colocam à redução das desigualdades escolares, no rescaldo da pandemia.

Escola e desigualdades sociais

A relação entre as desigualdades sociais e as desigualdades escolares é prévia à pandemia e tem sido objeto de análise e investigação sociológica aprofundada nas últimas décadas. Com a pandemia, esta relação não só ganhou mais visibilidade social, como se intensificou, assumindo formas específicas. É então necessário abordar não só o impacto da pandemia na educação como os desafios que esta lançou ou aprofundou, numa sociedade que se quer mais igualitária. Muito antes da pandemia Covid-19 penetrar no léxico corrente, a escola já contribuía para a reprodução das classes sociais, transformando desigualdades sociais em desigualdades escolares, verificando-se uma relação entre os recursos expressos em diferentes capitais (económico, social, simbólico e, sobretudo, cultural – Bourdieu, 2010 [1979]) e o

desempenho escolar (Bourdieu e Passeron, 1980 [1970]). A escola transforma desigualdades sociais em desigualdades escolares que, posteriormente, se consubstanciam novamente em desigualdades sociais, na medida em que existe uma associação entre o nível de escolaridade obtido e o tipo de trabalho exercido. Assim, a escola é um mecanismo que opera ciclicamente a reprodução das classes sociais (Melo e Lopes, 2021).

No entanto, a escola é simultaneamente um local potenciador de esbater desigualdades ou de potenciar igualdade (Lopes e Caetano, 2014; Roldão, 2015; Seabra *et al.*, 2016). Para além da influência notável que têm os percursos não-formais nos estudantes, como o interesse por música, teatro, leitura, participação em grupos religiosos, políticos, desportivos, etc. (Peck *et al.*, 2008), as diferentes componentes da organização escolar, embora tendencialmente reproduzam as desigualdades, também podem influenciar o desempenho escolar de outras formas, o que explica a obtenção de diferentes resultados escolares por parte de alunos com características sociais semelhantes ou a variabilidade de resultados entre escolas frequentadas por estudantes com a mesma origem social.

A organização escolar assume assim uma relevância essencial no desempenho escolar dos alunos provenientes de famílias com menor volume de capital económico, social, simbólico e, sobretudo, cultural (Grácio, 1987; Seabra, 2009; Enguita, 2013; Mata, 2015; Tavares, 2016). Também os dados do último PISA (OCDE, 2019a, 2019b) reforçam a tese de que o desempenho escolar dos estudantes está relacionado com as condições socioeconómicas das famílias de origem, em linha com os últimos resultados deste programa, existindo uma dificuldade constante em reduzir as desigualdades através do sistema de ensino (Martins, 2012).

A intensificação das desigualdades escolares em tempos de Covid-19

O processo de adaptação da escola à pandemia, com a suspensão das aulas e a posterior passagem para o ensino à distância¹, foi feito em Portugal, à semelhança da maioria dos países europeus, de forma relativamente uniforme, passando por diferentes momentos, dependendo também do ciclo de ensino, e tendo em atenção os alunos que frequentavam anos de escolaridade abrangidos por exames nacionais de acesso ao ensino superior.

Embora o encerramento das escolas seja relativamente transversal, em diferentes países houve opções díspares relativas aos exames nacionais, à manutenção do ano letivo e aos materiais mais utilizados, conforme Martins (2020) examina detalhadamente. Como a autora sublinha, verificou-se um grande impacto do encerramento das escolas e da transição para o ensino à distância nas desigualdades sociais, confirmando-se a importância da componente presencial nas aprendizagens: “O impacto cabal desta crise ainda não o conhecemos, mas um dos seus efeitos mais nefastos e mais difíceis de contrariar é o do agravamento das desigualdades.” (idem: 46).

A pandemia intensificou muitas destas desigualdades, tornando-as mais palpáveis e perceptíveis, por um lado, e agravando-as, por outro.

A ONU (2020) estima que cerca de 87% dos alunos (numa perspetiva mais lata, somando ensino básico, secundário e

¹ O ensino à distância, como o nome indica, respeita a aulas não presenciais, decorridas à distância, regime que no contexto pandémico foi imperativo em Portugal, pelo menos numa fase inicial. Existem diferentes instrumentos utilizados para concretizar o ensino à distância, nomeadamente as plataformas digitais, através das quais foi possível a manutenção das aulas e a consequente interação entre alunos e professores, em versão agora *online*, ou a telescola, que concerne a aulas transmitidas através da televisão, tendo todos os alunos do mesmo ano de escolaridade acesso às mesmas aulas, com o mesmo professor e no mesmo horário. Estes foram os dois principais mecanismos operados no sistema de educação português, de forma a efetivar o ensino à distância, num momento de confinamento em que era necessário criar alternativas massificadas ao ensino presencial.

universitário) de todo o mundo tiveram o seu processo educativo perturbado devido à pandemia Covid-19. As crianças e os jovens, por vezes associados a um menor risco durante a pandemia, uma vez que a mortalidade e o desenvolvimento de níveis mais graves da enfermidade foi consideravelmente menos frequente que nos restantes grupos etários, viram-se, todavia, privados de uma educação plena, bem como do fomento de laços afetivos com colegas e amigos.

Ana Nunes de Almeida (2005) aborda a coexistência de “várias escolas dentro da mesma escola”, através da importância decisiva que a família assume no processo escolar. Histórica e atualmente, a família tem vindo a revelar-se como uma instituição decisiva nos processos escolares, uma vez que as desigualdades educativas no seio da família influenciam decisivamente os resultados escolares, transportando a escola também para “dentro de casa”. Lahire (2003) salienta que há uma diferença entre a procura e a valorização da escolaridade por parte dos diversos grupos sociais, o que conduz, à partida, a uma desigualdade, quando o papel da escola não se configura de igual forma para as diferentes classes sociais. Assim, a principal fonte de desigualdade dentro da escola reside na família, constituindo a situação socioeconómica e profissional das famílias (tanto dos pais dos alunos como dos pais dos seus colegas de escola), uma variável chave na observação das desigualdades no desempenho escolar dos alunos (Coleman, 1966). Esta desigualdade opera através de diversos instrumentos, nomeadamente por via de mecanismos “ocultos”, como os códigos linguísticos, sendo que os valorizados na escola são apreendidos no seio das classes sociais com mais capitais culturais (Bernstein, 1971).

Se a família sempre assumiu uma centralidade na educação, esse destaque torna-se ainda mais predominante quando o processo educativo decorre através do ensino à distância, no qual – sobretudo quando comparado ao ensino presencial – são esbatidas as relações professor-aluno e aluno-aluno, a linguagem não-verbal praticamente desaparece e dissipa-se a possibilidade, na maioria dos casos, de um acompanhamento específico e de uma relação afetiva. Assim, os alunos

ficam mais dependentes do apoio familiar, não só do capital cultural do agregado familiar para conseguir prestar auxílio nas dúvidas, mas também da importância que a família atribui à escola, estimulando ou, pelo contrário, desincentivando ou desvalorizando as aprendizagens.

Segundo o Conselho Nacional de Educação (CNE, 2021), as escolas mais penalizadas na pandemia pela falta de recursos dos seus alunos e das suas famílias são também as escolas que reúnem mais estudantes com menos recursos, sendo caracterizadas por ter mais de 10% de alunos com necessidades específicas, mais de 10% de estudantes inscritos na disciplina de Português Língua Não Materna (PLNM) e mais de 30% de alunos sem equipamento digital. A relação cíclica entre famílias com menos recursos e alunos mais afetados pelo fecho das escolas está manifestamente patente.

Na conjuntura de transição para o ensino à distância, passaram a ser ainda mais essenciais fatores como a capacidade económica das famílias, condições de habitação que permitam aos alunos maior concentração nos estudos, acesso à *internet* com condições técnicas e velocidade suficiente para o acompanhamento das aulas e acesso a material informático e digital (Di Pietro *et al.*, 2020; Garbe *et al.*, 2020; Hebebcı *et al.*, 2020; Martins, 2020; Reimers e Schleicher, 2020; Sari e Nayir, 2020; Muchacho, Vilhena e Valadas, 2021), exacerbando problemas como o “fosso digital” existente entre famílias com capitais distintos (Almeida, Alves e Delicado, 2011).

Por outro lado, se o acesso a livros e outros materiais já era relevante, num cenário pandémico este fator intensifica-se, sobretudo em fases mais agudas da pandemia, uma vez que os recursos disponíveis, além dos passíveis de encontrar *online*, cingem-se à biblioteca do espaço doméstico.

No entanto, a desigualdade potenciada pelo ensino à distância é multifacetada, abrangendo diferentes dimensões: não só aumenta o fosso entre alunos de diferentes classes sociais, com e sem capacidades económicas para enfrentar uma pandemia, tendo garantido ou não o acesso aos materiais necessários, como ainda cria novas desigualdades. De facto, desde os alunos que têm de ajudar em

casa e não podem estar exclusivamente focados na aula durante toda a lição, aos que têm de cuidar de irmãos ou outros familiares, estando em *multitasking* enquanto assistem às aulas, ou ainda os que partilham sala ou computador com outras pessoas do agregado familiar, não permitindo uma atenção tão focada às atividades escolares, muitas foram as novas desigualdades criadas ou adensadas com este regime, por vezes cumulativas.

Sabendo que as classes sociais de origem têm uma influência significativa nos processos de segregação, no desempenho escolar dos alunos e no abandono escolar (Seabra, 2009; Sebastião, 2009; Abrantes e Sebastião, 2010; Abrantes, 2011; DGEEC, 2016a, 2016b; OCDE, 2019a, 2019b; Félix *et al.*, 2020), é previsível que os grupos de estudantes provenientes de famílias com menor volume de capitais económico, cultural, social e simbólico fiquem ainda em maior risco de exclusão do sistema de ensino, fruto da pandemia Covid-19 e consequente encerramento das escolas.

Em Portugal, a questão do abandono escolar afigura-se paradoxal nestas circunstâncias: se, por um lado, seria expectável que houvesse maior abandono, uma vez que os estudantes estão menos acompanhados e tendencialmente sentiram menos motivação para os estudos, por outro lado, o facto de não haver necessidade de comparecer num local físico e de os exames nacionais terem sido suspensos – à exceção dos necessários para o acesso ao ensino superior, no caso dos alunos que pretendessem candidatar-se a esse ciclo de estudos – permitiu que mais alunos concluíssem o ensino básico e secundário.

Os dados mostram uma diminuição da taxa de retenção e desistência escolar: de 3,7% no ano letivo 2018/19 para 2,2% no ano letivo 2019/20, sendo esta diminuição constante em todos os ciclos de ensino, com mais expressão no ensino secundário, no qual diminuiu 4,4 pontos percentuais, de 12,9% para 8,4% (Fonte: DGEEC).

A suspensão dos exames nacionais, à exceção dos alunos que pretendam o acesso ao ensino superior, terá sido, previsivelmente, um fator relevante nesta diminuição, permitindo a muitos estudantes

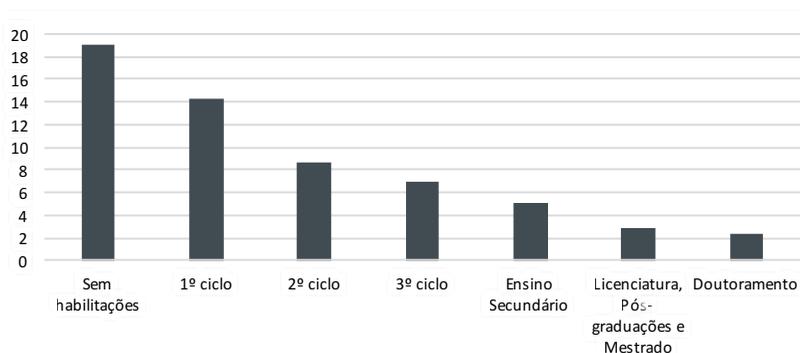
concluir o ano de escolaridade. Assim, e sabendo que as escolas, quando submetidas a exames cujos resultados potencialmente terão consequências para as próprias escolas, tendem a segregar ainda mais os alunos consoante os capitais de origem e o desempenho escolar (Albuquerque, 2016), a manutenção da existência de exames nacionais para reter ou concluir o ano de escolaridade resulta num aumento das desigualdades sociais (Gouveia, 2017). Além do mais, será necessário repensar o instrumento exame numa perspetiva pedagógica, na medida em que não é um instrumento equitativo, não tem em linha de análise a evolução dos alunos, bem como a trajetória que percorreram para obter determinados conhecimentos, e aumenta a desigualdade entre alunos e escolas com condições materiais e perfis sociais diferentes, impulsionando uma mercantilização da educação, nomeadamente por via das explicações privadas.

A taxa de retenção e desistência escolar tem diminuído progressivamente nos últimos anos (entre os anos letivos de 2009/10 e 2019/20 diminuiu 5,4 pontos percentuais), situando-se nos 2,2% no último ano letivo em análise (Fonte: DGEEC). No entanto, será importante acompanhar atentamente a evolução desta taxa. A diminuição no último ano letivo poderá dever-se à manutenção da descida consistente que se verificou nos últimos anos, mas também poderá ser influenciada por alguma pressão política, social e mediática para a não retenção, tendo em atenção o contexto específico em que decorreu o ano letivo. No entanto, o acompanhamento da evolução das taxas de retenção permitirá verificar se esta tendência se manterá ou, pelo contrário, se no(s) ano(s) letivo(s) seguinte(s) se “compensará” o recuo das retenções deste ano, com o conseqüente aumento das taxas.

Vários são os estudos que evidenciam como a retenção se consubstancia numa medida punitiva com um impacto negativo nos alunos retidos, influenciando o seu desempenho escolar, a sua atitude perante a escola, a sua assiduidade e comportamento, e a sua interação social em contexto escolar, bem como aumenta a probabilidade de abandono escolar (Jackson, 1975; Holmes e Matthews, 1984; CNE, 2015). Além das consequências negativas da

retenção, esta afeta de forma desigual diferentes classes sociais, uma vez que é mais intensa em alunos com origem social mais desprovida de capitais culturais. No ano letivo de 2018/19², é notório como a taxa de retenção e desistência aumenta à medida que a escolaridade dos pais diminui, como se pode verificar na Figura 1.

Figura 1 – Taxa de retenção e desistência consoante a escolaridade dos pais, 2018/19

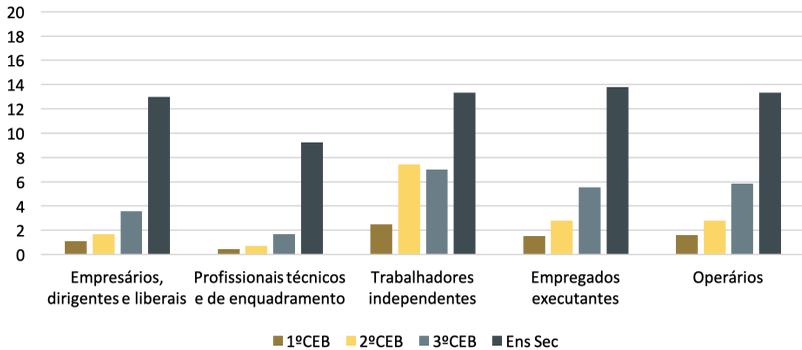


Fonte: DGEEC (dados próprios)

De facto, é de atentar a clara relação entre os dois indicadores, o que comprova a reprodução social por via da escola também no panorama nacional. De notar que entre os três eixos analisados nesta e nas figuras seguintes – capitais culturais, indicador socioprofissional de lugar de classe e capitais económicos – o que demonstra ter maior efeito nas taxas de retenção e desistência são os capitais culturais.

² Dados da DGEEC, submetidos a cálculos e operações metodológicas específicas, elaborados no âmbito do desenvolvimento ainda em curso da tese de doutoramento da autora do presente texto.

Figura 2 – Taxa de retenção e desistência consoante a tipologia ACM, por ciclo de ensino, 2018/19



Fonte: DGEEC (dados próprios)

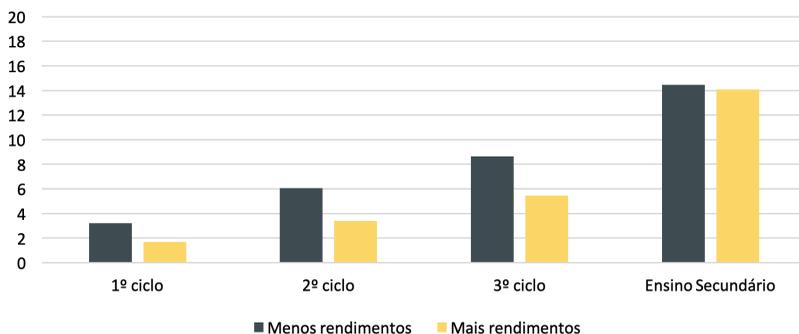
As classes sociais são basilares numa análise da reprodução social. Atentando à Figura 2, observa-se que os filhos de Profissionais Técnicos e de Enquadramento (PTE)³ têm taxas menores de retenção e desistência comparativamente com os restantes lugares de classe, independentemente do ciclo de ensino que se analise. Sendo estas o lugar de classe que tendencialmente possui mais capitais culturais, o ponto abordado anteriormente parece mais uma vez comprovar-se. De notar que os filhos dos Empresários, Dirigentes e Liberais (EDL),

³ A designação Profissionais Técnicos e de Enquadramento (PTE) está enquadrada na tipologia de classes ACM (Almeida, Costa e Machado), que corresponde a um indicador socioprofissional de lugar de classe, tendo em consideração a “situação na profissão” e a “profissão”. Os PTE correspondem, de grosso modo, a “assalariados com qualificações de nível médio ou superior e/ou com posições de autoridade hierárquica nas organizações também de nível médio ou superior, protagonistas centrais das dinâmicas da sociedade do conhecimento.” (Costa, Machado e Almeida, 2007: 11). Para informação mais detalhada, consultar Costa, Machado e Almeida (2007).

No exemplo específico dado, a construção e operacionalização da tipologia ACM foram realizadas pela autora do presente texto.

recorrentemente associados a maiores capitais económicos, apresentam taxas de retenção e desistência claramente superiores aos filhos dos PTE, ainda que se configurem enquanto o segundo lugar de classe com taxas de retenção e desistência mais baixas.

Figura 3 – Taxa de retenção e desistência consoante os recursos económicos dos pais, 2018/19



Fonte: DGEEC (dados próprios)

A Figura 3 ilustra as taxas de retenção e desistência consoante os recursos económicos dos pais. Relativamente aos capitais económicos, constata-se que existe uma discrepância entre os alunos cujos pais possuem diferentes rendimentos, incidindo uma maior percentagem da taxa de retenção e desistência entre os estudantes cujos pais possuem menos recursos económicos, fenómeno que se verifica em todos os ciclos de ensino, não obstante seja menos díspar no ensino secundário.

Outro grupo bastante afetado pela pandemia são as crianças portadoras de deficiência (Fonte: IDA⁴). Sabendo-se previamente que

⁴ IDA [International Disability Alliance] (2020), "Rumo a uma resposta ao COVID19 inclusiva para as pessoas com deficiência: 10 recomendações da International Disability Alliance". Consultar [aqui](#).

são alunos que necessitam de um acompanhamento específico, a passagem para o ensino à distância aumentou as suas dificuldades de aprendizagem (Pinto e Neca, 2020), muitas vezes devido aos recursos não possuírem a capacidade interlocutiva necessária ou não existirem conteúdos adaptados. Por outro lado, parte destes alunos não pôde beneficiar da reabertura das escolas, por exemplo nos casos em que as deficiências impossibilitam a obrigatoriedade de utilizar máscara. Estas desigualdades tendem a aumentar ou diminuir consoante a classe social, na medida em que, tendencialmente, o recurso a outras plataformas de aprendizagem, mais adequadas para estes alunos, depende da maior ou menor capacidade económica.

Durante a fase do ensino à distância massificado, tanto parte dos estudantes como dos professores sentiram uma diminuição na qualidade da educação lecionada (Sari e Nayir, 2020; Human Rights Watch, 2021), nomeadamente com menos temas abordados em aula. De facto, e mesmo que os alunos tenham à sua disposição o conjunto de ferramentas necessárias, o ensino à distância tende a consubstanciar-se num ensino menos profícuo, sobretudo em áreas maioritariamente manuais e práticas. Além disso, vivenciaram uma menor interação e não tiveram acesso a experiências de aprendizagem informais, tanto com os professores como com os colegas, essenciais ao desenvolvimento comportamental e social dos jovens (ONU, 2020). Constatou-se uma quebra nos modelos de interação dos jovens – por exemplo, jovens tímidos que eram incentivados a comunicar mais e passaram um ano em casa sem explorar o contacto relacional com os seus pares ou as crianças que eram ensinadas a partilhar, durante a pandemia foram reensinadas a não o fazer e, expectavelmente, nos momentos menos gravosos da pandemia voltaram a ser ensinadas a partilhar. Este rodopio de ensinamentos e experiências poderá deixar consequências, que importa não negligenciar, nas capacidades de relacionamento dos alunos.

Existiu igualmente um conjunto de atividades que ficaram suspensas ou que a sua prática foi negativamente afetada pela passagem para o registo *online*, como o desporto escolar, o ensino da

música, as atividades de teatro e outras atividades extracurriculares importantes para o desenvolvimento e integração dos jovens (Leif, 1976; Peck *et al.*, 2008).

Se alguns alunos descendentes de imigrantes já tinham dificuldades propiciadas por outros motivos, como por exemplo dificuldades de domínio da língua portuguesa (Seabra, Mateus, Rodrigues e Nico, 2011), num momento de pandemia e consequente confinamento essas dificuldades ter-se-ão adensado (Matias, 2020), inclusive pela dificuldade acrescida de assistir a disciplinas como Português Língua Não Materna (PLNM) por via *online*.

Nas creches e no ensino pré-escolar foi ainda mais díspar a adaptação ao ensino à distância, com diferentes modos de contornar o ensino presencial (Ribeiro *et al.*, 2020), nem sempre tendo sido disponibilizados aos encarregados de educação mecanismos e materiais pedagógicos, necessários ao desenvolvimento das atividades dos alunos.

No entanto, parte dos estudantes poderá ter melhorado os seus conhecimentos neste período – com mais apoio em casa, mais tempo dos pais para estimular diferentes áreas, explorar outros interesses, etc. – sendo esta uma diferença que só se verifica em determinados contextos sociais. Alguns dos alunos cujos membros do agregado familiar possuem maior volume de capital cultural possivelmente foram mais estimulados neste período, podendo, em termos comparativos, sair beneficiados da pandemia. Porém, esta constatação apenas aumenta ainda mais o fosso de desigualdade que a escola terá de enfrentar.

Outro exemplo prende-se com as explicações privadas. Tanto durante o ensino à distância, no qual alguns alunos mantiveram as explicações via *online*, como posteriormente no regresso às aulas presenciais, em que uma parte dos estudantes intensificou as explicações sem um ecrã como intermediador, as explicações privadas parecem assumir um papel relevante (Di Pietro *et al.*, 2020) na preparação para os exames nacionais em algumas famílias. De facto, o acesso a explicações privadas depende da relevância atribuída à escola

e do capital económico que as famílias possuem e, sabendo que estas aparentam ter impactos positivos no resultado dos exames nacionais (Gouveia, 2018), potenciam o aumento das desigualdades sociais, bem como uma lógica mercantilista da educação, na qual os resultados escolares funcionam como mercadoria, disponível consoante o investimento económico que cada família tem capacidade e vontade de suportar.

A ONU (2020) afirma que o fecho das escolas também causou lacunas nos apoios às crianças, uma vez que, pelo menos num momento inicial, a alimentação e outros apoios sociais foram interrompidos para alguns alunos (Di Pietro *et al.*, 2020), aumentando assim a pressão sobre as famílias, também nos seus rendimentos, na medida em que passaram a suportar custos que anteriormente eram da responsabilidade do Estado.

Embora em alguns casos se possa ter agravado, a maioria dos problemas estruturais – falta de recursos, dificuldades no acesso à *internet*, a tecnologias digitais, a manuais ou a livros, escassez de alimentação, falta de condições habitacionais, ambiente de estudo que não permite concentração, discrepância dos capitais entre famílias – não surgiu com a pandemia. Não se trata de problemas novos, tendo-se intensificado, por um lado, e evidenciado, por outro, através de uma “câmara” que desoculta as quatro paredes de forma mais evidente e expõe com maior preponderância as dificuldades que os estudantes enfrentam no seu quotidiano.

As consequências abordadas neste texto não são meramente conjunturais, pois poderão ter efeitos durante bastante tempo, colocando os atuais estudantes “em desigualdade educativa face às gerações anteriores e o afastamento físico e relacional das escolas alarga ainda mais as desigualdades entre eles – consoante os recursos educativos e económicos desiguais das respetivas famílias. As desigualdades de oportunidades futuras entre eles cavaram-se ainda mais” (Costa, 2020: 8).

Desafios para a redução das desigualdades escolares, no rescaldo da pandemia

O ensino à distância numa perspetiva massificada, como sucedeu durante o período pandémico mais crítico, que obrigou ao confinamento da maioria da população, incluindo alunos e professores, é uma necessidade emergencial e não pode ser equacionado enquanto solução futura: o ensino presencial é o que mais favorece o desenvolvimento e a igualdade entre os estudantes.

O ensino presencial contém diferentes formatos e linguagens, verbais e não-verbais, que permitem compreender diferentes comportamentos, hesitações e participações (Goffman, 1993) impercetíveis no mundo digital. É nesse jogo complexo e plural que vive o ensino, pois apenas a conjugação dessas diferentes ramificações permite compreender e perspetivar uma estratégia comunicativa, essencial no processo pedagógico (Lopes, 2020). Tal como no caso da dimensão de turmas, em que uma turma com mais estudantes não dificulta obrigatoriamente o desempenho de alunos com origem socioeconómica mais favorecida mas tendencialmente prejudica alunos provenientes de meios socioeconómicos mais desfavorecidos (Capucha et al., 2017), também no ensino não presencial esse facto parece demonstrar-se, não apenas pela possível falta de material e apoio em casa, mas também pela quebra da relação professor-aluno, pela menor capacidade para compreender as dificuldades destes alunos e pela quebra comunicativa e linguística gerada.

Assim, o ensino à distância massificado deve manter-se enquanto um mecanismo temporário encontrado para fazer face a um problema que abrangeu as mais diversas áreas, como está patente tanto nos diversos capítulos do presente livro como em Carmo, Tavares e Cândido (2020).

É relevante reconhecer o trabalho de muitos professores neste processo que, de forma mais e menos original, encontraram caminhos para continuar a estimular e ensinar os alunos – ditando exercícios de fichas de atividades através do telefone para estudantes sem acesso a

computadores ou *internet*, deslocando-se de forma a entregar essas mesmas fichas, encontrando exercícios estimulantes para os alunos desenvolverem, adaptando-se à diferente dinâmica e organização letiva que muitas vezes o ensino *online* exige –, observando-se as mais diversas experiências. E por mais mérito que alguns professores tenham na gestão desta passagem abrupta para o ensino à distância, as diferentes experiências demonstram que nalguns casos o sucesso esteve dependente do voluntarismo de cada professor e não de uma estratégia concertada que assuma como bússola não só a manutenção das aprendizagens, como o acompanhamento dos estudantes num momento inédito das suas vidas e o combate ao aumento de desigualdades sociais que daí poderá advir.

O que pode, então, a escola aprender com esta pandemia? O potencial da utilização de tecnologias no processo de aprendizagem, como complemento e não como substituição, é uma mais-valia há algum tempo identificada. Será necessário pensar como as tecnologias podem ser passíveis de ser utilizadas numa educação mais inclusiva e como os alunos de diferentes origens sociais poderão ter um acesso semelhante. Sabendo que as tecnologias assumirão um papel significativo no ensino e no quotidiano dos estudantes, é relevante permitir o acesso de todos à tecnologia, não se materializando esta em mais uma fonte de desigualdade.

Esta pandemia demonstrou a importância da convivência e socialização para os estudantes. A interação com os pares, além da relação professor-aluno e funcionário-aluno, é fundamental para o desenvolvimento cognitivo dos estudantes, para a criação de empatia e de compreensão de um mundo mais vasto. De facto, com o regresso da escola presencial, será necessário ter em conta a possível dificuldade de interação dos alunos, pelo menos comparativamente com uma fase pré-pandémica.

A pandemia tornou mais visíveis as desigualdades e a exclusão social (UNESCO, 2020) e contribuiu para dilatar o fosso entre alunos, entre os que tiveram melhores e piores condições de acesso às aulas, à tecnologia, ao material, à habitação, ao acompanhamento escolar, à

alimentação, ao apoio, etc., e será necessário pensar o que fazer no futuro para encurtar essa distância, já anteriormente significativa. Existiram alunos que se viram privados de educação, por força maior, é certo, mas não restam dúvidas que esta privação representa um fator de injustiça numa sociedade que se pretende mais igualitária.

É necessário encontrar mecanismos para que os alunos mais prejudicados por esta pandemia consigam recuperar e não fiquem excluídos ou retidos no sistema de ensino, mas é também importante não esquecer que existiam outros alunos excluídos e retidos antes da pandemia, alunos sobre os quais é necessária uma reflexão profunda e consequente intervenção por parte das políticas educativas.

A relevância da comunicação escola-família ficou ainda mais vincada nesta pandemia e por aí deverá avançar uma parte da solução: estabelecer diálogos com as famílias, de forma a sinalizar necessidades materiais específicas dos alunos, nomeadamente no acesso a tecnologias ou outros, bem como para aferir variáveis que possam interferir no processo de aprendizagem, mesmo que não aparentem estar relacionadas com ele diretamente.

É indispensável que as escolas pensem em planos de recuperação das aprendizagens dos alunos que ficaram mais afetados com a passagem para o ensino à distância, fazendo um diagnóstico sobre o modo como a pandemia afetou os alunos e elaborando planos de recuperação. A pandemia aumentou as desigualdades na educação, sobretudo nos alunos cuja origem social é marcada por menos capitais, aumentando o fosso entre estudantes.

Importa registar uma nota relativamente às condições materiais dos professores: além dos alunos poderem não ter condições para assistir às aulas ou acompanhar o ano letivo da melhor forma, os professores poderão também não ter acesso aos melhores mecanismos para o fazer, nomeadamente por dificuldades no acesso a tecnologias e à *internet* (Sari e Nayir, 2020) ou por falta de condições habitacionais, de alimentação, por terem crianças em casa ao seu cuidado, por estarem em situação de precariedade laboral e/ou na dúvida sobre o seu futuro profissional, entre outros motivos.

Hanafi (2020) afirma que a crise pandémica suscitou o reforço da exploração e das desigualdades, mas também forneceu mecanismos e experiências de outras formas de ver o mundo e de resgatar justiça social. Será nessa balança que também as ciências sociais se terão de colocar, afirmando-se como indispensáveis no pensamento, reflexão e ação acerca das sociedades.

O combate às desigualdades sociais passa pelo ensino presencial, ou, se quisermos, num mundo que se pretende menos desigual o ensino à distância não é uma solução para o ensino presencial.

Certamente neste processo foram tomadas muitas medidas emergenciais, consoante a gravidade do momento, que afetaram negativamente várias áreas, em que a educação se inclui. O equilíbrio, num momento excecional de pandemia, entre o direito à vida e à saúde e o direito à educação é muitas vezes débil, difícil de medir e incerto nos seus resultados. Importará repensar a política pública levada a cabo, tanto num plano mais abrangente como no período pandémico, e as consequências que dela advieram, de forma a combater não só as desigualdades causadas pela pandemia, como as prévias a esta, no caminho para uma educação mais justa, inclusiva e igualitária.

Pensar o papel da escola e da educação passa também pela reflexão e pelo sentido crítico. Assim, importa agora dinamizar uma escola que promova a reflexividade e que combata as desigualdades, porque tal como em muitas outras áreas, "regressar ao normal" não é suficiente, pois o "normal" já era demasiado desigual.

Referências bibliográficas

Abrantes, Pedro; e João Sebastião (2010), "Portões que se abrem e que se fecham: processos de inclusão e de segregação na escola pública portuguesa", em António Dornelas, Luísa Oliveira, Luísa Veloso e Maria das Dores Guerreiro, Portugal Invisível, Lisboa, Editora Mundos Sociais.

Abrantes, Pedro (2011), "Revisitando a teoria da reprodução: debate teórico e aplicações ao caso português", *Análise Social*, XLVI (199), pp. 261-281.

- Albuquerque, Adriana (2016), Avaliação Externa das Aprendizagens e Desigualdades Educativas: Estudo de Caso numa Escola da Grande Lisboa, Lisboa, Iscte-IUL (dissertação de mestrado).
- Almeida, Ana Nunes de; Nuno Almeida Alves; e Ana Delicado (2011), "As crianças e a internet em Portugal: perfis de uso", Sociologia, Problemas e Práticas, 65, pp. 9-30.
- Bernstein, Basil (1971), Class, Codes and Control: Theoretical Studies Towards a Sociology of Language (Volume I), Londres, Routledge.
- Bourdieu, Pierre (2010 [1979]), A Distinção: Uma Crítica da Faculdade do Juízo, Lisboa, Edições 70.
- Bourdieu, Pierre; e Jean-Claude Passeron (1980 [1970]), A Reprodução: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino, Lisboa, Editora Vega.
- CNE [Conselho Nacional de Educação] (2021), Educação Em Tempo De Pandemia: Problemas, respostas e desafios das escolas, Lisboa, CNE.
- CNE [Conselho Nacional de Educação] (2015), Retenção Escolar nos Ensinos Básico e Secundário: Relatório Técnico, Lisboa, CNE.
- Capucha, Luís; Belmiro Cabrita; Helena Carvalho; João Sebastião; Susana da Cruz Martins; Ana Rita Capucha; Cristina Roldão; Inês Tavares; e Pedro Mucharreira (2017), A Dimensão das Turmas no Sistema Educativo Português: Relatório Final, CIES-IUL e Ministério da Educação.
- Carmo, Renato Miguel do; Inês Tavares; e Ana Filipa Cândido (2020), Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.
- Coleman, James S.; Ernest Campbell; Carol Hobson; James McPartland; Alexander M. Mood; Frederick Weinfeld; e Robert York (1966), Equality of Educational Opportunity, Washington, Government Printing Office.
- Costa, António Firmino da (2020), "Desigualdades sociais e pandemia", em Renato Miguel do Carmo; Inês Tavares; e Ana Filipa Cândido (orgs.) (2020), Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, pp. 4-16.
- Costa, António Firmino da; Fernando Luís Machado; e João Ferreira de Almeida (2007), "Classes sociais e recursos educativos: uma análise transnacional",

em António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Patrícia Ávila (orgs.), *Sociedade e Conhecimento (Portugal no Contexto Europeu, vol. II)*, Oeiras, Celta, pp. 5-20.

DGEEC [Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência] (2016a), *Desigualdades Socioeconómicas e Resultados Escolares: 3.º Ciclo do Ensino Público Geral*, Lisboa, DGEEC.

DGEEC [Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência] (2016b), *Desigualdades Socioeconómicas e Resultados Escolares II: 2.º Ciclo do Ensino Público Geral*, Lisboa, DGEEC.

Di Pietro, Giorgio; Frederico Biagi; Patrícia D. Costa; Zbigniew Karpinski; e Jacopo Mazza (2020), *The Likely Impact of Covid-19 on Education: Reflections Based on the Existing Literature and Recent International Datasets*, Publications Office of the European Union.

Félix, Paula; Rute Perdigão; e Vanda Lourenço (2020), *Desempenho e Equidade: Uma Análise Comparada a Partir dos Estudos Internacionais TIMSS e PIRLS*, Lisboa, CNE [Conselho Nacional de Educação].

Garbe, Amber; Uzeyir Ogurlu; Nikki Logan; e Perry Cook (2020), "Parents experiences with remote education during COVID-19 school closures", *American Journal of Qualitative Research*, 4(3), pp. 45-65.

Goffman, Erving (1993), *A Apresentação do Eu na Vida de Todos os Dias*, Lisboa, Relógio d'Água.

Gouveia, Andreia dos Santos (2017), *Exames Nacionais, Apoios Pedagógicos e Explicações: A Complexa Construção dos Resultados Escolares em Portugal*, Aveiro, Universidade de Aveiro (tese de doutoramento).

Hanafi, Sari (2020), *Post CoVid Sociology, ISA Digital Worlds, Global Sociology and the Coronavirus*.

Hebebcı, Mustafa T.; Yasemin Bertiz; e Selahattin Alan (2020), "Investigation of views of students and teachers on distance education practices during the coronavirus (COVID-19) pandemic", *International Journal of Technology in Education and Science*, 4(4), pp. 267-282.

Holmes, C. Thomas; e Kenneth M. Matthews (1984), "The effects of nonpromotion on elementary and junior high school pupils: a meta-analysis", *Review of Educational Research*, 54 (2), pp. 225-236.

- Lopes, João Teixeira (2020), "Elogio da co-presença no ensino superior: breves notas", em Renato Miguel do Carmo; Inês Tavares; e Ana Filipa Cândido (orgs.) (2020), Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, pp. 78-82.
- Martins, Susana da Cruz (2020), "A educação e a covid-19: desigualdades, experiências e impactos de uma pandemia não anunciada", em Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido (orgs.) (2020), Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, pp.37-55.
- Martins, Susana da Cruz (2012), Escolas e Estudantes da Europa: Estruturas, Recursos e Políticas de Educação, Lisboa, Mundos Sociais.
- Mata, João José Trocado da (2015), A Igualdade e a Desigualdade na Educação em Portugal, Lisboa, Iscte-IUL (tese de doutoramento).
- Matias, Ana Raquel (2020), "O impacto da crise da covid-19 nas desigualdades sociolinguísticas e étnico-raciais", em Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido (orgs.) (2020), Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, pp. 56-77.
- Melo, Benedita Portugal e; e João Teixeira Lopes (2021), "Metamorfoses de A Reprodução: um olhar atualizado a partir da realidade portuguesa", Sociologia, Problemas e Práticas, nº 97, pp. 87-105.
- Muchacho, Luana; Carla Vilhena; e Sandra T. Valadas (2021), "Covid-19 e desigualdades escolares: uma análise da investigação sobre os efeitos do encerramento das escolas no processo de ensino e aprendizagem", Educação, Sociedade & Culturas, nº59, pre-print.
- Lahire, Bernard (2003), "Crenças colectivas e desigualdades culturais", Educação e Sociedade, 24 (84).
- Leif, Joseph (1976), Vocabulário Técnico e Crítico da Pedagogia e das Ciências da Educação, Lisboa, Editorial Notícias.
- OCDE (2019a), PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do, Paris, OCDE.
- OCDE (2019b), PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed, Paris, OCDE.

- ONU [United Nations] (2020), Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-economic Impacts of COVID-19, New York, UN.
- Peck, Stephen; Robert Roeser; Nicole Zarrett; e Jacquelynne Eccles (2008), "Exploring the roles of extracurricular activity quantity and quality in the educational resilience of vulnerable adolescents: variable - and pattern - centered approaches", Journal of Social Issues, 64(1), pp.135-155.
- Pinto, Paula Campos; e Patrícia Neca (2020), Deficiência e Covid-19 em Portugal: Resultados de um Estudo Realizado com Pessoas com Deficiência e Cuidadoras/es, Lisboa, Observatório da Deficiência e Direitos Humanos, ISCSP.
- Reimers, Fernando; e Andreas Schleicher (2020), A Framework to Guide an Education Response to the COVID-19 Pandemic of 2020, Paris, OCDE.
- Ribeiro, Cristiana; Ana Cláudia Loureiro; Cristina Mesquita; e Rui Lopes (2020), O Impacto da COVID-19 em Educação Pré-escolar: Análise das Estratégias Desenvolvidas, Valência, Atas da INNODOCT 2020.
- Roldão, Cristina (2015), Fatores e Perfis de Sucesso Escolar "Inesperado": Trajetos de Contratendência de Jovens das Classes Populares e de Origem Africana, Lisboa, CIES/Iscte-IUL (tese de doutoramento).
- Sari, Tamer; e Funda Nayir (2020), "Challenges in distance education during the (covid-19) pandemic period", Qualitative Research in Education, 9(3), pp. 328-360.
- Seabra, Teresa (2009), "Desigualdades escolares e desigualdades sociais", Sociologia Problemas e Práticas, n° 59, pp. 75-106.
- Seabra, Teresa; Sandra Mateus; Elisabete Rodrigues; e Magda Nico (2011), Projetos e Trajetos de Jovens Descendentes de Imigrantes à Saída da Escolaridade Básica, Coleção Estudos e Documentos do Observatório da Imigração n° 47, Lisboa, ACIDI.
- Seabra, Teresa; Cristina Roldão; Sandra Mateus; e Adriana Albuquerque (2016), Caminhos Escolares de Jovens Africanos (PALOP) Que Acedem ao Ensino Superior, Lisboa, Alto Comissariado para as Migrações.
- Seabra, Teresa; Sandra Mateus; Ana Raquel Matias; e Cristina Roldão (2018), "Imigração e escolaridade: trajetos e condições de integração", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins

e António Firmino da Costa (orgs.), Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa, Lisboa, Mundos Sociais, pp. 301-314.

Sebastião, João (2009), Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajectórias Escolares, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Tavares, Inês (2016), A Relação entre Atividades Extracurriculares de Teatro e o Desempenho Escolar, Lisboa, Iscte-IUL (tese de mestrado).

UNESCO (2020), Global Education Monitoring Report: Inclusion and Education - All Means All, UNESCO.

CAPÍTULO 6

O REGIME DE CUIDADOS EM PORTUGAL: DESIGUALDADES E DESAFIOS DEMOCRÁTICOS

José Soeiro

Instituto de Sociologia da Universidade do Porto

A crise pandémica parece ter colocado o cuidado na ordem do dia. E no entanto, bem antes da pandemia, já vivíamos uma “crise do cuidado” à escala internacional, resultante da combinação entre o acréscimo da longevidade e o do número de pessoas em situação de dependência (o que aumenta o volume de cuidados necessários) e as transformações nas estruturas familiares e comunitárias (que as tornam incapazes ou indisponíveis para prover esses cuidados). Por razões objetivas (a entrada massiva das mulheres no mercado de emprego ou o prolongamento dos horários de trabalho) e subjetivas (emancipação individual, novos modelos familiares e exigências de igualdade), deixou de ser viável a imputação de todo este volume de cuidados ao trabalho não remunerado em contexto familiar. Esta situação, aliás, ajuda a explicar a enorme expansão, nomeadamente nos países europeus, do setor dos serviços e, dentro deste, o crescimento das profissões relacionadas com os cuidados.

Com a emergência sanitária e a obrigação de identificar as ocupações socialmente indispensáveis para manter a nossa vida coletiva, a centralidade dos cuidados tornou-se publicamente mais perceptível. Mas a identificação das “profissões essenciais” e dos trabalhadores da “linha da frente” revelou também esta contradição: muitas das atividades mais fundamentais, aquelas de que verdadeiramente dependemos, são afinal as menos reconhecidas, as

mais desvalorizadas e, por vezes, os seus trabalhadores e trabalhadoras encontram-se até destituídos de cidadania (Guimarães e Hirata, 2020).

Também neste domínio, a marca das desigualdades foi exposta pela pandemia. Se alguns profissionais foram erigidos à categoria de “heróis” (os médicos, os enfermeiros, os militares que apoiaram o processo de vacinação), outros e outras, igualmente indispensáveis, mantiveram-se numa relativa invisibilidade no momento das palmas (as trabalhadoras da limpeza ou os trabalhadores dos resíduos urbanos), viram até acentuadas as suas condições de precariedade e de exposição ao vírus (as trabalhadoras domésticas, as auxiliares dos lares, os estafetas) ou só tiveram direito a emergir no espaço público na categoria de “problema sanitário” e de “surto infeccioso” (como aconteceu com os migrantes alojados em pensões em Lisboa ou os trabalhadores das explorações agrícolas intensivas de Odemira).

A pandemia proporcionou ainda, para alguns, uma espécie de impiedosa redescoberta do domicílio como local de trabalho (do intenso trabalho doméstico, mas também do trabalho profissional transferido para casa por via do teletrabalho). E alargou a consciência sobre a relevância e a imprescindibilidade do chamado “trabalho reprodutivo”. António Guterres, secretário-geral da ONU, deu eco a esta constatação: “A economia formal só funciona porque é subsidiada pelo trabalho feminino não remunerado”, alertou no dia 8 de março de 2021, em mensagem oficial, sublinhando que “a prestação de cuidados não remunerada aumentou drasticamente devido a medidas de confinamento e ao fecho de escolas e creches. Milhões de meninas poderão nunca mais voltar à escola” (Guterres, 2021).

A maior atenção aos cuidados resultou igualmente de uma outra realidade cruel: termos testemunhado neste período, nas estruturas de apoio aos idosos, uma “tragédia humana inimaginável”, para usar os termos da Organização Mundial da Saúde (Kluge, 2020). Quase metade dos mortos das primeiras vagas da Covid-19 eram residentes de lares de idosos. As carências, as lacunas e a insustentabilidade do nosso modelo de cuidados formais parece ter-se tornado mais evidente que nunca.

Estes debates e estes temas do “cuidado”, que passaram a ser comuns em discursos políticos de todos os quadrantes e nas preocupações das instituições, não são, todavia, um fenómeno que só agora tenha merecido a atenção das ciências sociais. Há já algumas décadas que os “estudos do cuidado” se vêm constituindo como um campo de investigação com uma crescente vitalidade. Para isso têm contribuído muitas áreas de conhecimento, da economia à sociologia do trabalho, da sociologia do género à psicologia social.

Desde a década de 1970 que o debate sobre o “trabalho reprodutivo” é central no campo dos feminismos materialistas, que não cessaram de desvelar as formas de trabalho não remunerado de que depende a reprodução da sociedade e a acumulação do capital (Federici, 2019 [1975]), que ensaiaram formas de medir esse volume de trabalho não pago (Gardiner, 1975), que o desnaturalizaram, denunciaram o seu carácter coercivo ou procuraram identificar um “modo de produção doméstico” e as suas formas específicas de exploração (Delphy, 2013 [1970]). Mas o estudo dos “cuidados”, em que se inclui o trabalho doméstico mas também outras declinações da “reprodução social”, incluindo as que se tornaram profissões assalariadas, é ainda devedor, por exemplo, das pesquisas que procuraram refletir sobre a relação entre desvalorização social, falta de reconhecimento e a “divisão sexual do trabalho” (Kergoat, 1978), dos trabalhos da chamada “escola francesa do cuidado” (Molinier, 2013), dos desafios colocados à sociologia para ampliar o conceito de trabalho a toda a “produção do viver” (Hirata e Zarifian, 2000), do esforço para pensar a interseccionalidade ou a consubstancialidade das relações sociais de sexo, género e raça (Kergoat, 2016), para pensar as relações Norte/Sul e as migrações a partir das “cadeias globais de cuidados” (Hochschild, 2000), ou para atender às especificidades do trabalho do cuidado em resultado da sua dimensão emocional, relacional e afetiva (Guimarães e Hirata, 2020). A estas linhas de abordagem do cuidado, há ainda que juntar outras, como as que o fazem a partir da economia feminista (Orozco, 2014) ou a partir do estudo das políticas públicas, das teorias do *welfare*, dos modelos de

Estado Social, seja nas suas versões mais consagradas, como as de Esping-Anderson (1990), seja nas críticas feministas ao androcentrismo dessas concepções (Orloff, 2002), seja na tentativa de identificar as especificidades nacionais dos modos de “organização social dos cuidados” (Guimarães e Hirata, 2020; Hirata, 2021) ou das formas de “produção do bem-estar”, como aliás tem sido feito em Portugal (Santos, 1993; Ferreira, 2000; Joaquim, 2000; Silva, 2002; Portugal, 2014; entre muitos outros e outras).

Quando nos referimos ao “cuidado” podemos estar a nomear muitas coisas. Uma disposição moral, uma prática social, uma competência profissional, uma atitude interpessoal, uma preocupação com o outro, mas também com a casa, os animais, as plantas, o planeta... A Organização Internacional do Trabalho (ILO, 2018) tem defendido uma concepção ampla de cuidado, na qual cabem múltiplas atividades, dos profissionais de saúde aos professores, das trabalhadoras domésticas às profissionais das cantinas ou das limpezas. Para efeitos deste texto, o nosso foco será um pouco mais limitado, concentrando-se no trabalho doméstico e nas profissões dos chamados “cuidados sociais” (ainda que a fronteira do que é “social” e “de saúde” ou “educativo”, por exemplo, possa ser porosa e artificial). Seguiremos de perto, para este efeito, Guimarães e Hirata (2020: 21) quando destacam três modalidades de “relações sociais de cuidado”, que configuram diferentes circuitos de cuidado: o trabalho doméstico não remunerado, em que o cuidado surge como *obrigação*; as formas mercantis do *cuidado como profissão*, incluindo o serviço doméstico e o conjunto das profissões de apoio social; e o cuidado conceptualizado como *ajuda*, baseado na reciprocidade da vida comunitária ou no que, em Portugal, associamos ao que Boaventura de Sousa Santos definiu como sociedade-providência (Santos, 1993).

A análise que propomos é centrada em Portugal e é devedora de muitas conversas, reflexões, trabalhos coletivos e aprendizagens que

resultam de mobilizações sociais e políticas.¹ O que se ensaia neste texto, procurando responder ao desafio do Observatório das Desigualdades, é uma leitura crítica do nosso regime de cuidados, centrada na dimensão das políticas públicas e da desigualdade, tomando esse diagnóstico e os dados mais recentes (que sistematizamos no quadro final onde se apresenta uma síntese estatística sobre os cuidados em Portugal) como pano de fundo para identificar alternativas para uma organização mais justa e democrática dos cuidados.

O regime de cuidados em Portugal: uma proposta de sistematização crítica

Num trabalho coletivo anterior procurou-se identificar alguns dos traços predominantes das políticas públicas de cuidados em Portugal (Soeiro, Araújo e Figueiredo, 2020: 132-135). Nas próximas páginas, retomando alguns desses elementos e tendo em conta relatórios e dados recentes produzidos por instâncias nacionais e internacionais, pretende-se fazer um retrato e um balanço do *regime de cuidados* em Portugal, definindo-o a partir de dez características principais: i) o seu pendor familialista e o peso da provisão informal; ii) a sobrecarga das mulheres e o empobrecimento de quem presta cuidados informais; iii) a escassez de oferta, o fraco investimento público e as consequentes limitações no

¹ Agradeço em particular, com o devido reconhecimento: ao movimento de cuidadores e cuidadoras informais (nas pessoas da Anabela Lima, Joaquim Ribeiro, Liliana Gonçalves, Maria Anjos Catapirra, entre tantos outros), à Sofia Figueiredo e à Mafalda Araújo, companheiras de andanças feitas e por fazer e da aventura do "Cuidar de quem Cuida"; à Alexandra Lopes, ao Bruno Alves, ao Paulo Pedroso, ao João Arriscado Nunes, à Teresa Salselas por conversas que, em diferentes momentos nos últimos quatro anos, abriram caminhos de reflexão sobre este tema que foram decisivos; às cúmplices d'A Coletiva. Ainda que seja parca homenagem, dedico este texto à memória da querida Alice Alves Oliveira, militante incansável do movimento dos cuidadores e cuidadoras informais, sempre presente com a sua solidariedade e testemunho e que, num dos Encontros Nacionais de Cuidadores, aceitou acolher-me como seu "neto adotivo".

acesso; iv) a remissão dos cuidados sociais para o campo da solidariedade e não dos direitos; v) o predomínio do setor privado não-lucrativo e de uma lógica de externalização; vi) a combinação entre feminização quase absoluta e precariedade laboral; vii) a falta de voz coletiva de cuidadores e de pessoas cuidadas; viii) o peso do setor clandestino; ix) a prevalência de um paradigma de fragmentação de respostas e de institucionalização; e x) a fraca monitorização da qualidade dos cuidados e falta de aposta na qualificação de quem os presta. Relativamente a cada uma destas dimensões, procura-se apresentar dados capazes de sustentar este diagnóstico e argumentos que suportem a interpretação proposta.

(1). Cuidar, um dever familiar?

O principal traço do nosso regime de cuidados é a prevalência de um modelo familialista, no qual os cuidados são concebidos como uma obrigação familiar e não como um direito social. Este regime tem uma forte dimensão moral, a que não será alheio o peso da tradição cultural católica. Ele está consagrado na lei, quando se determina o dever mútuo de “respeito, auxílio e assistência” entre pais e filhos (artigo 1874º do Código Civil), o que fundamenta por exemplo a contabilização do rendimento dos filhos no cálculo de apoios sociais a idosos. E está inscrito na política pública, designadamente por via do princípio da subsidiariedade previsto na Lei de Bases da Segurança Social, o qual postula o “papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos objetivos da segurança social, designadamente no desenvolvimento da ação social” (Lei 4/2007).

Portugal é um dos países da Europa com maior percentagem de cuidadores informais: 8% da população, nos critérios da *Eurocarers* (Teixeira *et al.*, 2017); 12,3%, segundo a Comissão Europeia (European Commission, 2021b); 14%, de acordo com uma estimativa apresentada a partir de um inquérito realizado no nosso país em outubro de 2020, já depois do início da pandemia (MCCL, 2021), o que compara com uma

média de 10% na UE-27. Este universo de cuidadores informais, que se estima entre 827 mil e 1.400 mil pessoas, e que terá aumentado no período pandémico, é responsável por cerca de 80% dos cuidados prestados em Portugal. O valor deste trabalho não remunerado, feito essencialmente em contexto familiar, foi calculado em 4 mil milhões de euros anuais (Teixeira et al., 2017).

O nosso regime confere assim uma grande centralidade à família-providência na provisão de cuidados, sem que a isso corresponda uma compensação desses cuidados, nomeadamente em termos de transferências sociais. A aprovação do Estatuto do Cuidador Informal foi um passo de grande importância simbólica em termos de reconhecimento, mas que tarda a ter efeitos ao nível da redistribuição de recursos e do apoio concreto. Em junho de 2021, o estatuto tinha sido reconhecido a apenas 977 pessoas em todo o país, de um universo potencial de centenas de milhar (CAMAI, 2021). Por outro lado, à mesma data, o “subsídio de apoio ao cuidador” abrangia apenas 352 pessoas em todo o país, tendo um valor médio mensal bastante aquém do limiar de pobreza (281,96 euros). Além do desconhecimento e, nesta primeira fase de aplicação, da limitação do apoio aos concelhos com projetos-piloto, contavam-se entre os principais motivos de indeferimento do estatuto o facto de a pessoa cuidada não se encontrar acamada ou de não ter a mesma residência fiscal que o cuidador ou cuidadora. Para a recusa do subsídio de apoio ao cuidador contribui também a “condição de recursos” exigida para aceder à prestação (CAMAI, 2021). Por último, vale assinalar que, no final de 2021, algumas dimensões previstas na lei se encontravam por concretizar, como as vagas de descanso ao cuidador ou as normas laborais e licenças.

(2). A marca da desigualdade e da divisão sexual

A este regime familialista de cuidados correspondem elevados níveis de desigualdade e uma fortíssima marca de género, visto que persiste uma vincada divisão sexual do trabalho na prestação de cuidados. De

acordo com a OCDE (2019), 70% dos cuidadores informais em Portugal eram mulheres; e 95,8% no caso dos profissionais de cuidados de longa duração (European Commission, 2021b). Se formos para o serviço doméstico remunerado, a taxa é de 98% (ILO, 2021: 273). A este impressionante grau de feminização do cuidado informal e formal corresponde uma desvalorização económica, social e simbólica deste trabalho, seja na esfera doméstica, por intermédio do trabalho reprodutivo não remunerado, seja na esfera do mercado e do trabalho assalariado, por via de baixos salários, pouca qualificação, precariedade de vínculo e reduzido reconhecimento social.

O peso dos cuidados informais no nosso regime de cuidados contribui decisivamente para uma sobrecarga desproporcional das mulheres, obrigando-as a acumular o trabalho de cuidados com um emprego a tempo inteiro ou forçando-as a abandonar o trabalho assalariado para continuarem a cuidar, nomeadamente quando a dependência da pessoa cuidada é acentuada. No imediato, esse abandono priva-as de rendimento, colocando-as na dependência económica do cônjuge (quando se aplique) ou de apoios sociais muito aquém do limiar de pobreza (como acontece com o subsídio por assistência a terceira pessoa, atualmente nos 110,41€ mensais) e fortemente seletivos (como sucede com o subsídio de apoio ao cuidador informal). A prazo, a ausência do mercado de trabalho dificulta a inserção profissional futura e implica a inexistência de carreira contributiva durante os anos em que se prestou cuidados informais, o que terá como consequência pensões de valores mínimos, agravando assim as desigualdades de partida entre homens e mulheres e a pobreza feminina na velhice.

A pandemia ampliou este problema. Com o encerramento das creches e com a suspensão das atividades letivas, as mulheres foram particularmente penalizadas, por serem quem mais teve de acumular o trabalho profissional em casa com o cuidado dos filhos menores. Mas também o encerramento dos centros de dia teve como consequência um aumento das cuidadoras familiares informais, com a agravante de, neste caso, os apoios extraordinários não terem previsto o acesso ao

“subsídio de apoio à família” por parte de cuidadores de ascendentes (isto é, filhos e filhas que apoiam pais e mães), mas apenas para apoio aos filhos por parte dos trabalhadores com menores a cargo.

(3). Uma oferta escassa e pouco acessível

A centralidade da família e das respostas que operam na informalidade da sociedade-providência (redes de vizinhos ou de pessoas próximas, que ajudam gratuitamente ou a troco de pequenas quantias) é o outro lado da moeda da escassez da oferta de cuidados formais, o que é particularmente evidente no caso do apoio a pessoas com demência ou a pessoas idosas dependentes.

Estima-se que Portugal tenha mais de 800 mil pessoas dependentes, e quase meio milhão de idosos nessa condição (European Commission, 2021b). Apenas uma pequena parte destes tem acesso a cuidadores formais, seja em instituições, seja por via de apoio domiciliário. De acordo com o último estudo da Comissão Europeia, de junho de 2021, cerca de 39% da população com mais de 65 anos que precisa de cuidados de longa duração em Portugal não tem acesso a estes. Por um lado, porque a oferta de respostas apoiadas pelo Estado está muito aquém da procura. Isso mesmo se comprova pela reduzida taxa de cobertura da população idosa por equipamentos e respostas sociais (ou seja, lares de idosos, centros de dia e apoio domiciliário), que é de apenas 12,6%, de acordo com a Carta Social (GEP, 2019). A despesa pública em cuidados de longa duração em Portugal é também uma manifestação desta carência: apenas 0,4% do PIB, muito distante dos quase 4% da Holanda ou da Dinamarca e da média europeia, que está nos 1,7% (European Commission, 2021a). O mesmo problema pode identificar-se através do número total de vagas na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, que era de 15.534 em junho de 2021, valor que contrasta com as centenas de milhares de pessoas dependentes no nosso país. Por outro lado, porque os serviços de cuidados disponibilizados no mercado são inacessíveis para a generalidade das pessoas, o que ajuda a explicar o surgimento de

respostas clandestinas. Com efeito, 30,8% dos agregados familiares com necessidades de cuidados formais não recorre a estes por razões financeiras (European Commission, 2021b).

(4). A ausência de um “direito ao cuidado” e a opção constitucional de externalização

O regime de cuidados em Portugal não codificou constitucionalmente os cuidados sociais como um direito, diferentemente do que sucedeu relativamente aos cuidados de saúde e à educação. No pós-25 de abril, o Estado incorporou no setor público a rede de hospitais que estava nas mãos das Misericórdias e a Constituição da República estabeleceu que “o direito à proteção da saúde é realizado através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas dos cidadãos, tendencialmente gratuito”, explicitando tratar-se de um dever que incumbe ao Estado, quer em termos de cobertura nacional, quer socializando os custos dos cuidados, quer disciplinando as formas privadas de medicina. Também a educação escolar foi enquadrada institucionalmente por um serviço público de acesso universal, com um corpo de profissionais com qualificações especializadas e vínculo público. Já no que diz respeito aos “cuidados sociais”, a Constituição dispôs em sentido diferente, distinguindo, por um lado, a responsabilidade direta do Estado na organização, coordenação e subsidiação de um sistema de segurança social unificado e descentralizado e, por outro lado, a dimensão da ação social, relativamente à qual se determinou que “[o] Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução da solidariedade social”, dispondo-se explicitamente que é neste quadro que cabe enquadrar uma rede de creches, uma política para a terceira idade e para o apoio a cidadãos com deficiência. Ou seja, e seguindo uma pista de Paulo Pedroso (cf. em Soeiro, Araújo e Figueiredo, 2020: 157), foi a própria Constituição que apontou para a

externalização destas respostas para instituições não públicas, opção que seria posteriormente consolidada através da Lei de Bases da Segurança Social, que remete para os princípios da subsidiariedade e da complementaridade. Assim, os cuidados de saúde são responsabilidade do Estado, mas os cuidados sociais não, o que fica explícito quando, por exemplo, é imputada a responsabilidade (inclusivamente legal) às famílias de cuidarem de uma pessoa em caso de alta hospitalar, ou quando, num internamento na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, os cuidados de saúde são gratuitos, mas os cuidados relacionados com alimentação e higiene são comparticipados pelas famílias.

Este modelo de externalização tem sido muito pouco questionado, à exceção do apoio à infância, relativamente ao qual tem havido uma mobilização pela sua integração no sistema público de ensino. O próprio Conselho Nacional de Educação tem defendido uma alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo, para incluir o "direito à creche" e aos "jardins-de-infância" no campo das responsabilidades do Estado e da provisão pública e gratuita. Nas outras áreas, todavia, não existe um movimento semelhante.

(5). O predomínio das IPSS e do "terceiro setor"

O regime de cuidados em Portugal assenta, assim, numa auto-inibição do Estado na provisão direta de cuidados sociais e na sua conseqüente externalização, seja por via da responsabilização das famílias, seja por via de programas e financiamentos às organizações do setor privado não lucrativo. Anualmente, as transferências do Orçamento do Estado para as IPSS, ao abrigo dos "acordos de cooperação" para respostas sociais, ultrapassam os 1.500 milhões de euros.

É possível, pois, falar numa "quase-privatização de um sistema dual de cuidados" (Lopes, 2017), no qual se destaca um "quase-monopólio" das IPSS na provisão de cuidados formais na área da dependência (Soeiro, Araújo e Figueiredo, 2020: 156). O protagonismo do chamado "terceiro setor" é devedor do longo histórico de assistência social das

Misericórdias (cuja origem remonta às ordens religiosas mendicantes, ainda no século XIII) e da Igreja Católica (nomeadamente através dos centros sociais paroquiais), ou das experiências das cooperativas de pais (as CERCI) no apoio às crianças com deficiência, por exemplo. Mas é importante notar que a “sociedade civil” que se organiza para a prestação de cuidados sociais foi, em grande medida, criada sob o impulso do Estado, através de políticas públicas e de linhas de financiamento que estimularam a multiplicação de IPSS para lhes responder, não sendo anterior àquelas. Dito de outra forma, e para utilizar a expressão de Boaventura de Sousa Santos, esta “sociedade civil secundária” corresponde a uma modalidade de expansão indireta do Estado, através de estruturas privadas financiadas por dinheiros públicos.

A reprodução deste modelo, a que a socióloga Sílvia Ferreira (2000) chamou de “constelação de bem-estar” pluralista, no qual o Estado reserva para si, essencialmente, as funções de financiamento e regulação, mas não de provisão, tem vindo a acentuar-se, mesmo quando se trata de lançar novas iniciativas. Com efeito, o peso político do “terceiro setor” (em particular, da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade – CNIS – e da União das Misericórdias Portuguesas – UMP) tem conseguido que as políticas públicas optem de forma sistemática pela externalização, para as instituições privadas do chamado “setor não-lucrativo”, das novas dimensões de cuidados que vão sendo inscritas no nosso sistema de proteção social.

Pode dar-se, a este respeito, três exemplos. A Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, criada em 2006 e em alargamento desde então, é uma resposta inovadora, desde logo por pressupor uma visão mais integrada dos cuidados de saúde e dos cuidados sociais, tendo inclusivamente a tutela conjunta do Ministério da Saúde e do Ministério do Trabalho e da Segurança Social. Apesar de ser um eixo central da política pública para os cuidados de longa duração, a larga maioria das vagas existentes nesta rede são asseguradas por entidades privadas não lucrativas financiadas pelo Estado (73,1%), uma parte relevante por entidades lucrativas com protocolo com o Estado (24,7%)

e apenas um número residual por entidades públicas (2,2%) (ACSS, 2021). Um outro exemplo é o “descanso do cuidador”, previsto no Estatuto do Cuidador Informal, criado em 2019, cuja realização foi também remetida para protocolos com as entidades do setor social privado, nomeadamente aproveitando vagas de lares de idosos que não estivessem ocupadas. Mesmo na concretização de uma medida de política na área da deficiência como os Centros de Apoio à Vida Independente, que se constitui como alternativa à institucionalização e assenta no princípio da autodeterminação e do protagonismo, na gestão de todo o processo, das pessoas com necessidades de cuidados, tem havido tensões pelo facto de as IPSS terem sido incluídas nas entidades que podem ser responsáveis pela gestão.

(6). A precariedade dos profissionais dos cuidados

Uma outra característica do regime de cuidados em Portugal, que não pode ser desligada da anterior, prende-se com a precariedade laboral e salarial. O trabalho profissional de cuidado é uma atividade em plena expansão à escala internacional e também em Portugal, onde o setor das “atividades de saúde humana e apoio social” tem sido um dos que mais tem crescido nos últimos anos.

A ausência de um serviço público na área dos cuidados sociais tem-nos remetido, quando estes são profissionalizados, para o campo das relações laborais privadas. Existe, a este nível, uma acentuada diferença entre as profissões da saúde e da educação, com maior reconhecimento social, salários mais elevados, representação sindical mais forte e vínculo de emprego público (professores, educadores, médicos, enfermeiros) e todo o universo das trabalhadoras de apoio ou das cuidadoras do “terceiro setor”. Apesar de estes serem trabalhos essenciais à reprodução e à manutenção da vida, quer as profissões de apoio aos cuidados de saúde ou educação (auxiliares de ação educativa, assistentes operacionais e trabalhadoras das limpezas nos hospitais, muitas vezes contratadas em *outsourcing*), quer os cuidados prestados através de IPSS, quer os cuidados enquadrados através do

“serviço doméstico”, contam-se entre as atividades mais precarizadas do nosso mundo do trabalho. Nestes setores do cuidado, ampliam-se todas as desigualdades, designadamente as de classe, as de género (com a histórica desvalorização das tarefas tidas como femininas) e as que resultam da racialização e da divisão internacional do trabalho (com a mundialização dos circuitos globais de cuidado e a transferência de trabalhadoras migrantes dos países do sul para colmatar a “crise de cuidados” nos países do norte global). De resto, algumas destas profissões são reguladas à margem do Código de Trabalho, com regras menos favoráveis que a lei geral em aspetos como o período normal de trabalho ou a proteção contra o despedimento (como acontece no serviço doméstico, regulado por um decreto-lei de 1992) e determinando-se até, através de legislação especial, a inexistência de contratos de trabalho, como sucede no regime legal que enquadra as amas de creche familiar (um decreto-lei de 2015) e no regime das ajudantes familiares (profissionais que prestam apoio domiciliário, cuja atividade é regulada por um decreto-lei de 1989), em ambos os casos remetendo para a prestação de serviços. Ou seja, à desigualdade social soma-se uma “marginalização legislativa”, quando não mesmo uma discriminação legal destas categorias (cf. Ventura, 2021).

No emprego de cuidados em IPSS, mais de 60% dos trabalhadores recebiam, em 2019, o salário mínimo e os primeiros dez níveis salariais oscilavam entre o salário mínimo e os 769 euros (CNIS, 2020). No trabalho de serviço doméstico, que tem sido uma das vias mais importantes da provisão de cuidados profissionais, trabalham em Portugal cerca de 109 mil pessoas (ILO, 2021: 273), metade das quais numa situação de informalidade. Como alerta o sociólogo Manuel Abrantes, é nos países onde existe maior desigualdade de remunerações, horários mais longos, maior assimetria de género e menos políticas públicas de cuidados que há mais serviço doméstico profissional. De acordo com o relatório mais recente da OIT, apresentado em junho de 2021, 36,4% das trabalhadoras domésticas em Portugal auferem uma remuneração por hora inferior ao salário mínimo nacional, um número que compara com 9,7% nos outros

setores. O próprio enquadramento legal do serviço doméstico, em termos de segurança social, impede a maioria de ter acesso a dimensões fundamentais de proteção social, como o subsídio de desemprego, mesmo quando descontam, o que aliás se revelou dramático na sequência da crise da Covid-19. Feminização, compressão salarial, precariedade e informalidade caracterizam assim o nosso regime de cuidados no que à dimensão laboral diz respeito.

(7). Históricos silêncios e novas vozes coletivas

Um traço identificável no regime de cuidados em Portugal é também a fragilidade da voz coletiva de cuidadores (informais e profissionais) e de pessoas cuidadas, embora tenha havido, nos anos mais recentes, alguns sinais de mudança.

Relativamente às pessoas com dependência, ou aos idosos residentes em lares, quem os ouve? E que mecanismos têm tido para falar? Na realidade, confrontamo-nos neste campo com um traço curioso do que poderíamos chamar o nosso “sistema de relações coletivas de cuidado” (adaptando a esta área um termo da sociologia das relações industriais), que é o facto de os representantes das instituições de solidariedade social assumirem nele um duplo papel, falando em nome próprio na definição das políticas e na negociação com o Estado dos acordos de financiamento, mas falando também em nome dos seus utentes. Ou seja, quando se procura, no espaço público, quem possa ser interlocutor para as realidades da pobreza, dos idosos ou da deficiência, são muitas vezes os responsáveis das instituições que falam, o que, aliás, pode gerar conflitos de interesse. Esta realidade tem vindo a mudar ligeira e paulatinamente, nomeadamente com um papel mais ativo reivindicado pelas associações das pessoas com deficiência, pelo movimento da *Vida Independente* e também com a chegada à idade da velhice de uma geração com mais qualificação, com mais exigências e com associações mais intervenientes. Mas escasseiam, em Portugal, experiências que

envolvam, por exemplo, a participação dos utentes na gestão dos “lares de idosos”, como acontece noutros países.

Quanto aos cuidadores informais, nos últimos anos pudemos testemunhar a emergência de um movimento improvável e com uma extraordinária capacidade de condicionar a agenda pública e de se estabelecer como interlocutor de uma realidade que permanecia invisível e sem uma voz coletiva própria, o que é uma novidade no nosso panorama de ação coletiva (ver Soeiro e Araújo, 2020). Já quanto aos profissionais de cuidados, os nichos de sindicalização permanecem relativamente residuais (sobretudo em algumas IPSS e Santas Casas da Misericórdia) e parecem contrastar com o poder sindical (sobretudo ao nível organizacional e institucional) de algumas profissões do setor público dos cuidados de saúde (médicos ou enfermeiros) ou da educação (professores). Embora haja organizações sindicais e contratação coletiva no setor, a precariedade e a elevada rotação de trabalhadores não favorecem a filiação sindical. Por outro lado, a informalidade dificulta a organização coletiva e, apesar de experiências passadas admiráveis, como o Sindicato do Serviço Doméstico (Vieira, 2018), elas parecem não ter tido continuidade. Nos últimos anos, nalguns casos, têm sido associações, nomeadamente de imigrantes, que têm procurado organizar alguns destes setores (veja-se, a propósito, o trabalho da *Solidariedade Imigrante*, da Umar e do *Dinâmia*; Gami, 2012).

(8). Cuidados clandestinos, o ângulo morto do mercado

A provisão estritamente mercantil de cuidados tem vindo a crescer em Portugal, mas o seu peso está ainda muito aquém do que sucede noutros países da Europa, embora se deva ter em conta que a oferta domiciliar de cuidados no nosso país se estrutura também através do “serviço doméstico”, isto é, de “empregadas domésticas” que realizam o trabalho de cuidado de idosos e crianças nas casas onde trabalham.

Se atendermos, contudo, ao fenómeno das estruturas residenciais para pessoas idosas, como notava um trabalho do jornalista Paulo

Pena, publicado em julho de 2021, dos 2.537 lares de idosos licenciados no nosso país, os do setor privado estão em clara minoria (733, isto é, 29%). Ainda assim, este setor de negócio já correspondia, segundo dados apresentados na mesma reportagem, a 330 milhões de euros ao ano. As grandes multinacionais dos cuidados, como a *Orpea* e a *Domus Vi* – que têm investido seriamente na Europa, controladas por fundos de investimentos em *offshores* e exercendo uma enorme pressão sobre os Estados – não podendo beneficiar em Portugal de participação pública direta, dado que esta está reservada, no nosso enquadramento legal, ao chamado “setor social não lucrativo”, apostam numa oferta dirigida a clientes com rendimentos elevados, cobrando mensalidades entre os 1.500 e os 4.000 euros. Assim se compreende que não haja ainda uma explosão deste mercado no país.

Todavia, a combinação entre baixos rendimentos do trabalho, poucos mecanismos de apoio pecuniário a cuidadores e cuidadoras informais e carência de oferta de cuidados formais participados, muito aquém da procura, explica um outro fenómeno que caracteriza a componente mercantil do nosso regime de cuidados: o peso do setor clandestino. Com efeito, a realidade dos “lares ilegais” é do conhecimento público, embora não seja possível saber com exatidão a sua dimensão. O Ministério do Trabalho e da Segurança Social identificou, em 2020, 788 lares ilegais, mas a Associação de Apoio Domiciliário, de Lares e Casas de Repouso de Idosos (ALI) estima existirem mais de 3 mil lares clandestinos nos quais residem cerca de 35 mil idosos.

(9). Um paradigma de institucionalização e segmentação de respostas

Do ponto de vista do modelo de organização e de prestação de cuidados, poderíamos salientar três propriedades do nosso regime de cuidados.

A primeira é a relativa fragmentação e falta de integração das respostas, nomeadamente as que ficam sob a alçada do regime

contributivo ou não contributivo da segurança social (como as licenças e as prestações sociais); as que estão integradas na rede de equipamentos e respostas sociais da responsabilidade do “terceiro setor” com acordos de cooperação com o Estado; as que são tuteladas conjuntamente pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social, como a Rede Nacional de Cuidados Continuados; e as que são desenvolvidas pelas autarquias. Para contrariar esta falta de integração, um país como o Uruguai, por exemplo, criou um Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), procurando responder à “crise de cuidados” através de uma política de enfoque universal, que integra o cuidado da infância à velhice e as políticas para cuidadores e cuidadoras, combatendo a fragmentação de prestações e serviços (Batthyány e Genta, 2020: 242). Em Portugal, a ausência de articulação e de interconexão de dados entre Segurança Social e Saúde tem sido uma das causas para a morosidade da aplicação de várias medidas para os cuidadores informais (CAMAI, 2021).

Uma segunda característica é a prevalência de uma concepção biomédica de cuidado, que se combina com a ativação de regimes disciplinares intimidatórios na aferição da “dependência”, com uma separação artificial das dimensões clínicas, sociais, económicas, culturais, relacionais e imateriais do cuidado (veja-se, por exemplo, o que se entende como devendo ser parte do “apoio domiciliário”, ou o debate, durante a pandemia, sobre a prestação de cuidados de saúde em lares), com modelos institucionais burocráticos e pouco flexíveis.

Em terceiro lugar, há que assinalar a persistência da hegemonia da institucionalização, que se operacionaliza, ainda por cima, através de equipamentos sociais que tendem a segregar as pessoas por idades e as equipas por tipo de formação, contrariando assim, na prática, o que parece ser cada vez mais uma orientação que aparece em vários documentos normativos internacionais, europeus e nacionais – veja-se, por exemplo, o Plano de Recuperação e Resiliência (Ministério do Planeamento, 2021: 94) – que apontam no sentido da interdisciplinaridade,

da desinstitucionalização², da domiciliação de cuidados e do reforço da autonomia das pessoas.

(10). Qualidade, mal-estar e desqualificação

Os modelos institucionais que temos não são satisfatórios, ainda que reinventá-los pareça tarefa árdua. O regime de cuidados em Portugal continua a favorecer a institucionalização e a expandir o setor residencial de cuidados, mais do que a apostar em medidas que visem a qualidade do alojamento, com equipas que façam pequenas obras de adaptação física das casas e com equipas locais de apoio domiciliário com horários alargados, que permitam às pessoas permanecer no seu espaço e preservar, tanto quanto possível, as suas redes de sociabilidade. Desse ponto de vista, escasseiam “arquiteturas de cuidado” que favoreçam espaços intermédios comuns, como se tem procurado fazer noutros países (ver García e Cubero, 2019).

À rutura com o quotidiano, ao corte com as rotinas, à experiência de relegação e de isolamento, à limitação da autonomia que a institucionalização significa, soma-se o problema da baixa qualidade

² Por desinstitucionalização referimo-nos à transição de um modelo assente em serviços institucionais de internamento de longa duração, regra geral num regime de segregação face à vida autónoma em comunidade (de que são exemplos lares de idosos, lares residenciais para pessoas com deficiência ou as instituições de acolhimento de crianças e jovens em risco) para serviços assentes na comunidade, no apoio domiciliário, no acolhimento familiar (por exemplo no caso das crianças) e no direito à vida independente (por via, nomeadamente, da adaptação do espaço público e de políticas de assistência pessoal). Trata-se de um movimento de fundo, crítico da incapacidade destas instituições (seja no domínio psiquiátrico, educativo ou social) de garantirem serviços centrados nas pessoas, apoio adequado e uma verdadeira inclusão, nomeadamente pela separação física entre as pessoas institucionalizadas e as comunidades, as famílias e a sociedade em geral. No caso das pessoas com deficiência, as políticas europeias, nomeadamente os Fundos Estruturais, têm vindo a promover essa desinstitucionalização, por exemplo excluindo de apoios públicos a construção ou renovação de instituições residenciais de internamento de longo prazo, no sentido de promover reformas rumo à transição dos cuidados institucionais para a assistência assente na comunidade.

dos cuidados prestados, o “desempoderamento” dos utentes e um fraco sistema de monitorização por parte do Estado, que parece mais capaz de uma observação burocrática de rácios e de características infraestruturais do que de um acompanhamento do bem-estar dos utentes e da qualidade da intervenção que é realizada. Algumas das dimensões mais inquietantes deste problema são o pouco investimento na qualificação dos profissionais, rácios baixos de funcionários por utente, lógicas estandardizadas e paternalistas de tratamento, atividades limitadas e infantilização dos utentes (Marques, 2011). A qualidade dos serviços não pode ser desligada também dos fatores sócio-laborais, nomeadamente da sobrecarga dos trabalhadores, esgotamento físico e mental, rotatividade excessiva, más condições salariais, desinvestimento na qualificação e na formação (Gil, 2020). Nos lares clandestinos a questão põe-se de forma ainda mais candente.

A questão da qualidade dos cuidados prestados é complexa, mas fundamental, e parece implicar a consideração de pelo menos quatro dimensões: as regras legais de enquadramento e de licenciamento da atividade; o sistema de fiscalização, quer do ponto de vista dos meios alocados, quer das dimensões analisadas; o modelo institucional e o papel que nele desempenham as pessoas cuidadas; e a valorização laboral, o reconhecimento social e a aposta na qualificação dos profissionais.

Que políticas públicas para os cuidados?

Este modelo de cuidados que herdámos – assente na responsabilização familiar, na desigualdade e na divisão sexual do trabalho, na desvalorização material e simbólica do cuidado formal e informal, na ausência de respostas públicas acessíveis e à medida das necessidades – dá sinais de esgotamento. Por tudo o que acabámos de identificar, o regime de cuidados que temos em Portugal precisa de ser profundamente transformado. Encontrar uma saída democrática para a “crise dos cuidados” é uma das questões centrais do nosso tempo.

No “Manifesto por uma nova política do cuidado”, incluído no livro escrito com as minhas companheiras Mafalda Araújo e Sofia Figueiredo (Soeiro, Araújo e Figueiredo, 2020: 205-229), tivemos oportunidade de apresentar o que poderia ser, do nosso ponto de vista, uma intervenção capaz de projetar novos imaginários de cuidados, colocando a solidariedade, a atenção e a interdependência no centro das nossas práticas, das políticas públicas e das escolhas democráticas. A nossa expectativa, ao escrever aquele livro, era que a experiência dos primeiros meses da pandemia pudesse ajudar a questionar profundamente a organização social dos cuidados que hoje temos e que, a partir da crítica do tempo presente, pudessem surgir alianças sociais transformadoras. Continuamos a acreditar nisso e a insistir em cada palavra que ali escrevemos.

Felizmente, não temos estado sós neste percurso. Múltiplos manifestos têm surgido sobre a “crise dos cuidados” e os modos de lhe responder (cf, por exemplo, The Care Collective, 2020; Dowling, 2021). Em junho de 2021, um conjunto de mais de 100 organizações de todo o mundo propôs a constituição de um “movimento global para reconstruir a organização social do cuidado”, assente em cinco princípios fundamentais que constam também de um “Manifesto do Cuidado”: i) “Reconhecer o valor social e económico do trabalho de cuidado (remunerado e não remunerado) e o direito humano ao cuidado”; ii) “Recompensar e remunerar o trabalho de cuidado com salário igual para trabalho de igual valor, garantir condições de trabalho decentes e proteção social abrangente”; iii) “Reduzir o fardo do trabalho não remunerado das mulheres”; iv) “Redistribuir o trabalho de cuidado dentro das famílias, entre todos os trabalhadores, eliminando a divisão sexual do trabalho entre as famílias e o Estado”; e v) “Recuperar o caráter público dos serviços de cuidado”, afirmando “o dever e a responsabilidade primária do Estado de prestar serviços públicos de cuidado e desenvolver sistemas de cuidado que transformem as relações de género e a vida das mulheres”.

Estes cinco desígnios, que sustentam uma aliança global de movimentos, sindicatos e organizações sociais, são uma boa plataforma

para a ação e um bom chão comum para repensarmos o regime de cuidados em Portugal. Quais poderiam ser, então, os princípios de política pública e as medidas capazes de transformar cada uma das dez características do nosso regime, identificadas no ponto anterior? De forma breve, e seguindo aquele ordenamento temático em dez pontos, eis algumas ideias do que poderia constituir não apenas uma “reação imediatista de resposta à crise” mas também “potenciar uma sociedade mais justa e igualitária”, como nos foi proposto no convite para participar neste livro.

1. Em alternativa à imputação aos familiares, sobretudo mulheres, da responsabilidade pelos cuidados, é preciso redistribuí-los de forma justa dentro das famílias e da comunidade, o que reclama reduzir o horário de trabalho formal e informal e repensar as licenças numa perspetiva de democracia de género e de alargamento dos “parentescos de cuidado”. Mas exige também socializar uma parte significativa dos cuidados informais, transferindo-os da esfera familiar para a dos cuidados formais garantidos pelo Estado.

2. Combater a pobreza das pessoas que foram obrigadas a abandonar o seu emprego para garantir cuidados a outros implica alargar, no presente, o âmbito do subsídio de apoio aos cuidadores informais (e abrir a sua condição de recursos), bem como reconhecer a prestação de cuidados informais para efeito das carreiras contributivas. Ao mesmo tempo que se reconhece este modo de organização de cuidados, deve-se trabalhar na sua transformação e superação futura, garantindo a possibilidade de escolher cuidar ou não cuidar, de conciliar cuidado informal com manutenção do emprego, de ter acesso a licenças de cuidado e a cuidados formais. Para não continuarmos a reproduzir a segmentação sexual dos cuidados profissionais, é necessário intervir na educação, na formação profissional e na regulação laboral. Formalizar relações laborais clandestinas e reconhecer o estatuto de cidadania a todas as pessoas migrantes são

também passos fundamentais para combater a desigualdade étnico-racial que atravessa a prestação de cuidados.

3. À escassez de oferta de cuidados formais deve ser contraposto um investimento público robusto numa rede nacional de cuidados, no âmbito da qual poderiam ser criados, nos próximos anos, dezenas de milhares de empregos. É desejável que o financiamento deste sistema público integrado de cuidados seja feito através do Orçamento do Estado, isto é, da solidariedade nacional, e não por via do sistema contributivo da segurança social, pois esta segunda opção, na qual o acesso a direitos depende do estatuto laboral, tenderia a penalizar os trabalhadores mais precários, informais e as pessoas migrantes sem estatuto de cidadania regularizado.

4. Tal como se fez com a saúde e com a educação escolar, os cuidados em todo o ciclo de vida (da infância à velhice, e incluindo todas as formas de dependência) deveriam ser codificados legalmente como um direito a realizar pelo Estado. Para isso, seria importante alterar o modo como os cuidados são constitucionalmente enquadrados, ajustando-se a essa conceção do cuidado como direito quer a Lei de Bases da Educação (para integrar os cuidados para a infância, desde os zero anos, no sistema público de ensino) quer a Lei de Bases da Segurança Social (para incluir no seu âmbito um sistema ou uma rede pública de cuidados sociais em todo o território).

5. A estruturação desta resposta pública de cuidados pode ir sendo construída através da provisão pública, no imediato, das novas respostas de cuidados que sejam criadas (por exemplo, com a ampliação do apoio domiciliário, das creches e com a criação de bolsas públicas de assistentes pessoais) e, de forma gradual, através da internalização progressiva, nessa rede pública, de equipamentos e serviços atualmente externalizados, reconfigurando-se a relação entre Estado e “terceiro setor”. Por outro lado, esta extensão do Estado Social é uma oportunidade para reinventar respostas públicas

descentralizadas e geridas com a participação da comunidade e do poder local.

6. Para combater a desvalorização dos cuidados profissionais é preciso um impulso no âmbito das relações coletivas de trabalho. O Estado deve contribuir para reconhecer e regular carreiras na área dos cuidados (ajudantes familiares no apoio domiciliário, auxiliares de ação direta nos lares, amas de creche familiar, assistentes pessoais, mediadores de pares), mudar a lei discriminatória do serviço doméstico (criticada pela própria OIT) e exigir elevados padrões laborais às entidades com que se relaciona (nomeadamente do terceiro setor), promovendo salários dignos e contribuindo para relançar a contratação coletiva.

7. A existência de organizações coletivas de cuidadores e cuidadoras, a representação sindical do mosaico de profissionais dos cuidados, a voz autónoma dos movimentos das pessoas com deficiência, a centralidade desta agenda no movimento feminista e a articulação da questão dos cuidados com as da sobrevivência do planeta e dos ecossistemas farão toda a diferença nas políticas públicas nesta área. E contribuirão para superar a entorse democrática e o risco decorrente da transferência da representação de todos estes agentes para os porta-vozes das instituições de solidariedade.

8. É expectável que, nos próximos anos, se assista a um *boom* da “economia grisalha”, da indústria do bem-estar individual e do mercado dos cuidados, com grandes empresas a desenvolver, também em Portugal, um intenso lóbi político e a canalizar investimentos para o negócio dos serviços pessoais, do serviço doméstico e das infraestruturas privadas de cuidados. Uma política democrática rejeita uma saída mercantil para a atual crise de cuidados, porque essa opção agravaria as desigualdades e nunca seria universal. E enfrenta no imediato a expressão mais desregulada e inquietante deste mercado, que são os cuidados clandestinos.

9. Para imaginarmos uma outra organização social dos cuidados e políticas públicas mais justas e democráticas nesta área, capazes de superar o reducionismo biomédico, a fragmentação artificial entre as várias esferas da vida ou a primazia da institucionalização, existem já boas linhas orientadoras em vários documentos normativos nacionais e europeus – cuja concretização seria importante – e múltiplos exemplos inspiradores. Olhemos então para o Norte da Europa e para as experiências de *co-housing* ou da *Vida Independente*. Mas olhemos também para o Sul global e para inovações institucionais como os *Agentes Indígenas de Saúde*, criados no Brasil há cerca de duas décadas ou o *Serviço Nacional Integrado de Cuidados*, criado no Uruguai em 2015.

10. Bem-estar, bem-viver, com redes de intimidade e de cuidado que não nos apartem nem segreguem, nem reforcem as hierarquias e as desigualdades do mundo. Eis um desafio para reinventarmos o nosso regime de cuidados. Mais investimento, mais compromisso público, mais diversidade nas respostas, menos institucionalização, mais autonomia e autodeterminação, melhor emprego e mais qualificação dos profissionais, maior acompanhamento por parte do Estado, mais igualdade em todas as esferas. É um programa para o imediato, mas é também um imenso projeto de futuro.

Cuidados em Portugal: uma síntese estatística

Cuidados Informais	
Percentagem da população que presta cuidados informais ⁱ	12,3%
Número estimado de pessoas que prestam cuidados informais	1.266 mil
Número estimado de cuidadores informais a tempo inteiro	317 mil
Percentagem de mulheres no conjunto dos cuidadores informais ⁱⁱ	70,1%
Percentagem de mulheres entre os requerentes do Estatuto do Cuidador Informal ⁱⁱⁱ	83%
Número de pessoas com reconhecimento do Estatuto do Cuidador Informal ^{iv}	976
Valor médio mensal do subsídio de apoio ao cuidador ^{iv}	281,96 €
Valor económico anual estimado dos cuidados informais prestados ^v	4 mil M€
Evolução Demográfica, Dependência e Envelhecimento	
Número de pessoas potencialmente dependentes ⁱ	831 mil
Percentagem de pessoas potencialmente dependentes na população total ⁱ	8,1%
Número de pessoas com mais de 65 anos potencialmente dependentes ⁱ	493 mil
População com mais de 65 anos ⁱ	2,2 milhões
Percentagem da população com mais de 65 anos ⁱ	21,8%
Percentagem da população com mais de 75 anos ⁱ	10,5%
Percentagem da população com mais de 65 anos com necessidade de cuidados de longa duração ⁱ	32,6%

Percentagem da população com mais de 65 anos que recebe cuidados financiados numa unidade da rede de cuidados de longa duração ⁱ	1,2%
Equipamentos e Respostas Sociais	
Número de equipamentos sociais em Portugal ^{vi}	11.500
Percentagem de equipamentos sociais que pertencem a entidades do “setor privado não lucrativo” (associações, IPSS, Misericórdias) ^{vi}	83%
Taxa de cobertura da população idosa por equipamentos e respostas sociais ^{vi}	12,6%
Número de lugares em creches ^{vi}	117.300
Percentagem de creches sem participação pública ^{vi}	37%
Número de vagas na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados ^{vii}	15.534
Percentagem de unidades públicas na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados ^{viii}	2,2%
Número de Lares (Estruturas Residenciais Para Idosos) legais em Portugal ^v	2.537
Número estimado de residentes em lares (incluindo clandestinos)	150 mil
Número estimado de residentes em lares de idosos não licenciados ^x	35 mil
Despesa Pública, Carências e Prestações Sociais na área da Dependência	
Despesa pública em cuidados de longa duração em percentagem do PIB ⁱ	0,4%
Verba do Orçamento do Estado para acordos de cooperação com entidades do setor social para respostas sociais ^{ix}	1.531,7 M€
Percentagem da população com mais de 65 anos que precisa de cuidados de longa duração mas não tem acesso ⁱ	38,9%

Percentagem da população que não recorre a cuidados formais em casa por razões financeiras ⁱ	30,8%
Percentagem de pessoas que permanecem internadas nos hospitais depois de terem alta ("internamentos sociais") ^x	8,7%
Despesa anual relacionada com os "internamentos sociais" ^x	180M€
Valor mensal do subsídio por assistência a terceira pessoa ^{xi}	110,41 €
Valor mensal do complemento por dependência de 2º grau ^{xi}	190,61 €
Valor mensal do complemento por dependência de 1º grau ^{xi}	105,9 €
Profissionais dos Cuidados	
Trabalhadores no setor das "atividades de saúde humana e apoio social" ^{xii}	389,8 mil
Número estimado de trabalhadores em lares de idosos (ERPI) ^{xiii}	65 mil
Número de trabalhadores de outras respostas sociais	135 mil
Número estimado de babysitters e Amas privadas	15 mil
Número de trabalhadores do serviço doméstico ^{xiv}	108.763
Percentagem de trabalhadores das IPSS que recebem o salário mínimo ^{xv}	60%
Percentagem de trabalhadores do serviço doméstico que auferem uma remuneração por hora inferior ao salário mínimo nacional ^{xiv}	36,4%
Percentagem de trabalhadores de Cuidados de Longa Duração que são mulheres ⁱ	95,8%
Percentagem de mulheres entre os trabalhadores do serviço doméstico ^{xiv}	98%

ⁱ European Commission, 2021b.

ⁱⁱ OECD, 2019.

ⁱⁱⁱ CAMAI, 2021.

^{iv} Informação do MTSS, junho de 2021.

v Teixeira *et al.*, 2017.

vi GEP/MTSS, 2019.

vii Lugares a 30 de junho de 2021, disponíveis na página da Administração Central dos Sistemas de Saúde, IP, "Respostas da RNCCI", dados mensais.

viii ACSS, 2021.

ix Orçamento do Estado para 2020.

x Associação Portuguesa de Administradores Hospitalares, dados para 2020.

xi Instituto de Segurança Social, valores para 2021.

xii Cálculos do INE com base na Declaração Mensal de Remunerações da Segurança Social, relativas a dezembro de 2020.

xiii MTSS, abril de 2020.

xiv ILO, 2021.

xv Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade/ Presidente P.e Lino Maia.

Referências bibliográficas

ACSS [Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.] (2021), Monitorização da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) – 1º semestre, 2020.

Batthyány, Karina; e Natalia Genta (2020), "Uruguay: avances y desafíos en la investigación y las políticas públicas del cuidado", em Nadya Araujo Guimarães e Helena Hirata (orgs.), El Cuidado en America Latina, Buenos Aires, Fundación Medifé Edita.

CAMAI [Comissão de Acompanhamento, Monitorização e Avaliação Intersetorial] (2021), Estatuto do Cuidador Informal: Relatório Final de Avaliação e Conclusões – Projetos-piloto, 30 de junho de 2021.

Delphy, Christine (2013), L'Ennemi Principal (Tome 1): Économie Politique du Patriarcat, Paris, Syllepse.

Dowling, Ema (2021), The Care Crisis: What Caused it and How Can We End it?, London, Verso.

Esping-Anderson, Gøsta (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, Princeton University Press.

European Commission (2021a), Long-Term Care Report: Trends, Challenges and Opportunities in an Ageing Society (Volume I), Bruxelas, Joint Report

prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL).

European Commission (2021b), Long-Term Care Report: Trends, Challenges and Opportunities in an Ageing Society – Country profiles (Volume II), Bruxelas, Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL).

Federici, Sílvia (2019 [1975]), "Salários contra o trabalho doméstico", em O Ponto Zero da Revolução, São Paulo, Editora Elefante.

Ferreira, Sílvia (2000), "As organizações do terceiro sector na reforma da segurança social", em APS, IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, APS.

Gardiner, Jean (1975), "Women's domestic labor", New Left Review ,1/89.

Gabinete de Estratégia e Planeamento [GEP]/ MTSS (2019), Carta Social - Rede de Serviços e Equipamentos Sociais: Relatório 2018.

GAMI [Grupo de Apoio às Mulheres Imigrantes] (2012), Direitos e Deveres no Trabalho Doméstico.

García, Irati Mogollón; e Ana Fernández Cubero (2019), Arquitecturas del Cuidado, Barcelona, Icaria.

Gil, Ana Paula (2020), "Estruturas residenciais para pessoas idosas: relação entre qualidade dos cuidados e qualidade do emprego", Revista Cidades, Comunidades e Territórios, n.º 40.

Guimarães, Nadya Araújo; e Helena Hirata (2020), O Género do Cuidado: Desigualdades, Significações e Identidades, São Paulo, Ateliê Editorial.

Guterres, António (2021), "Uma crise com rosto de mulher", jornal Público, 08 de março de 2021.

Hirata, Helena; e Philippe Zarifian (2000), "Travail (le concept de)", em Helena Hirata, Françoise Laborie, Hélène Le Doaré e Danièle Senotier (orgs.), Dictionnaire Critique du Féminisme, Paris, Puf.

Hirata, Helena (2021), Le Care, Théories et Pratiques, Paris, La Dispute.

- Hochschild, Arlie Russel (2000), "Global care chains and emotional surplus value", em Will Hutton e Anthony Giddens, *On the Edge: Living with Global Capitalism*, London, Jonathan Cape.
- ILO (2018), *Care Work and Care Jobs for the Future of Work*, Geneva, International Labour Office.
- ILO (2021), *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects Ten Years After the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (Nº 189)*, Geneva, International Labour Office.
- Joaquim, Teresa (2000), "Saúde das mulheres: cuidar dos outros, cuidar de si", revista *ex aequo*, nºs 2/3, pp. 191.204.
- Kergoat, Danièle (1978), "Ouvriers = ouvrières? propositions pour une articulation théorique de deux variables: sexe et classe social", *Critiques de L'Économie Politique*, nº 5, pp. 65-97.
- Kergoat, Danièle (2016), *Le care et l'imbrication des rapports sociaux*", em Nadya Guimarães, Margaret Maruani e Bila Sorj (orgs.), *Genre, Race, Classe: Travailler en France et au Brésil*, Paris, L'Harmattan.
- Kluge, Hans (2020), *Statement to the Press by Dr Hans Henri P. Kluge*, WHO Regional Director for Europe, 23 April 2020, Copenhagen.
- Marques, Sibila (2011), *Discriminação da Terceira Idade*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ministério do Planeamento (2021), *Recuperar Portugal, Construindo o Futuro: Plano de Recuperação e Resiliência*.
- Molinier, Pascale (2013), *Le Travail du Care*, Paris, La Dispute.
- Movimento Cuidar dos Cuidadores Informais (2021), *Estudo sobre Perceção dos Portugueses sobre Cuidadores Informais*.
- OCDE (2019), *Health at a Glance 2019, OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Orloff, Ann Shola (2002), *Women's Employment and Welfare Regimes: Globalization, Export-Oriented and Social Policy in Europe and North America*, Geneva, UNRISD.

- Orozco, Amaia Pérez (2014), *Subversión Feminista de la Economía: Aportes para un Debate sobre el Conflicto Capital-vida*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Pena, Paulo (2021), "Lares de idosos, o novo negócio de milhões das multinacionais", *Jornal Público*, 18 de julho 2021.
- Portugal, Sílvia (2014), *Famílias e Redes Sociais: Ligações Fortes na Produção de Bem-estar*, Coimbra, Almedina, Coleção CES.
- República Portuguesa (2007), Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social.
- República Portuguesa (2019b), Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro, *Diário da República*, 1.ª série — n.º 171.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993), "O estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português", em Boaventura de Sousa Santos, Portugal: Um Retrato Singular, Porto, Afrontamento.
- Silva, Pedro Adão e (2002), "O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, pp. 25-59.
- Soeiro, José e Mafalda Araújo (2020), "Rompendo uma clandestinidade legal: génese e evolução do movimento dos cuidadores e das cuidadoras informais em Portugal", *Revista Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 40.
- Soeiro, José; Mafalda Araújo; e Sofia Figueiredo (2020), *Cuidar de Quem Cuida: História e Testemunhos de um Trabalho Invisível – Um Manifesto para o Futuro*, Lisboa, Objetiva/Penguin Random House.
- Teixeira, Ana Ribas; Bruno Alves; Berta Augusto; César Fonseca; Joaquim A. Nogueira; Maria João Almeida; Maria Luísa Matias; Maria Suzana Ferreira; Miguel Narigão; Rui Lourenço; e Rui Nascimento (2017), *Medidas de Intervenção junto dos Cuidadores Informais: Documento Enquadrador, Perspetiva Nacional e Internacional*.
- The Care Collective (2020), *The Care Manifesto: The Politics of Interdependence*, London, Verso.
- Ventura, Victor Hugo (2021), *O Regime do Contrato de Serviço Doméstico*, Lisboa, AAFDL.

Vieira, A. Celeste (2018), Mulheres em Luta: A Educação e a Dinâmica de Auto-Organização das Empregadas Domésticas Portuguesas do Sindicato do Serviço Doméstico (1960-1986), Porto, Afrontamento.

CAPÍTULO 7

UMA NOVA CRISE, DESIGUALDADES SÓCIO-HABITACIONAIS PERSISTENTES: NOTAS SOCIOLÓGICAS EXPLORATÓRIAS SOBRE A PANDEMIA DE COVID-19 E AS VIVÊNCIAS DA HABITAÇÃO NA CIDADE DO PORTO

Virgílio Borges Pereira

Sociólogo, Docente do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto. Investigador do Instituto de Sociologia da Universidade do Porto

As crises não são um elemento novo na vida social¹. Processos que questionam, suspendem e/ou desestruturam os modos de dominação e as estratégias de reprodução (Bourdieu, 1994) configurados numa sociedade, ou num ou em vários dos campos que a constituam, as crises, em vagas mais ou menos sucessivas, com diversas lógicas e causas, têm vindo a marcar a sociedade portuguesa com diferentes graus de intensidade, contribuindo para moldar múltiplas facetas da sua história e estrutura sociais. Países, como Portugal, com um espaço social configurado em torno de desigualdades múltiplas (Carmo *et al.*, 2018), estão expostos a quadros de crise inevitavelmente complexos e recorrentes. Crises económicas, sociais, políticas, de saúde, entre outras, têm a capacidade de transformar, com significados variáveis, o modo como as pessoas vivem, reconfigurando práticas, representações e enquadramentos institucionais, não o fazendo, contudo, como é bem sabido, de modo universal e socialmente homogéneo, reproduzindo e reforçando, com isso e desde logo, as inércias da física social.

¹ São devidos agradecimentos, pela partilha inicial de ideias que esteve subjacente à elaboração do presente texto, à Doutora Maria Inês Coelho e à Mestre Kelly Nogueira Rodrigues.

Atentando apenas nas duas últimas décadas, Portugal esteve exposto a várias crises que, envolvendo mudanças de ciclos políticos, implicaram reconfigurações marcantes dos modos de regulação sócio-económica, traduzindo-se em quebras de emprego e em empobrecimento (Rodrigues *et al.*, 2016), em emigração (Pereira *et al.*, 2021), entre outros processos, e obrigando a recomposições e reorientações rápidas e profundas de actividades de sectores relevantes da economia do país, como aconteceu no sector têxtil (Pereira, 2012), na construção (Pinto *et al.*, 2020), no mobiliário (Monteiro, 2014), mas também no próprio turismo (Brasão, 2017; Drago, 2021), e com efeitos socialmente diferenciados no respectivo interior. Ao longo do presente texto, procura estabelecer-se um pequeno conjunto de notas interpretativas para compreender sociologicamente alguns dos principais problemas colocados pela crise epidemiológica e sócio-económica da pandemia de Covid-19 (Roitman, 2021) – ainda que de âmbito global, a mais recente crise a afectar a sociedade portuguesa e aqui se concretizando com especificidades. Aliando o pensamento sobre prioridades de análise ao questionamento de eixos relevantes de intervenção, este texto elege as questões relacionadas com a habitação e com o território como foco principal. Procurando retirar alguns benefícios do conhecimento sociológico e científico-social acumulado sobre a configuração das relações entre espaço social e espaço físico socialmente apropriado, e apontando para a relevância de uma perspectiva efectivamente relacional na dinamização de investigação sociológica heurística sobre desigualdades sociais, a abordagem desenvolvida procura sistematizar um olhar sobre o quadro de desigualdades sócio-habitacionais e territoriais característico da cidade do Porto e formula uma breve interpretação exploratória, fenomenologicamente inspirada, sobre as modalidades da exposição da cidade à pandemia.

Algumas propriedades da crise pandémica de Covid-19

Potenciada por um vírus com grande capacidade de circulação entre humanos e que gera, entre estes, doença e morte, a crise provocada pelo vírus SARS-CoV-2 tem vindo a ser enfrentada, de modo inédito, em virtude da rapidez subjacente à sua elaboração, com recurso a um vasto programa de vacinação, com alcance mundial – ainda que sujeito, por razões sócio-políticas e económicas diferenciadas, a uma implementação desigual. Não obstante, o processo de vacinação e a necessária mobilização de meios médicos hospitalares para combater as formas mais graves da enfermidade, e na ausência de medicamentos com capacidade de alterar radicalmente para melhor os métodos de tratamento da doença, o enfrentamento da pandemia pelas diferentes autoridades nacionais de saúde pública, mais ou menos capacitadas, tem vindo a fazer das medidas preventivas um eixo central da sua acção: a generalização do uso de máscaras respiratórias e de gel desinfetante, o recurso a testes à inoculação do vírus, o arejamento de interiores, o controlo apertado da distância física – íntima (afastada), pessoal e social – entre indivíduos (Hall, 1986: 137-148) e das modalidades da respectiva co-presença em espaços públicos, semipúblicos e privados, o recurso ao teletrabalho, o isolamento profilático e, no limite, o confinamento no espaço doméstico, impuseram-se, recuperando métodos antigos (Corbin, 2008: 133-163), como práticas quotidianas de prevenção da doença. Por um daqueles paradoxos em que a História é fértil, um vírus com grande capacidade de circulação entre humanos tem vindo a obrigar, por ausência de alternativa, e como salienta Mimi Scheller (2021), à imobilização de segmentos significativos das populações mundiais e gerou uma crise da sociabilidade e da co-presença, com contrapartidas sócio-económicas – e, mais difíceis de medir, emocionais – muito relevantes sempre que esta co-presença se revela mais decisiva em matéria de trabalho, mas também de lazer e, em suma, de estruturação em colectivo da vida quotidiana.

São múltiplas as ramificações desta crise e, vinculando saúde e corpos socializados em interação, a sua inscrição social estará longe de se realizar em termos homogéneos. Não obstante as recorrentes tentativas de negação a que parte da doxa e da ignorância que se lhe associa sujeitam os diagnósticos sobre desigualdades sociais, fazendo do estudo científico desta mesma ignorância um domínio cada vez mais autónomo do conhecimento (Slater, 2021: 19-23), envolvendo o acesso à saúde, importa ter bem presente que as desigualdades sociais e as relações de dominação também se inscrevem nestes processos de um modo activo, revestindo-se, frequentemente, de um carácter compósito: numa clara demonstração do carácter cumulativo das desigualdades sociais, Alain Bihr e Roland Pferfferkorn (2008), explorando uma linha de análise bem documentada, demonstram que a relação com a saúde é socialmente construída, dependendo de uma combinação de causas que envolve habitualmente condições de trabalho, constrangimentos organizacionais, estilos de vida determinados e acessos diferenciados a cuidados que se revelam sensíveis à repartição das informações sobre esses cuidados, a custos económicos, à repartição geográfica de ofertas de serviços e de equipamentos e ao modo como, nas suas combinações, se relacionam com a estratificação e as classes sociais de quem protagoniza estes processos (Bihr e Pferfferkorn, 2008: 30-40; ver também, entre uma vasta literatura, Gelly *et al.*, 2021). As desigualdades sociais formam um sistema, relacionando-se, por isso, entre si, e tais relações possuem um carácter hierarquizado, fazendo com que certas relações determinem, de um modo mais ou menos intenso, outras (Bihr e Pferfferkorn, 2008: 46-54). Se a pandemia de Covid-19 começa a possuir algumas propriedades sociais mais definidas, afectando potencialmente de modo mais grave, em Portugal, a população mais envelhecida e com comorbilidades, e emergindo também mais facilmente, entretanto, entre quem não se vacina (Santos *et al.*, 2021), os efeitos sociais da doença e das medidas mais relevantes de prevenção começam também a ser documentados, demonstrando-se, tudo o indicará, sensíveis ao posicionamento ocupado no espaço social e, particularmente, à exposição que os seus

ocupantes começam por revelar relativamente à dimensão sociabilitária da crise pandémica em virtude do posicionamento nas relações de produção e, sobretudo, dos sectores de actividade – a própria saúde, o turismo e a restauração, a cultura, a educação, para só destacar casos mais evidentes –, entre outros posicionamentos específicos cuja relação específica com a pandemia e os seus efeitos urge continuar a investigar (Costa, 2020).

Importa, por outro lado, ter presente que esta crise pandémica, à medida que se prolonga, do ponto de vista das mobilizações que gera, vai ganhando uma configuração estrutural, ela própria susceptível de evolução. Num estimulante ensaio sociológico (originalmente publicado em 1986) dedicado às crises políticas, Michel Dobry (2009: 125-169) demonstra que, na sua configuração aparentemente desordenada, estas últimas definem-se em torno de propriedades estruturais significativas, revelando-se sensíveis a processos de dessectorialização conjuntural do espaço social, ao desenvolvimento de quadros de acção marcados por incerteza estrutural e por processos de desobjectivação, propícios a reivindicações inesperadas, capazes de abrir, em múltiplos sentidos, “momentos de loucura”, na designação certa em tempos formulada por Aristide Zolberg (1972). Especificando argumentos, alerta o mesmo Michel Dobry (2009: 171-219) para o facto de tais processos se articularem com a simplificação do espaço social e o desenvolvimento de leituras unidimensionais da identidade pessoal; combinando-se com quadros de acção marcados pela interdependência táctica, tais processos favorecem ainda a generalização de lógicas de estigmatização e abrem espaço para escaladas competitivas em torno da definição da própria realidade social sobre o qual incidem. Ainda que não se possa torná-las equivalentes, a crise decorrente da pandemia de Covid-19, independentemente das suas declinações políticas imediatas, que também tem e deverá continuar a ter, parece partilhar, no todo e em parte, várias das propriedades que Dobry identifica nas crises políticas. As intervenções das autoridades europeias e nacionais, tanto em matéria de promoção da vacinação como na organização de apoios

sociais a populações mais expostas à crise e de planos de desenvolvimento económico e social, deverão ser lidas à luz não apenas da necessidade de combater a doença e os seus efeitos sócio-económicos, mas também de uma tentativa de monitorização e de enquadramento da percepção e acção públicas a que a evolução da pandemia está sujeita, percepção e acção que geram, em si, efeitos políticos próprios.

Crise pandémica de Covid-19 e habitação: incidências portuenses

Adoptando um ponto de vista topológico sobre as desigualdades sociais e simbólicas, Pierre Bourdieu (1979) sublinhou, em extensa investigação teórico-empírica e entre outros aspectos, o significado das divisões em matéria de volume, composição e trajectória dos capitais detidos pelos agentes sociais na estruturação do espaço social de sociedades mais diferenciadas (Bourdieu, 1979). Nem sempre devidamente lembrada na releitura da investigação sociológica do seu autor, uma tal abordagem salientava também a importância da relação de homologia entre espaço social e espaço físico socialmente apropriado, como aspecto saliente do processo de estruturação das desigualdades sociais e simbólicas nas mesmas sociedades (Bourdieu, 2018 [1991]). Tudo aponta para que um ponto de vista relacional sobre o espaço social e o espaço físico como este possua pertinência para a compreensão sociológica das divisões sociais numa cidade como a do Porto, sendo o lugar da habitação (composição e acesso) e da respectiva inscrição territorial em tais divisões, a vários níveis, central (Pereira, 2018). A cidade do Porto concentra, em cerca de 42 quilómetros quadrados, pouco mais de 230 mil habitantes, um efectivo que, de acordo com os resultados preliminares do recenseamento da população de 2021, representa, pela primeira vez, uma recuperação relativamente a uma dinâmica de perda demográfica significativa que se vinha afirmando na cidade desde 1981 (Instituto Nacional de Estatística, 2021). Do ponto de vista morfológico, a população reparte-se de modo heterogéneo pelo espaço físico da cidade, envolvendo,

nessa distribuição, desigualdades sociais e habitacionais significativas, com contrastes internos de relevo: em termos gerais e de modo não linear, e num registo que não deverá ser modificado pelo ganho demográfico documentado preliminarmente nos Censos de 2021, a cidade divide-se entre contextos mais afluentes da faixa atlântica e áreas mais empobrecidas a Oriente; o centro histórico e a área central possuem contrastes internos entre áreas empobrecidas persistentes e contextos reabilitados, todos eles inscritos em dinâmicas importantes de pressão urbana e imobiliária, fruto da especialização turística do comércio e da habitação ocorrida no centro histórico e na área central, bem como de opções em matéria de política urbana e do respectivo impacto no edificado e nos (ex-)habitantes nas últimas décadas (Queirós, 2019; Queirós *et al.*, 2020); os contextos em apreço contrastam com os restantes relativos à periferia interna da cidade, marcados por uma combinação compósita entre um extenso parque de habitação colectiva de âmbito social, maioritariamente detido pelo município, e habitação arrendada e própria (ver Matos e Pereira, 2020 e a bibliografia aí mobilizada para mais desenvolvimentos).

Ainda é cedo para se ter uma perspectiva mais detalhada dos processos que estão subjacentes às dinâmicas de reprodução e de transformação sócio-demográfica e económica em que se inscreve, mais recentemente, a cidade. Todavia, existe evidência suficientemente consolidada sobre as forças da física social que estão subjacentes a tais dinâmicas para ter uma noção dos principais problemas que a crise pandémica de Covid-19 coloca à cidade e aos seus habitantes, nomeadamente do ponto de vista das vivências da habitação e do território. Vinculando a saúde dos corpos e a respectiva co-presença, a crise provocada pela pandemia expõe e amplia problemas habitacionais persistentes, alguns deles correspondendo a problemas elementares que a cidade não vê resolvidos há longos anos e que adquirem nesta conjuntura de crise de acuidade adicional e, por vezes, contornos renovados. Um primeiro problema a ter presente a este propósito na cidade do Porto diz respeito à população sem-abrigo: 560 cidadãos (420 em alojamento temporário e 140 nas ruas) estão

documentados como não tendo abrigo e, assim, não tendo acesso a uma condição básica de existência social; como reporta regularmente a imprensa, as autoridades públicas nacionais e municipais têm vindo a reconhecer a necessidade urgente de intervenções que visem e enquadrem estas populações, pelo que representam originalmente enquanto lacuna da acção do Estado na promoção do acesso a habitação básica e pela especial vulnerabilidade a que a pandemia as sujeita (Pinto, 2020a), mas a pandemia evolui e a condição dos sem-abrigo na cidade permanece (Regadas, 2021). Um segundo problema remete para a persistência, recomposição e/ou agravamento, em diferentes modalidades, quase sempre com fundamento económico cimeiro, de dificuldades no acesso à habitação para segmentos específicos da população da cidade. Para além da persistência de barreiras económicas de grande relevo relativamente ao acesso à compra da habitação, num movimento de alta de preços que não dá mostras de abrandar, e da manutenção de dificuldades na promoção do acesso à habitação social, não obstante os dispositivos legais que, no quadro da pandemia, permitiram introduzir moratórias nos despejos e na denúncia de contratos de arrendamento, ou o congelamento de valores de rendas, tudo indica que, no Porto, como nos Estados Unidos da América (Desmond, 2016), ou nas grandes metrópoles capitalistas globais (Slater, 2021: 52-83), não terá diminuído a pressão gentrificadora e turística sobre arrendatários (Fernandes *et al.*, 2020; Chamusca *et al.*, 2020), nomeadamente sobre aqueles que residem no centro histórico e na área central, não raramente em habitações degradadas e em “ilhas” insalubres, com contratos de arrendamento antigos (Pinto, 2020b). Com a pandemia ainda em curso, o progressivo fim de moratórias e o “regresso” aos mecanismos “normais” de funcionamento do mercado imobiliário representarão, para muitos dos moradores da cidade, o retorno de pressões para a saída, mais ou menos compulsiva, da habitação e/ou para aumentos dos custos do respectivo arrendamento. Um terceiro problema, ainda que envolvendo também uma componente de acesso económico, remete para as questões da composição do próprio edificado e relaciona-se com as

suas condições de ocupação. São várias as questões pertinentes que se colocam neste domínio, em particular as relativas à insalubridade e à exiguidade, que continuam a marcar muitas habitações da cidade, especificamente as já referenciadas habitações antigas e em “ilhas”. Em todo o caso, convocando um elemento que assume especial importância em conjuntura de crise pandémica, os problemas relativos à adequação energética e climática incidem sobre um amplo espectro do edificado portuense, expondo um segmento relevante da população da cidade, com enraizamento territorial sensível – a começar pelo centro histórico, pela área central e pela periferia oriental –, a problemas de saúde com manifesta relação com o clima no interior do edificado, que se traduzem em excesso de calor no Verão e de frio no Inverno (Monteiro, 2020; Oliveira, 2021). Um quarto horizonte de problemas convoca a inscrição territorial da habitação e o modo como nos diferentes contextos citadinos há lugar para acessos desiguais a equipamentos e serviços públicos de diversa ordem. Entre estes, no quadro da pandemia, a relevância da relação entre a habitação e o usufruto de espaço público, a começar pelos espaços verdes, adquiriu importância acrescida. Sabendo-se que o acesso aos espaços verdes na cidade está amplamente condicionado pela sua natureza privada, existe aqui um défice que poderá ser contrariado pela conquista para o espaço público verde de muitos dos vazios urbanos de que a cidade é feita (Madureira, 2020; Silva, 2019).

São especialmente exigentes os desafios que uma crise pandémica coloca às autoridades públicas. Os combates à doença e aos seus efeitos sócio-económicos obrigam a acções institucionais combinadas que, para um Estado como o português, marcado por práticas relativamente inconsistentes (Pinto e Pereira, 2006), não são inteiramente fáceis de consumir. Reconhecendo-se os esforços em curso, desde logo o decisivo trabalho em torno da vacinação da população, que dá continuidade, sem total surpresa, a uma prática consistentemente institucionalizada da acção do Estado, ainda não haverá condições para uma avaliação exaustiva do modo como o Estado português, nos planos nacional e local, tem vindo a enfrentar a

pandemia. Ditadas pela urgência, as respostas políticas que têm vindo a ser produzidas em cidades como a do Porto no domínio da habitação começam por revelar, desde logo e por um lado, e tal como noutros domínios, a importância do conhecimento científico sobre a realidade social para o desenvolvimento de acção política informada sobre os territórios e as suas populações. Demonstram também, e por outro lado, o potencial acrescido que poderia ter uma acção institucional informada por uma política habitacional mais consistente: construindo-se também sobre desigualdades sócio-habitacionais persistentes, as intervenções políticas de combate à pandemia a partir da habitação seriam, seguramente, mais eficazes caso a monitorização de desigualdades e a acção política sobre as mesmas estivesse mais estabilizada.

Referências bibliográficas

- Bhir, Alain; e Roland Pferfferkorn (2008), *Le Système des Inégalités, La Découverte.*
- Bourdieu, Pierre (2018 [1991]), "Social space and the genesis of appropriated physical space", *International Journal of Urban and Regional Research*, 42:1, pp. 106-114.
- Bourdieu, Pierre (1994), "Stratégies de reproduction et modes de domination", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 105, pp. 3-12.
- Bourdieu, Pierre (1979), *La Distinction: Critique Sociale du Jugement, Éditions de Minuit.*
- Brasão, Inês (2017), *Hotel, os Bastidores, Fundação Francisco Manuel dos Santos.*
- Carmo, Renato Miguel do; João Sebastião; Joana Azevedo; Susana da Cruz Martins; e António Firmino da Costa (2018), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa, Editora Mundos Sociais.*
- Chamusca, Pedro; Luís Carvalho; Thiago Mendes; e José Alberto Rio Fernandes (2020), "População flutuante e gentrificação", em José Alberto Rio Fernandes (org.), *Geografia do Porto, Book Cover Editora*, pp. 144-155.

- Costa, António Firmino da (2020), "Desigualdades sociais e pandemia", em Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido (orgs.), Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro, Observatório das Desigualdades Cies-Iscte, pp. 4-15.
- Corbin, Alain (2008), Le Miasme et la Jonquille: L'Odorat et L'Imaginaire Sociale XVIIIe-XIXe Siècles, Flammarion.
- Desmond, Matthew (2016), Evicted: Poverty and Profit in the American City, Crown.
- Drago, Ana (2021), "Turismo e pandemia: fragilidades da internacionalização situada da economia portuguesa", Cadernos do Observatório, 16.
- Dobry, Michel (2009), Sociologie des Crises Politiques: La Dynamique des Crises Politiques Multisectorielles, Presses de Sciences Po.
- Fernandes, José Alberto Rio; Jorge Ricardo Pinto; e Pedro Chamusca (2020), "Consumo: turismo, comércio e restauração", em José Alberto Rio Fernandes (org.), Geografia do Porto, Book Cover Editora, pp. 228-241.
- Gelly, Maud; Audrey Mariette; e Laure Pitti (2021), "Santé critique: inégalités sociales et rapports de domination dans le champ de la santé", Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 236-237, pp. 5-19.
- Hall, Edward T. (1986), A Dimensão Oculta, Relógio d'Água.
- Instituto Nacional de Estatística (2021), Resultados Provisórios Censos 2021.
- Madureira, Helena (2020), "Natureza", em José Alberto Rio Fernandes (org.), Geografia do Porto, Book Cover Editora, pp. 180-189.
- Matos, Fátima Loureiro de; e Virgílio Borges Pereira (2020), "Habitação: problemas e políticas", em José Alberto Rio Fernandes (org.), Geografia do Porto, Book Cover Editora, pp. 130-143.
- Monteiro, Ana (2020), "Conforto", em José Alberto Rio Fernandes (org.), Geografia do Porto, Book Cover Editora, pp. 228-241.
- Monteiro, Bruno (2014), Frágil como o Mundo: Etnografia do Quotidiano Operário, Afrontamento.
- Oliveira, Sara Filipa Cardoso (2021), Do Tratamento à Prevenção: A Arquitectura como Determinante Social da Saúde no Caso das Ilhas do Porto, Faculdade

de Arquitetura da Universidade do Porto (tese de mestrado integrado em Arquitetura)

Pereira, Cláudia; Jorge Malheiros; e João Peixoto (2021), Três Estudos sobre a Nova Emigração Portuguesa, Observatório da Emigração.

Pereira, Virgílio Borges (2018), "Urban distinctions: class, culture and sociability in the city of Porto", International Journal of Urban and Regional Research, 42: 1, pp. 126-137.

Pereira, Virgílio Borges (2012), Ao Cair do Pano: Sobre a Formação do Quotidiano num Contexto (Des)industrializado do Vale do Ave, Afrontamento.

Pinto, José Madureira; e Virgílio Borges Pereira (2006), "Trinta anos de democracia: mudanças sociais e inconsistência institucional", em Manuel Loff e Maria da Conceição Meireles Pereira (orgs.), Portugal: Trinta Anos de Democracia, U.Porto Press, pp. 133-151.

Pinto, José Madureira; Vanessa Rodrigues; e Maria Inês Coelho (2020), "Estrutura económico-productiva, sistema de emprego e qualificações na construção", em Virgílio Borges Pereira (org.), Em (Re)Construção: Elementos para uma Sociologia da Atividade na Indústria da Construção em Portugal, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp. 127-163.

Pinto, Maria Correia (2020a), "Entre a habitação social e o mercado: quando a casa é uma luta sem chão e sem tecto", jornal Público, 17 de Agosto.

Pinto, Maria Correia (2020b), "Porto aposta em habitação partilhada acompanhada para tirar sem-abrigo das ruas", jornal Público, 18 de Junho.

Queirós, João (2019), No Centro, à Margem: Sociologia das Intervenções Urbanísticas e Habitacionais do Estado no Centro Histórico do Porto, Afrontamento.

Queirós, João; Vanessa Rodrigues; e Virgílio Borges Pereira (2020), "O mercado da reabilitação urbana enquanto construção política: resultados de um percurso de pesquisa na cidade do Porto", em Virgílio Borges Pereira (org.), Em (Re)Construção: Elementos para uma Sociologia da Atividade na Indústria da Construção em Portugal, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp. 319-356.

Regadas, Marta Sofia (2021), Habitar a Rua: O Efémero - Apropriação de Outros Espaços do Esquecimento, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (tese de mestrado em Arquitectura).

Rodrigues, Carlos Farinha; Rita Figueiras; e Vítor Junqueira (2016), Introdução ao Estudo: Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal, 2009-2014, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Roitman, Janet (2021), Covid-19: Encadrer la Crise, AOC.

Santos, André Peralta; Pedro Pinto Leite; Pedro Casaca; Eugénia Fernandes; Francisco Mata; Carlos Matias Dias; Baltazar Nunes; João Paulo Gomes; Vítor Borges; Susana Silva; Ana Paula Rodrigues; Ausenda Machado; Liliana Antunes; e Constantino Caetano (2021), Monitorização das Linhas Vermelhas para a COVID-19: Relatório n.º 35, Direção-Geral da Saúde e Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge.

Scheller, Mimi (2021), (Im)mobilités Pandémiques, AOC.

Silva, João Miguel Carvalho Lopes (2019), Espaço Musas: Licença para Ocupar, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (tese de mestrado integrado em Arquitectura).

Slater, Tom (2021), Shaking Up the City: Ignorance, Inequality and the Urban Question, University of California Press.

Zolberg, Aristide R. (1972), "Moments of madness", Politics & Society, 2: 2, pp. 183-207.

CAPÍTULO 8

CUIDAR (D)O FUTURO: GÉNERO E ORIENTAÇÃO SEXUAL NO PÓS-PANDEMIA

Sandra Palma Saleiro

Investigadora do CIES-Iscte, Professora na Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

As desigualdades relacionadas com o género são das mais transversais e persistentes estruturas de desigualdades sociais. A estruturação das sociedades baseada na diferenciação e segregação de (cis)género¹ na esfera pública – como no trabalho – e na esfera privada – como na família –, leva a que a(s) crise(s) tenha(m) repercussões distintas em homens e mulheres. O sistema de sexo/género/desejo (Rubin, 1993 [1975]; Butler, 1990) dominante, que faz corresponder a cada um dos (apenas considerados) dois sexos “biológicos” um determinado género (em termos de identidade e expressão de género e das expectativas sociais) e um único sentido do desejo (por pessoas do sexo/género “oposto”), afeta igualmente as pessoas com identidades de género e orientações sexuais que se afastam desse modelo. Neste capítulo centramo-nos nas (des)igualdades de género numa perspetiva ampla, extensível à população LGBT – lésbicas, gays, bissexuais e transgénero.

Passado mais de ano e meio desde o início da crise sanitária provocada pela Covid-19, que rapidamente se transformou também numa crise social e económica, parece claro que os seus efeitos não foram surpreendentes ou “naturalmente” transformadores, antes vieram iluminar as desigualdades crónicas já sobejamente identificadas. A oportunidade que vemos na crise é que, ao evidenciar e exacerbar as

¹ Cisgénero refere-se à identificação com o género atribuído à nascença (cf. Saleiro e Sales, 2018).

desigualdades, entre elas as de género, cria as condições para um maior reconhecimento social e político das mesmas e, consequentemente, para a mobilização e a intervenção. Os ensinamentos destes tempos excecionais deveriam impactar positivamente as políticas públicas.

Há alguns indícios ao nível das políticas europeias e nacionais de que assim será, nomeadamente a recomendação da União Europeia (UE) de que os Estados-membros incluam nos seus Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) uma perspetiva de género, sendo necessário acautelar que esta disponibilidade e urgência se concretize, não esmoreça com o passar do tempo e produza resultados concretos.

Portugal tem feito um percurso assinalável na promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de género (IG) e, ainda mais recentemente, das pessoas LGBT, tendo em conta o contexto desfavorável à igualdade que o país viveu durante as cinco décadas de Estado Novo até à revolução de 1974. Evidência dessa posição cimeira no reconhecimento dos direitos das mulheres a nível mundial é o quinto lugar que o país ocupa no *Social Institutions and Gender Index 2019*, da OCDE (OECD, 2019: 160). O mesmo acontece com os direitos das pessoas LGBT, em que Portugal surge em quarto lugar no *Rainbow Index 2021*, da responsabilidade da ILGA Europe². Não obstante, quando se passa da lei escrita para a lei vivida, o panorama deixa de ser tão positivo. Apesar da subida a cada nova edição, Portugal continua a situar-se abaixo da média dos países da UE no índice de 2020 do Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE, 2021a), que mede perceções e, sobretudo, práticas relacionadas com o género, ocupando o 16º lugar dos ainda 28 países considerados. Também os dados da Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA, 2020), bem como estudos recentes realizados em Portugal (por exemplo, o CILIA, 2021), ilustram as muitas discriminações vividas pelas pessoas LGBT.

² Consultar organização [aqui](#).

As desigualdades de género e a crise pandémica entre as esferas pública e privada

Os estereótipos de género, que partem das diferenças biológicas entre corpos para as valorizarem diferentemente, transformando-as em desigualdades, alimentam a segregação de género em todas as esferas da vida. Estes remetem tradicionalmente as mulheres para a esfera privada e os homens para a pública que, coerentemente com a “dominação masculina” (Bourdieu, 1999), se coloca como a mais valorizada e reconhecida socialmente. As mulheres têm feito um percurso de progressiva entrada na esfera pública, sobretudo no trabalho pago. A taxa de atividade feminina em Portugal no ano de início da pandemia cifrou-se nos 53,7%, que, embora aquém da masculina (62,9%) (Fonte: INE, Pordata, 2021), é superior à média europeia (50,8%) (Fonte: Eurostat; Observatório das Desigualdades). Já a entrada em pleno dos homens no trabalho não pago implicado na esfera privada tem sido bastante mais modesta. Na dimensão do cuidar e, sobretudo, nas tarefas domésticas, o desempenho dos homens portugueses situa-se muito abaixo da média dos homens na UE. Apenas 18,8% dos homens portugueses tratam das refeições e da lida doméstica numa base diária, sendo a média na UE de 33,7% (EIGE, 2021a). Portugal é, assim, um dos países em que as mulheres mais trabalham fora de casa, mas em que a partilha do trabalho pago não foi acompanhada da partilha do trabalho não pago. Esta sobrecarga agrava-se no caso das mulheres com baixos rendimentos, com menores ou nulas condições de externalização de tarefas.

A crise provocada pela Covid-19 afetou e penalizou (ainda) mais as mulheres nestas duas esferas em todo o mundo, levando o secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, a caracterizá-la como tendo “um rosto de mulher”³ e Portugal não é exceção. Não é, assim, de estranhar que desde a saída dos primeiros estudos sobre a pandemia, as mulheres portuguesas revelassem os maiores níveis de

³ Para mais informações, consultar [aqui](#).

ansiedade (veja-se, por exemplo, os resultados do primeiro inquérito sobre a Covid-19 da Escola Nacional de Saúde Pública da Universidade Nova de Lisboa, Carvalho, 2020).

Em casa ou no trabalho, dos lares de terceira idade ao cuidado e educação das crianças, passando pelas pessoas doentes em casa ou hospitalizadas, as mulheres estiveram na primeira linha de combate à crise. Mesmo deixando para trás argumentos de que os países governados por mulheres se revelaram mais eficazes no combate à crise⁴, esta crise veio evidenciar a importância vital das atividades relacionadas com o cuidar e, conseqüentemente, o papel nela desempenhado pelas mulheres.

Poucas vezes se terá falado tanto “dos profissionais de saúde” como nesta crise, reconhecendo-se o seu papel e esforço essenciais, por vezes até heroico, em tempo de pandemia. Em Portugal, “os profissionais de saúde” são, na realidade, muito mais “as profissionais de saúde”. Em 2020, as mulheres ocupavam 219,5 mil empregos nas atividades da saúde humana e os homens apenas 54 mil (EIGE, 2021b), constituindo as mulheres, portanto, 80,3% da força de trabalho na saúde. No ano de início da pandemia, as mulheres eram 56,3% do total de médicos/as (Fonte: INE, Pordata, 2021) e as percentagens são ainda bastante superiores noutras profissões que estiveram igualmente na linha da frente, da enfermagem a auxiliares de ação médica. No setor da ação social, as estruturas residenciais para pessoas idosas foram das mais afetadas e também essas são altamente feminizadas. As mulheres estiveram, assim, mais expostas aos riscos de infeção, ao trabalho físico e emocionalmente extenuante, com longas e penosas jornadas de trabalho, muitas vezes sem a possibilidade do retorno a casa, para proteção da sua família. Embora vital, e não apenas em tempos de pandemia, a remuneração base média mensal no setor da saúde e ação social situa-se abaixo da média e o *gap* salarial é mais elevado. Em 2019 era de 883,2 euros para as mulheres (922,6€ de média) e de 1.171,1 euros para os homens (1.073,8€ de média) (Fonte: GEP/MSESS,

⁴ Ver [aqui](#).

MTSSS, Pordata, 2021). Outras áreas profissionais essenciais e mais expostas ao risco, como as caixas de supermercados, são igualmente altamente feminizadas e mal pagas.

Já os setores menos afetados pela pandemia, mais resguardados e de adaptação facilitada ao teletrabalho, como o das tecnologias de informação e comunicação (TIC), permanecem predominantemente masculinos, tendo resistido à crescente feminização dos diversos setores do mercado de trabalho (Coelho e Ferreira, 2018).

As mulheres foram também as mais penalizadas na esfera familiar e doméstica, por serem as que se assumem (ou são assumidas), pese embora algumas mudanças (Guerreiro e Barroso, 2018), como suas principais protagonistas. A tradicional dupla jornada de trabalho das mulheres, que ocorria em dois tempos e locais distintos (trabalho e casa), passou, durante os confinamentos e os isolamentos, a uma dupla jornada em simultâneo para as muitas mulheres em teletrabalho, e nem o mito, que talvez nem seja assim tão mito porque a necessidade molda a habilidade, da capacidade de *multitasking* das mulheres consegue conviver saudavelmente com esta contínua dupla exigência. Dupla que, aliás, se transformou em tripla, pois para além de trabalhadoras e cuidadoras, somaram ainda a de professoras, no caso de agregados com crianças e jovens. A novidade da escola *online* trazida pela pandemia representa uma forma adicional de trabalho não pago, coloca ainda mais pressão na conciliação do trabalho com a vida familiar e afeta sobretudo as mulheres (Salanauskaitė, 2021). Além da educação formal das crianças, recaiu também maioritariamente sobre as mulheres o cuidado de outras pessoas dependentes, como as pessoas idosas que frequentavam centros de dia, dado o encerramento dessas estruturas.

Uma evidência de que as responsabilidades com o cuidado das crianças e jovens em tempos excecionais recaiu nas protagonistas habituais é que, em 2020, 80% das pessoas que recorreram ao Apoio Excecional à Família (Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março), no âmbito da suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais, foram mulheres. Para além de abdicarem do seu trabalho, com

possíveis consequências nefastas na carreira, sujeitaram-se, no imediato, a uma penalização no rendimento, com o salário pago a 66%. A medida foi objeto de melhoria, no sentido de incentivar a alternância entre progenitores (Decreto-Lei n.º 14-B/2021, de 22 de fevereiro), o que vem demonstrar quer a “normalidade” e a persistência da desigualdade de género, quer a necessidade da perspetiva de género dever ser sempre considerada na conceção e implementação das políticas públicas.

Essa preocupação deverá nortear também a regulamentação relativa ao teletrabalho, para não tomar esta modalidade, pensada sobretudo para as mulheres, como a nova panaceia (sucendendo ao trabalho a tempo parcial) para as dificuldades de conciliação do trabalho com a vida familiar. Os estudos realizados durante a pandemia vieram contribuir para desmistificar ou, pelo menos, problematizar as vantagens do teletrabalho para a conciliação, ao revelar que as mulheres em teletrabalho são quem apresenta maiores níveis de ansiedade e de queixas psicossomáticas (Sousa, 2021; Gouveia *et al.*, 2021). Tal como a experiência dos países que apostaram no modelo baseado no trabalho a tempo parcial enquanto principal instrumento de conciliação veio demonstrar, qualquer medida de conciliação entre as diferentes esferas da vida só produzirá impactos positivos na IG se for repartida paritariamente entre homens e mulheres. O Comité Económico e Social Europeu (CESE), no parecer elaborado a pedido da Presidência portuguesa sobre o teletrabalho e a IG, veio alertar que “as mulheres são particularmente propensas a enfrentar os efeitos negativos de trabalharem mais a partir de casa, ao mesmo tempo que lidam com as tarefas domésticas”, pelo que conclui que o teletrabalho só pode beneficiar a conciliação se pensado com uma perspetiva de género⁵.

Mas as mulheres foram mais afetadas pela crise provocada pela pandemia da Covid-19 em todos os ciclos de vida. As mais velhas, mais numerosas (porque com uma maior esperança média de vida), mas

⁵ Consultar o documento [aqui](#).

mais doentes (os anos de vida saudável após os 65 anos eram, em 2019, 6,9 para as mulheres e 7,9 para os homens). As em idade ativa, sobretudo com crianças e jovens em idade escolar, e dentro destas, especialmente as monoparentais (398.572 em 2020, 84,7% do total de famílias monoparentais, Fonte: INE, PORDATA, 2021), onde são, à partida, nulas as possibilidades de partilha de cuidados, educação e tarefas domésticas. As mais novas, mais atingidas pelo desemprego e pelo trabalho precário (Tavares, Cândido e Carmo, 2021) e que assim se ressentiram e vão ressentir mais da retração da economia e consequentes constrangimentos do mercado de trabalho. Uma última referência para as mulheres grávidas, que enfrentaram especiais desafios, perdas de direitos adquiridos e de autonomia nos cuidados de saúde, com o exacerbamento da importância dada à contenção do contágio em detrimento de tudo o resto e que teve, pelo menos, a virtude de colocar a questão dos direitos da mulher na gravidez e no parto na discussão pública (Barata, Neves e Santos, 2020).

Tal como os demais grupos socialmente discriminados, a população LGBT, sobretudo as pessoas trans e, dentro destas, as mulheres trans, duplamente discriminadas, têm enfrentado dificuldades acrescidas durante a pandemia, a qual ampliou as fragilidades do período anterior. O desemprego, a precariedade laboral e a cessação, sem direito a apoios, de atividades informais, penalizaram sobretudo a parte ainda mais vulnerável desta população – racializada, imigrante, trabalhadora sexual –, levando a situações de extrema precariedade económica e até de sem abrigo. As respostas públicas, como o acolhimento de população LGBT no pavilhão do Casal Vistoso pela Câmara Municipal de Lisboa, ou comunitárias quando as públicas não funcionaram, como é o caso da “rede de apoio da Marcha LGBTI de Lisboa”, que prestou apoio alimentar e outros, como o encaminhamento e mediação com os serviços públicos, ou ainda o recurso ao *crowdfunding*, que permitiu a abertura da Casa T⁶, evidenciaram a urgência de medidas e políticas

⁶ Centro de acolhimento, socialização e autonomia para pessoas trans imigrantes. Consultar o projeto [aqui](#).

públicas que tenham em conta as necessidades e especificidades desta população. Por exemplo, as crónicas longas esperas nos cuidados de saúde das pessoas trans agravaram-se na pandemia, não tendo sido considerados como cuidados essenciais, e tendo sido suspensas consultas e cirurgias. A especial vulnerabilidade destas populações e até, de algum modo, a sua não abrangência pelas políticas públicas, foi reconhecida na Resolução da Assembleia da República n.º 69/2020, que “[r]ecomenda ao Governo o apoio às associações e coletivos de pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgéneros e intersexuais no âmbito da crise epidémica”⁷. No entanto, a sua pertinência não cessa com a crise sanitária.

A pandemia confinou mulheres vítimas de violência doméstica e agressores, mas também pessoas LGBT, sobretudo as mais jovens, com famílias que não respeitam a sua identidade de género e orientação sexual, privando-as da convivência com pessoas e em espaços de partilha de identidades, com fortes impactos na saúde mental (Gato, Leal e Seabra, 2020). No caso da bem mais antiga pandemia da violência doméstica, os dados da Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica (RNAVVD) apontam para a agudização de situações pré-existentes, tendo os pedidos de ajuda por vias telefónicas e digitais aumentado, em 2020, 180% face ao primeiro trimestre de 2019 (Lusa, 2020), justificando as medidas atempadas de reforço dos mecanismos de denúncia e de acolhimento implementadas pelo governo⁸. O que se mantém inalterável é a evidência de que a desigualdade de género está na base da violência doméstica, quando se constata que 75% das vítimas são mulheres e 81,4% dos agressores são homens (idem).

⁷ Consultar a Resolução [aqui](#).

⁸ Consultar [aqui](#).

O futuro das políticas públicas: A centralidade do cuidar

A crise colocou as atividades (pagas e não pagas) relacionadas com o cuidar no lugar de importância vital que estas ocupam para o funcionamento da sociedade e mesmo para a sobrevivência da humanidade. Esta é, pois, a oportunidade de definitivamente as reconhecer e as valorizar. As necessidades relacionadas com o cuidar devem estar no centro das decisões políticas se quisermos continuar a caminhar em direção à IG (EIGE, 2021c: 3). No centro das decisões devem estar também mulheres e outros grupos tradicionalmente arredados do poder, através de mecanismos que assegurem a sua presença e participação.

As sociedades e as famílias têm-se mantido e progredido à custa do trabalho não pago e, frequentemente, não reconhecido, porque socialmente naturalizado. Em Portugal, o projeto *VALOR*, que pretende calcular o valor do trabalho não pago de mulheres e de homens no cuidado e nas tarefas domésticas, estima que este ascende a cerca de €40 mil milhões em cada ano, mesmo utilizando a metodologia que adota o salário mínimo como referência. Como esperado, verifica-se uma “(colossal) assimetria de género na produção desse valor”, representando o trabalho não pago realizado por mulheres quase 70% do total, e sem diferenciação assinalável por tipo de tarefa – domésticas ou de cuidado – quando cruzada com a variável sexo (Perista e Perista, 2021). Estes resultados contribuem para demonstrar que as futuras políticas, não só de IG, mas todas as políticas económicas, fiscais e sociais devem tomar o trabalho não pago em consideração, a sua contribuição para a economia e a sociedade, mas também a sua desigual repartição e respetivas consequências.

Como defende a Comissária Europeia para a Igualdade, Helena Dalli, o trabalho de cuidar é trabalho, sendo que “na família deve ser partilhado e na sociedade deve ser reconhecido e adequadamente compensado. A partilha equitativa deve ser a norma, apoiada por

serviços de cuidados acessíveis e de alta qualidade”⁹. Torna-se, assim, necessário, intervir em várias frentes. Uma delas é a valorização do trabalho de cuidar a nível profissional, nomeadamente do trabalho doméstico pago, considerado uma atividade “não qualificada”, pese embora o conjunto de saberes específicos que implica. Esmagadoramente exercido por mulheres (97,5% do total de trabalhadores/as domésticos em 2018), frequentemente imigrantes, é das atividades profissionais mais precárias, desreguladas e mal pagas (ILO, 2021). A Organização Internacional do Trabalho estima que o *pay gap* entre os/as trabalhadores/as domésticos/as e os/as restantes trabalhadores/as é, em Portugal, de 42,3%, sendo que se o salário mínimo nacional fosse estendido a este tipo de trabalho, a desigualdade seria reduzida em 11,4% (ILO, 2021). Outra frente passa por remunerar pelo menos uma parte do trabalho de cuidar até agora não pago, continuando e reforçando o processo, recentemente iniciado no nosso país, de reconhecimento e valorização, incluindo monetária, dos/as cuidadores/as informais, também maioritariamente mulheres.

O investimento em estruturas e em serviços de apoio destinados a crianças e outras pessoas dependentes, com soluções inovadoras e acessíveis continua a revelar-se essencial. Estando estas medidas previstas no PRR (2021), é agora a oportunidade da sua concretização com uma lente de género e aptas a acolher a diversidade de situações familiares, de identidades de género e de orientação sexual. Face ao panorama demográfico, o cuidado das pessoas idosas deverá ser objeto de especial atenção, e as necessidades e especificidades das pessoas idosas LGBT devem estar contempladas nas políticas públicas destinadas à população sénior. Este momento de investimento e de relançamento da economia deve ser canalizado para serviços relacionados com o cuidar também na vertente das tarefas domésticas, acessíveis a todas as pessoas e famílias e não apenas às mais privilegiadas. Mas, pese embora a sua importância, é preciso ter em consideração que a disponibilidade e acessibilidade de serviços que

⁹ Consultar [aqui](#).

permitam externalizar parte das tarefas implicadas no cuidar não é condição suficiente para alcançar a IG. É imprescindível partilhar o cuidar.

Ao mais consensual objetivo de redução ou eliminação do *gender pay gap*, deve juntar-se o do *gender care gap* (EIGE, 2021c: 14) como uma das prioridades na concretização da IG. E juntar às medidas que promovem a plena participação das mulheres na esfera pública – o acesso a empregos de qualidade, a todas as profissões, nomeadamente às mais florescentes e bem pagas, como as relacionadas com as TIC, a cargos de poder, à participação cívica e política, ao direito à vivência do espaço público em segurança – aquelas que promovem a participação dos rapazes e dos homens nas atividades pagas e não pagas relacionadas com o cuidar. Os homens têm que se constituir alvo das políticas de IG tanto quanto as mulheres.

As políticas de IG têm caminhado nesse sentido, como demonstra a preocupação com a elaboração do “Livro Branco: Homens e Igualdade de Género em Portugal” (Wall, 2016) e algumas medidas concretas já foram tomadas. Um ótimo exemplo é a nova geração de licenças parentais, que têm evoluído no sentido de incentivar a participação dos homens no cuidar, apresentando grande potencialidade para um novo modelo de paternidade cuidadora e de parentalidade partilhada.

No entanto, estas políticas centradas nos homens como motores da IG têm ainda grande margem de evolução. Por exemplo, tem havido, e bem, um investimento na sensibilização das raparigas para a formação e consequente atividade profissional na área das tecnologias e engenharias, mas não tem havido um investimento paralelo na sensibilização dos rapazes para formações/profissões como a educação de infância ou a docência no primeiro ciclo, onde a percentagem de homens não chegava, em 2020, a 1% no primeiro caso e a 13% no segundo (Fonte: DGEEC/ME-MCTES, Pordata, 2021). Se é preocupante a deficitária participação das mulheres na vanguarda da economia e da revolução digitais, também o é o persistente défice de figuras masculinas na educação das crianças. A implementação de medidas como quotas, incentivos à contratação do género menos representado,

ou ainda incentivos à participação de rapazes nos jardins-de-infância ou outros espaços frequentados por crianças e jovens em regime de programas de ocupação de tempos livres, que impulse a sua presença nesses espaços (Saleiro e Ferreira, 2016), poderá ser um caminho a seguir. Modelo idêntico poderia ser tomado para os equipamentos para a população idosa. Medidas deste tipo devem também abranger pessoas discriminadas face ao emprego por questões relacionadas com o género, como as pessoas LGBT, sobretudo as pessoas trans.

Por fim, para que a IG seja sustentável, porque incorporada, tem que haver uma aposta na educação, que tem avançando com passos demasiado curtos em relação às necessidades. À lógica de “projeto”, ou até de “disciplina”, deverá sobrepor-se o princípio do *mainstreaming* ou transversalização de género, inclusivo das diferentes identidades de género e sexuais (Saleiro, 2017). Tal passa pela revisão de currículos, de manuais escolares e demais práticas educativas, de modo a erradicar a segregação de género. Só com uma educação livre de estereótipos, logo desde a infância, inclusiva da diversidade da humanidade, com a coexistência de diferentes tipos de masculinidades e de feminilidades, a IG será uma realidade.

Referências bibliográficas

[Barata, Catarina; Dulce Morgado Neves; e Mário JDS Santos \(2020\), COVID-19 Containment Measures, Perinatal Experiences, and the Fight for Childbirth Rights in Portugal, Medical Anthropology Quarterly Rapid Response Blog Series.](#)

Bourdieu, Pierre (1999), *A Dominação Masculina*, Oeiras, Celta Editora.

[Butler, Judith \(1990\), Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity, New York and London, Routledge.](#)

[Carvalho, Catarina \(2020\), "Confinamento levou ao maior consumo de álcool e comida pouco saudável", Diário de Notícias, 18 de abril.](#)

[CILIA \(2021\), Sumário Executivo, em CILIA Vidas LGBTQI+.](#)

Coelho, Lina; e Virgínia Ferreira (2018), "Segregação sexual do emprego em Portugal no último quarto de século: agravamento ou abrandamento?", e-cadernos CES, 29.

EIGE (2021a), Gender Equality Index 2020.

EIGE (2021b), Gender Statistics Database.

EIGE (2021c), Gender inequalities in care and consequences for the labour market, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

FRA (2020), European Union Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Survey 2020.

Gato, Jorge; Daniela Leal; e Daniel Seabra (2020), "Quando a casa não é um porto seguro: efeitos da pandemia COVID-19 em jovens de minorias sexuais e de género em Portugal", PSICOLOGIA, 34(2), pp. 89-100.

Guerreiro, Maria das Dores; e Margarida Barroso (2018), "Famílias e gerações: cenários de desigualdade e mudança" em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa, Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 165-183.

Gouveia, Rita; Sofia Serra da Silva; Ana Nunes de Almeida; Maria Manuel Vieira; Daniela Carvalho; e Ana Sofia Ribeiro (2021), Os Impactos Sociais da Pandemia: o Segundo Confinamento, Lisboa, ICS.

ILO [International Labour Organization] (2021), Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects Ten Years After the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (Nº 189), International Labour Office – Geneva.

Lusa (2020), "Covid-19: pandemia agudizou situações de violência doméstica já existentes", 16 de junho.

OECD (2019), SIGI 2019 Global Report: Transforming Challenges into Opportunities, Social Institutions and Gender Index, OECD Publishing, Paris.

PRR (2021), Plano de Recuperação e Resiliência, Lisboa, Ministério do Planeamento.

Perista, Eloisa; e Pedro Perista (2021), "O valor do trabalho não pago de mulheres e de homens – trabalho de cuidado e tarefas domésticas", factsheet 2.

Rubin, Gayle (1993 [1975]), "The traffic in women: notes on the 'political economy' of sex", em Jeffrey Prager e Michael Rushn (edits.), Psychoanalytic Sociology, Vol. I, Eduard Elgar Publishing, pp. 157-210.

Salanauskaitė, Lina (2021), Impacts of the COVID19 Crisis on Women's Lives: Equality at the Heart of Recovery, PT Presidency webinar.

Saleiro, Sandra; e Virgínia Ferreira (coords) (2016), Guia para a Integração a Nível local da Perspetiva de Género na Educação, Coimbra, CES.

Saleiro, Sandra Palma (2017), "Diversidade de género na infância e educação: contributos para uma escola sensível ao (trans)género", ex aequo, 36, pp. 149-165.

Saleiro, Sandra Palma; e Catarina Sales de Oliveira (2018), "Desigualdades de (cis e trans)género: Portugal no contexto europeu", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa, Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 131-147.

Sousa, Jéssica (2021), "'Pandemia aumentou 'gap' entre géneros. É um dos efeitos colaterais, destaca estudo da Universidade Nova'", Jornal Económico, 30 de junho.

Tavares, Inês; Ana Filipa Cândido; e Renato Miguel do Carmo (2021), Desemprego e Precariedade Laboral na População Jovem: Tendências Recentes em Portugal e na Europa, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.

Wall, Karin (coord.) (2016) Livro Branco: Homens e Igualdade de Género em Portugal, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais / Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.

CAPÍTULO 9

MIGRAÇÕES, DESIGUALDADES E PANDEMIA

Ana Filipa Cândido

Investigadora no Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, Doutoranda em Sociologia no Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Rui Pena Pires

Professor Catedrático no Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, Investigador no CIES-Iscte e Investigador e coordenador científico no Observatório da Emigração

A primeira era das migrações modernas terminou com a Grande Guerra de 1914-18, seguindo-se uma longa retração da mobilidade internacional, a qual só retomaria o seu dinamismo anterior depois da II Guerra Mundial. Estaremos hoje perante uma nova pausa longa nas migrações internacionais? Dados recentes revelam que, em Portugal, o ano de 2020 foi marcado pela diminuição dos fluxos migratórios. De acordo com o *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo de 2020* (Estrela *et al.*, 2021), houve uma quebra na tendência de crescimento dos fluxos de novos títulos de residência (-8,5% em relação a 2019)¹. A emigração também parece ter diminuído, como é comprovado pela diminuição das entradas de portugueses em vários países: no Brasil, em Andorra, na Áustria, na Noruega, no Luxemburgo, na Alemanha, nos Países Baixos, no Canadá, em Espanha, e, especialmente, no Reino Unido (-73% do que em 2019) (Vidigal, 2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f; 2021g; 2021h; 2021i; 2021j)². É expectável que novos dados sobre a emigração para outros países confirmem esta tendência decrescente.

¹ Consultar relatório [aqui](#).

² Clicar em cada país para consultar a informação detalhada.

A tendência não é só nacional nem exclusiva da migração. Em abril e maio de 2020, as restrições da mobilidade internacional em geral, do turismo às migrações passando pelas viagens de negócios ou as visitas familiares, traduziram-se numa redução drástica, quase total, do número de passageiros em voos internacionais: menos cerca de 90% em comparação com os mesmos meses do ano anterior (Benton et al., 2021). A redução das migrações induzida pelas medidas de combate à pandemia da Covid-19 esteve associada a uma ampliação das desigualdades migratórias em diferentes planos. Identificam-se a seguir essas desigualdades, as modalidades e razões do seu agravamento com a pandemia, e as respostas públicas visando contrariar ou mitigar esse agravamento.

Desigualdades nas migrações internacionais

A primeira relação entre migrações e desigualdade é a mais óbvia: as migrações internacionais são potenciadas por desigualdades sociais de base territorial. Os países são bastante desiguais entre si, económica e socialmente, pelo que as desigualdades sociais dependem, antes de mais, do local de nascimento (*location based inequality*), havendo quem usufrua de um *prémio de cidadania* e quem sofra uma *sanção de cidadania*, involuntariamente, apenas em consequência do país em que se nasce (Milanovic, 2016: 128). As migrações são uma resposta, minoritária, às desigualdades territoriais, mas isso não significa que, no mundo, "(...) as migrações tendem a dirigir-se [apenas] das regiões menos desenvolvidas, ou periféricas, para as mais desenvolvidas, ou centrais" (Pires e Pereira, 2018: 336). Os fluxos migratórios atuais caracterizam-se por uma diversidade de origens e destinos: embora quase metade dos migrantes se desloquem de países menos desenvolvidos para outros mais desenvolvidos, as migrações Sul-Sul são quase equivalentes, em magnitude, às migrações Sul-Norte (Ratha e Shaw, 2007).

Segundo, o pressuposto muitas vezes presente nos discursos sobre as migrações, de acordo com o qual estas são um movimento de

pobres de países pobres para países ricos, favorece um processo de homogeneização da realidade migratória, em que desaparecem as desigualdades entre migrantes e nas sociedades de origem e de destino. Ora, as migrações são uma escolha desigualmente acessível de resposta a desigualdades sociais de base territorial, tanto no plano internacional como no nacional. A posição social dos indivíduos é condicionada (ou estruturada) por múltiplas desigualdades sociais e a diferentes posições sociais correspondem níveis desiguais de acesso a recursos, como, entre outros, dinheiro, conhecimento ou relações, passíveis de mobilizar para suportar a escolha de emigrar, ou seja, para constituir capacidade migratória (de Haas et al., 2018: 17). A migração é uma resposta a oportunidades que dependem da existência de capacidades que constituam e viabilizem aspirações migratórias. E, em resumo, essas capacidades e aspirações estão desigualmente distribuídas.

Terceiro, entre as capacidades importantes no incremento do potencial migratório estão as qualificações, uma variável-chave. Diferentes qualificações constituem-se como "(...) diferenciais de percepção das migrações como oportunidades e dos custos (...) do movimento migratório e da integração na sociedade de destino" (Pires e Pereira, 2018: 339). Os mais qualificados têm uma maior probabilidade de emigrar do que os menos qualificados (Pires e Pereira, 2018: 339; Russel et al., 2010: 86; de Haas et al., 2018: 22). A taxa de emigração da população com qualificações superiores é, em Portugal, cerca do dobro da observada para a população com formação secundária e quatro vezes maior do que a taxa registada para a população com formação básica (Pires e Pereira, 2018: 347)³. Este fenómeno explica-se, fundamentalmente, por duas ordens de razão.

³ A "taxa de emigração é a relação entre a população total nascida num país e a parte dessa população emigrada, isto é, que vive há mais de um ano noutro país. Pode ser medida globalmente ou para setores específicos da população definidos, por exemplo, em função do sexo ou da qualificação. Neste último caso, a medida tende a ser feita mais em termos de stock, para o qual há em regra um leque alargado de variáveis de caracterização, do que em termos de fluxo." (Pires e Pereira, 2018: 339).

Primeira, os mais qualificados possuem redes mais extensas e diversificadas de contactos, um capital social mais volumoso, particularmente redes de recrutamento que são mais frequentes e formalmente organizadas nas profissões mais qualificadas (Meyer, 2008: 94). Segunda, nesta população é mais provável a emergência de orientações cosmopolitas favoráveis a estratégias de mobilidade territorial alargada, bem como uma maior facilidade de adaptação às sociedades de destino. A assimilação segmentada (Portes e Zhou, 1993; Portes, Waller e Fernández-Kelly, 2008)⁴ também significa que, neste caso, a adaptação se fará tendo por referência meios sociais qualificados, menos marcados pela heterogeneidade sociocultural entre nações. Nas migrações qualificadas tende por tudo isto a ser menor a insegurança ontológica (Giddens, 1984: 60-64). Mais capacidade para migrar significa não só ter mais capacidade para usar as rotas tradicionais de emigração como ter mais capacidade para escolher novos destinos, ou seja, menor dependência de redes migratórias já estabelecidas.

Quarto, os Estados têm um papel importante na configuração dos processos migratórios, seja indiretamente, com o investimento em infraestruturas institucionais, como no caso da educação, seja diretamente, através de políticas migratórias (de Haas, 2010: 24; Czaika e Parsons, 2016: 18). Os estados-nações têm um papel antigo na estruturação das migrações através de políticas migratórias que tendem a funcionar como mecanismos de seleção e exclusão (Therborn, 2013: 62). Nos países de destino, essas políticas têm hoje como objetivo principal limitar a imigração dos menos qualificados, argumentando-se com os riscos de pressão sobre o estado social, em

⁴ A assimilação segmentada é um conceito que dá conta das distintas formas de adaptação e integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento. Portes e Zhou (1993: 84) apresentam uma tipologia dos modos de incorporação, onde especificam as dimensões de análise fundamentais para identificar o tipo de assimilação, que serve de base ao modelo de assimilação segmentada criado por Portes, Waller e Fernández-Kelly (2008: 19). Importa ainda evidenciar que o conceito de assimilação segmentada tem por base o conceito de grupo de referência de Merton (1968 [1949]).

particular em sociedades mais igualitárias (Milanovic, 2016: 135). Existe uma multiplicidade de políticas que discriminam a favor de emigrantes qualificados, com o ensino superior: políticas de admissão, políticas de incorporação (direitos que são concedidos aos mais qualificados com o intuito de os atrair) e acordos bilaterais que tornam mais seguras as trajetórias migratórias (Czaika e Parsons, 2016: 10-15). Por último, destaca-se que os processos migratórios dos mais qualificados são facilitados por se integrarem em segmentos internacionalizados do mercado internacional, como é o caso de categorias como as dos especialistas das atividades intelectuais e científicas (Iredale, 2001: 8; Salt, 1992).

Quinto, aquelas políticas migratórias, reforçando a seletividade do fenómeno migratório, exacerbam as desigualdades Norte-Sul. A seletividade significa que os destinos dos emigrantes mais e menos qualificados não são os mesmos, não permitindo um nivelamento das desigualdades sociais. Como menciona Sanderson (2016), os países desenvolvidos de destino, com a implementação de políticas migratórias mais seletivas, são mais beneficiados, especialmente em termos socioeconómicos, porque recebem um maior número de imigrantes mais qualificados. O autor conclui, relacionando a imigração com o rendimento, que as migrações internacionais exacerbam as desigualdades internacionais (ou globais) através de efeitos diferenciados no desenvolvimento nacional. No entanto, não é descartado que o efeito das remessas no rendimento nos países de origem possa contribuir para atenuar os efeitos desiguais das migrações. Sabe-se que as remessas são uma das fontes mais estável de financiamento externo de muitos países de emigração, sobretudo daqueles com economias frágeis, desempenhando um papel crucial enquanto "seguro social" (Kapur, 2004: 10). No entanto, continua a ser necessário explorar a relação entre as remessas e o rendimento, para confirmar e avaliar esses possíveis efeitos de nivelamento.

Sexto, no domínio específico das migrações de refugiados, são os países menos desenvolvidos que suportam a maior parte dos custos sociais da ajuda humanitária. Ou seja, esses custos estão muito

desigualmente distribuídos. A chamada crise europeia dos refugiados é mais comunicacional e política do que social, pois a Europa recebe apenas uma pequena parte dos refugiados, os quais, originários maioritariamente de países em desenvolvimento, se dirigem, em regra, para países vizinhos. Os refugiados representaram cerca de 0,3% da população mundial em 2020 e o seu número tem-se mantido estável ao longo do tempo: 20,7 milhões em 2020, ou 26,4 milhões se incluirmos os refugiados palestinianos. Os principais países de acolhimento são países em desenvolvimento: 86%, em 2020, de acordo com o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR, 2021). Em contrapartida, no mesmo ano, a Europa recebeu apenas cerca de 8% dos refugiados. As migrações de refugiados são, pois, fundamentalmente, migrações Sul-Sul.

Por fim, a relação entre migrações e desigualdade manifesta-se ainda nos processos de integração dos migrantes nos países de destino. O que especifica uma migração como internacional é a transformação do migrante em estrangeiro quando atravessa uma fronteira política, sendo o estatuto de estrangeiro, por definição, um estatuto de redução de direitos por exclusão da cidadania plena, reservada aos nacionais. É verdade que a amplitude dessa exclusão é variável, não sendo comparável, por exemplo, o nível alargado de exclusão dos migrantes a viver nos países do Golfo Pérsico, com aquele, mais reduzido, que enfrentam os migrantes nos países europeus. O grau máximo dessa exclusão acontece quando ao estatuto de estrangeiro se soma a situação de irregularidade na imigração. Desigualdade de cidadania é uma propriedade da posição do imigrante internacional, pelo menos durante uma fase da sua integração no destino, a qual poderá ser mais ou menos prolongada em função dos diferentes regimes de nacionalidade (Koning, 2021). Porém, as consequências dessa desigualdade são elas próprias desiguais em função da desigualdade intra-migrante. Migrantes mais pobres são mais afetados pela limitação de direitos porque têm menos recursos para obter no mercado os apoios sociais de que podem estar parcial ou totalmente afastados, no setor público, exatamente em

consequência do seu estatuto de estrangeiro (Ku e Bruen, 2013; Nowrasted e Cole, 2013).

Como a pandemia ampliou as desigualdades migratórias

A pandemia ampliou as desigualdades migratórias em múltiplos domínios: reduziu a oportunidade de recurso à migração como modalidade de resposta à desigualdade internacional; ampliou a probabilidade de recurso à migração irregular e os riscos que lhe estão associados; aumentou a desigualdade intra-migrantes; e reduziu o papel das remessas e das diásporas na mitigação dos efeitos da “fuga de cérebros”. Vejamos, brevemente, cada uma destas quatro dinâmicas.

Em primeiro lugar, as medidas de combate à pandemia passaram pela colocação de barreiras à mobilidade, em particular no plano internacional (Benton *et al.*, 2021). A mobilidade entre países esteve limitada, ou mesmo liminarmente proibida, mesmo em regiões de livre circulação, como no caso da União Europeia, sobretudo no primeiro semestre de 2020.⁵ Nesse período, a possibilidade de responder às desigualdades de base territorial com a emigração esteve praticamente suspensa, período que se prolongou para além do primeiro semestre de 2020 em certas regiões do mundo, como a Ásia e Oceânia. Numa segunda fase, que se consolidaria com o avanço do processo de vacinação, a possibilidade de mobilidade passou a estar dependente de critérios sanitários. Em particular, a possibilidade de mobilidade internacional, quando permitida, passou a depender da apresentação de resultados negativos de testes e ou de certificados de vacinação. Este condicionalismo ampliou as desigualdades no plano das capacidades migratórias, pois a cobertura da vacinação e da testagem

⁵ Em Portugal, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020](#), publicada em Diário da República n.º 53/2020, 1.º Suplemento, Série I, de 2020-03-16, repôs, “a título excecional e temporário, o controlo documental de pessoas nas fronteiras no âmbito da situação epidemiológica provocada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19”.

é muito desigual no plano internacional, sendo reduzida nos países menos desenvolvidos e elevada nos países desenvolvidos, 65% com pelo menos uma dose da vacina nos países de rendimento elevado e apenas 6% nos países de baixo rendimento (Fonte: Global Dashboard for Vaccine Equity, dados de novembro de 2021⁶).

A limitação das oportunidades migratórias para os habitantes dos países menos desenvolvidos poderá prolongar-se para além do tempo restrito em que vigorem as medidas de limitação da mobilidade internacional. Por exemplo, a perceção da associação entre migração e risco de contágio facilita a legitimação da imposição de medidas restritivas no plano das políticas migratórias. E o tratamento dos migrantes e dos refugiados como portadores de doenças, no caso a Covid-19, cria um estigma que pode prolongar-se num tempo para além da pandemia (Vertovec, 2020a). Num plano mais estrutural, convirá ter em conta eventuais efeitos sobre as migrações das conjunturas de crise económica que resultaram das medidas de confinamento usadas para limitar os contágios e assim combater a pandemia. Na maior parte dos países, a crise gerou taxas de desemprego mais elevadas que podem vir a reduzir a procura de trabalho imigrante. As empresas terão neste caso acesso a uma reserva de desempregados nacionais e poderão existir pressões políticas para os contratarem em detrimento do recurso a imigrantes. O resultado poderá ser uma economia menos dependente, em geral, do recurso a trabalho imigrante, verificando-se a reversão de uma tendência de décadas (Gamlen, 2020). Os efeitos dessa reversão afetarão sobretudo os países em desenvolvimento de onde é originária parte importante das migrações de trabalho. Haverá, nesse caso, não só menos oportunidades migratórias como o retrocesso parcial das que existiram no passado, por efeito de regressos de imigrantes aos países de origem por diminuição das oportunidades de trabalho no destino.

Em segundo lugar, as medidas de combate à pandemia, restringindo a mobilidade, aumentaram os riscos migratórios (Benton et

⁶ Consultar [aqui](#).

al., 2021). Não tendo desaparecido as desigualdades que potenciam as migrações, os controlos da mobilidade internacional reduzem as migrações mas não eliminam a sua procura. Podem, porém, traduzir-se na substituição de movimentos regulares por processos de migração irregular com mais intensidade e risco. Essa substituição tem como consequência facilitar o estabelecimento de relações de exploração ampliadas, pois as restrições à mobilidade podem aumentar a dependência de muitos migrantes de intermediários e facilitadores, em especial de contrabandistas de pessoas, por parte daqueles que, menos capacitados, têm mais dificuldade em aceder a informações confiáveis sobre rotas de migração em rápida mudança. Há, por isso, um risco maior de exploração e tráfico devido ao uso de rotas mais perigosas que permitam ultrapassar as restrições fronteiriças (Bird, 2020; Herbert, 2020).

Em terceiro lugar, a resposta à Covid-19 aumentou a desigualdade entre atuais ou potenciais migrantes. Aumentou, desde logo, as vulnerabilidades socioeconómicas dos que mais dependem da mobilidade para sobreviver, nomeadamente para escapar a conflitos, a colapsos económicos ou a desastres ambientais: verifica-se, já, um claro decréscimo dos pedidos de asilo (UNCRH, 2021). Aumentou, também, a desvantagem migratória dos mais pobres dos países mais pobres, e entre estes os que estão numa situação irregular, por não terem recursos económicos para pagar a testagem ou a vacinação que não estão disponíveis na oferta pública, pelo menos no volume necessário para uma cobertura mais alargada e democrática. Mas esta situação também ocorre nos países desenvolvidos afetando os imigrantes mais pobres e em situações de irregularidade, como, por exemplo, nos Estados Unidos da América (Capps e Gellat, 2020). Esta desvantagem é, e será ainda durante muito tempo, uma modalidade mais das desigualdades de mobilidade entre aqueles que, tendo ou não a mesma origem territorial, possuem recursos e oportunidades para se moverem livremente, os *movers*, e aqueles que se deparam com possibilidades de mobilidade bastante restringidas, os *no-movers* (Benton *et al.*, 2021), hoje em consequência da pandemia, hoje e

ontem por diferentes oportunidades de acesso a vistos e a recursos económicos necessários para custear as viagens (que ficaram mais caras) e a instalação no destino. Esta desigualdade terá propensão para crescer, caso viajar seja condicionado por critérios como a vacinação ou a testagem, ou se a dependência de registos de saúde digitais tornar a capacidade de viajar dependente do acesso e literacia digitais. O crescimento da desigualdade de capacidades migratórias poderá reforçar o modelo de Singapura (*singapore futures*): ambiente acolhedor para migrantes altamente qualificados e ambiente de trabalho temporário rigidamente controlado para migrantes pouco qualificados, em termos de recrutamento, mobilidade e condições de trabalho (Vertovec, 2020b).

Finalmente, uma breve referência à questão das remessas. As primeiras estimativas feitas nos primeiros tempos da crise pandémica apontavam para uma descida intensa e abrupta do valor das remessas mundiais logo em 2020, na ordem dos -20% (Banco Mundial, 2020; Ratha et al., 2020: viii), ou mesmo mais no caso de África (Kalantaryan e McMahon, 2020). Os valores entretanto apurados pelo Banco Mundial não confirmaram a intensidade da quebra, menor do que o esperado – menos 1,6% do que em 2019 (Ratha et al., 2021). Porém, se continuarem as restrições à mobilidade, ainda que de modo intermitente, é provável que as previsões iniciais se confirmem, embora a um ritmo mais lento. De facto, a não renovação dos fluxos migratórios ou a sua renovação num patamar mais baixo de intensidade, quando prolongada, tende a estar associada a uma redução das remessas, que não se mantêm estáveis ao longo do ciclo migratório, sendo em geral mais volumosas na fase inicial deste (de Haas, 2010; Straubhaar e Va dean, 2006). Por exemplo, em 2020 as remessas recebidas em Portugal provenientes do Reino Unido foram mais de 50% superiores às recebidas dos EUA (Vidigal, 2021k), embora o número de migrantes nascidos em Portugal a residir naqueles dois países fosse da mesma ordem de grandeza (em torno dos 160 mil). O declínio da emigração portuguesa para os destinos americanos, em contraste com o seu crescimento para a Europa, explica as diferenças

observadas, não o stock de emigrados, que é semelhante. A eventual descida das remessas recebidas pelos países em desenvolvimento poderá coexistir, como se referiu no parágrafo anterior, com uma acentuação do carácter seletivo das entradas nos países mais desenvolvidos. Isto é, poderemos ter menos remessas e mais fuga de cérebros, anulando-se assim os efeitos das remessas que contrariavam as “dinâmicas de desenvolvimento do subdesenvolvimento” na origem (Frank, 1966), ou reprodução do subdesenvolvimento⁷, dinâmicas essas provocadas pela perda de parte importante dos recursos humanos mais qualificados através da emigração.

Políticas de redução das desigualdades migratórias

Contrariar os efeitos da pandemia que acentuam as desigualdades migratórias exige respostas nos planos internacional e nacional. No primeiro caso, a questão-chave que requer resposta política é a generalização da vacinação ao conjunto do mundo. Enquanto persistirem os atuais diferenciais de vacinação entre países mais e menos desenvolvidos, a possibilidade de responder à desigualdade entre países através da emigração permanecerá diminuída.

A redução dos riscos da imigração ilegal requer respostas nacionais e internacionais, em particular respostas europeias. Sem a criação de canais e mecanismos realistas de migração regular, a dependência de redes de contrabando de pessoas e a pressão migratória induzida pelos interesses dessas redes manterá o nível atual de riscos e traduzir-se-á na manutenção ou aumento da imigração irregular nos países de destino. No caso de Portugal, está há muito prevista nos programas dos dois últimos governos, 2015-2022, a criação de um visto temporário para procura de emprego no país, que permitiria adequar localmente, com mais realismo, a oferta e procura de emprego

⁷ A expressão “reprodução do subdesenvolvimento” não é plenamente adequada porque nas “dinâmicas de desenvolvimento do subdesenvolvimento” existe mudança institucional mas na direção de contextos institucionais desfavoráveis.

migrante. Medida útil em tempos correntes como na situação de exceção provocada pela pandemia e as respostas a esta.

A imigração irregular, em boa medida o resultado da ausência de canais e mecanismos realistas de imigração nos países desenvolvidos de destino, é, como já referido na secção anterior, um estatuto de redução ampliada de direitos de cidadania. Essa redução tem efeitos agravados em situações em que os imigrantes, como os restantes cidadãos, necessitam de apoios acrescidos do Estado, como aconteceu com a crise pandémica da Covid-19. Neste caso, apoios, em particular, no domínio sanitário. Na resposta a este problema, o governo português teve uma iniciativa eficaz, suspendendo, durante a pandemia, os efeitos da situação de irregularidade dos imigrantes que tinham iniciado já o seu processo de regularização (Despacho n.º 10944/2020). Resposta que se somou a decisões tomadas no sentido de manter em funcionamento, durante a pandemia, o atendimento nos serviços dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes, bem como o agendamento necessário à conclusão de processos pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (respetivamente, Despachos n.º 3686-A/2020⁸ e n.º 3863-B/2020⁹). Todas estas medidas, úteis em situação de exceção, esgotarão os seus efeitos com a progressiva superação da crise, mantendo-se, no entanto, ainda que a níveis diferentes, os fatores na origem da imigração irregular – e, portanto, a necessidade da criação de canais e mecanismos realistas de regulação das migrações.

A redução da desigualdade de tratamento entre migrações de trabalho e migrações qualificadas não parece ser do interesse dos países de destino mais desenvolvidos. No entanto, estudos sobre os mercados de trabalho revelam que o funcionamento de setores considerados estratégicos na União Europeia não depende apenas da disponibilidade de mão-de-obra qualificada. Migrantes comunitários e,

⁸ Consultar [aqui](#).

⁹ Consultar [aqui](#).

sobretudo, de países terceiros, são indispensáveis para assegurar funções vitais nas economias mais desenvolvidas, nomeadamente em setores como os cuidados pessoais ou a limpeza, o ensino ou a saúde, onde representam cerca de 13% da população ativa com emprego (Fasani e Mazza, 2020). Por outras palavras, não é realista reduzir as necessidades de trabalho migrante nos países da União Europeia ao trabalho mais qualificado. Não sendo realista, a restrição das migrações de trabalho pouco qualificadas, em lugar da sua regulação, acabará por se traduzir em incrementos da imigração irregular mais do que na diminuição da imigração, que continuará a ter procura, sobretudo nos países do sul da Europa, como Portugal, nos quais a persistência de situações de informalidade no mercado de trabalho viabiliza a irregularidade na imigração. Em resumo, mesmo em situações de catástrofe sanitária, não é possível proibir a mobilidade, mas é possível regular a mobilidade. Para isso é necessário, no plano nacional, “evitar respostas unilaterais e trabalhar com outros governos e organizações internacionais para desenvolver políticas de saúde e de fronteira que sejam bem planeadas e bem concretizadas” (Benton *et al.*, 2021: 4).

Finalmente, uma referência às políticas de diáspora. Como atrás referido, há movimentos simétricos nas migrações que podem compensar, mesmo que só parcialmente, as perdas originadas nos países menos desenvolvidos pela saída de recursos humanos. As remessas são um desses movimentos, mas não esgotam os contributos possíveis das diásporas para o desenvolvimento dos países de origem e, portanto, para contrariar as dinâmicas globais de desenvolvimento desigual (Portes, 2016). As diásporas podem estar na origem de espaços transnacionais, unindo origens e destinos dos fluxos migratórios nos quais circulam remessas, mas também recursos sociais como conhecimento e oportunidades, também referidos na literatura como “remessas sociais” (Levitt, 1998). O volume de todos estes recursos, monetários ou sociais, depende do grau de latência das redes sociais que constituem os referidos espaços transnacionais. As políticas de diáspora podem reduzir o estado de latência das redes pela promoção da sua ativação regular, o que se faz, sobretudo, através da

promoção da circulação entre origem e destinos (ver, por exemplo, os estudos em Yeugeny (2008) e o caso específico da Irlanda em Rob, Boyle e Ancien (2013)). Em tempos de pandemia, e da consequente redução da mobilidade internacional, essa circulação fica prejudicada, induzindo estados de latência mais prolongados das redes que, a prazo, conduzem à redução da sua dimensão ou, mesmo, ao seu progressivo desaparecimento. Políticas de diáspora que eram essenciais antes da pandemia tornam-se indispensáveis no pós-pandemia, provavelmente com mais intensidade, para contrariar uma latência mais prolongada das redes.

Referências bibliográficas

- Banco Mundial (2020), World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History.
- Benton, Meghan; Jeanne Batalova; Samuel Davidoff-Gore; e Timo Schmidt (2021), COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020, Washington D.C. e Geneva, Migration Policy Institute and International Organization for Migration.
- Bird, Lucia (2020), "Learning from COVID-19: implications for the EU response to human smuggling", IAI Commentaries, 20 (92), Instituto Affari Internazionali.
- Czaika, Mathias; e Christopher Parsons (2016), "High-skilled migration in times of global economic crisis", Working Paper (126), Oxford, International Migration Institute.
- de Haas, Hein (2010), "Migration transitions: a theoretical and empirical inquiry into the development drivers of international migration", Working Paper (24), Oxford, International Migration Institute.
- de Haas, Hein; Mathias Czaika; Marie-Laurence Flahaux; Edo Manhendra; Katharina Natter; Simona Vezzoli; e Maria Villares-Varela (2018), "International Migration: trends, determinants and policy effects", Working Paper (33), Oxford, International Migration Institute.
- Estrela, Joaquim; Silvia Reis; Pedro Sousa; e Rui Machado (2021), Relatório de Imigração: Fronteiras e Asilo 2020, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF-GEPF).

- Fasani, Francesco; e Jacopo Mazza (2020), A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Frank, Andre G. (1966), "The Development of underdevelopment", Montly Review, 18(4), pp.17-31.
- Gamlen, Alan (2020), Migration and Mobility After the 2020 Pandemic: The End of an Age?, International Organization for Migration.
- Giddens, Anthony (1984), The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration, Cambridge, Polity.
- Herbet, Matt (2020), "Human smuggling in an age of pandemic", Moving Beyond Pandemic podcast, Migration Policy Institute, a 21 de outubro de 2020.
- Iredale, Robyn (2001), "The migration of professionals: theories and typologies", International Migration, 39 (5), pp. 7-26.
- Kalantaryan, Sona; e Simon McMahon (2020), Covid-19 and Remittances in Africa, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Kapur, Devesh (2004), Remittances: The New Development Mantra? (paper prepared for the G-24 Technical Group Meeting, 15-16 September), New York e Geneva, United Nations.
- King, Russel; Richard Black; Michael Collyer; Anthony J. Fielding; e Ronald Skeldon (2010), The Atlas of Human Migration: Global Patterns of People on the Move, London, Earthscan.
- Kitchin, Rob; Mark Boyle; e Delphine Ancien (2013), "Ireland's diaspora strategy: diaspora for development", em Mary Gilmartin e Allen White (orgs.), Migrations: Ireland in a Global World, Manchester, Manchester University Press.
- Koning, Edward (2021), "Social protection of migrants and citizenship rights", em Handbook of Citizenship and Migration, London, Elgar Handbooks in Migration.
- Ku, Leighton; e Brian Bruen (2013), "The use of public assistance benefits by citizens and non-citizen immigrants in the United States", Working-Paper, Cato Institute.
- Kuznetsov, Yevgeny (org.) (2008), Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad, Washington, The World Bank.

- Levitt, Peggy (1998), "Social remittances: migration driven local-level forms of cultural diffusion", International Migration Review, 32(4), pp. 926-948.
- Merton, Robert K. (1968 [1949]), Social Theory and Social Structure, New York, The Free Press.
- Meyer, Jean-Baptiste (2008), "Network approach versus brain drain: lessons from the diaspora", International Migration, 39 (5), pp. 92-110.
- Milanovic, Branko (2016), Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization, Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nowrasted, Alex; e Sophie Cole (2013), "Building a wall around welfare state, instead of the country", Policy Analysis, 732, pp. 1-22.
- Pires, Rui Pena; e Cláudia Pereira (2018), "Migrações, qualificações e desigualdade social", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa, Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Portes, Alejandro (2016), "International migration and national development", Sociology of Development, 2 (2), pp. 73-92.
- Portes, Alejandro; e Min Zhou (1993), "The new second generation: segmented assimilation and its variants", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 530, pp. 74-96.
- Portes, Alejandro; William Haller; e Patricia Fernández-Kelly (2008), "Filhos de imigrantes nos Estados Unidos", Tempo Social, 20 (1), pp. 13-50.
- Ratha, Dilip; e William Shaw (2007), "South-south migration and remittances", World Bank Working Paper (182), Washington DC, World Bank.
- Ratha, Dilip; Eung Ju Kim; Sonia Plaza; e Ganesh Seshan (2021), Migration and Development, Brief 34: Resilience: COVID-19 Crisis through a Migration Lens, Washington, KNOMAD-World Bank.
- Ratha, Dilip; Supriyo De; Eung Ju Kim; Sonia Plaza; Ganesh Seshan; e Nadege D. Yameogo (2020), Migration and Development, Brief 32: COVID-19 Crisis through a Migration Lens, Washington, KNOMAD-World Bank.
- Salt, John (1992), "Migration processes among the highly skilled in Europe", International Migration Review, 25 (2), pp. 484-505.
- Sanderson, Matthew (2016), "To the richest go the spoils? immigration, development, and the north-south divide, 1970-2005", Sociology of Development, 2 (3), pp. 273-292.

- Straubhaar, Thomas; e Florin P. Va dean (2006), "International migrant remittances and their role in development", International Migration Outlook, SOPEMI 2006, OECD.
- Therborn, Göran (2013), "Three kinds of (in)equality and their production", em The Killing Fields of inequality, Cambridge, Policy Press, pp. 48-67.
- UNHCR (2021), Global Report 2020, Nações Unidas.
- Vertovec, Steven (2020a), "COVID-19 and enduring stigma", Max Planck Society, de 27 de abril.
- Vertovec, Steven (2020b), "Low-skilled migrants after Covid-19: Singapore futures?", COMPAS Coronavirus and Mobility Forum, a 21 de abril.
- Vidigal, Inês (2021a), "Entrada de portugueses no Brasil atinge mínimo em 2020", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021b), "Entrada de portugueses em Andorra atinge mínimo em 2020", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021c), "Entrada de portugueses na Áustria decresce em 2020", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021d), "Entrada de portugueses na Noruega é a mais baixa desde 2010", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021e), "Emigração para o Luxemburgo interrompe crescimento e diminui em 2020", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021f), "Entrada de portugueses na Alemanha decresceu 7% em 2020", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021g), "Emigração para a Holanda interrompe crescimento e diminui em 2020", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021h), "Decréscimo acentuado no número de entradas de portugueses no Canadá em 2020", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021i), "Emigração portuguesa para Espanha decresce 36% em 2020", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021j), "Emigração portuguesa para o Reino Unido regista grande queda em 2020", Observatório da Emigração.
- Vidigal, Inês (2021k), "Remessas 2020", OEm Fact Sheets, 12, Observatório da Emigração, CIES, Iscte, Instituto Universitário de Lisboa.

CAPÍTULO 10

KRIOLU NA DIREITU DI LÍNGUA I DI SIDANIA NA SAÚDE

Ana Raquel Matias

CIES-Iscte, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Intruduson¹

Este texto propõe uma reflexão sobre as hierarquias linguísticas existentes na sociedade portuguesa, discutindo a necessidade de criação de espaços e ferramentas que nos permitam pensar nas línguas socialmente marginalizadas presentes no território português. Pretende-se, deste modo, fornecer elementos que nos permitam desconstruir uma visão generalizada da sociedade portuguesa como monocultural e monolíngua, por contraste à sua efetiva realidade multicultural e multilíngua. Consequentemente, procurar-se-á abordar a diversidade linguística enquanto recurso fundamental no combate às desigualdades e ferramenta de inclusão, por contraste a abordagens que concebem essa diversidade enquanto um problema ou défice a colmatar. Propõe-se, deste modo, desnaturalizar a ideia de que existem categorias linguísticas objetivamente padronizadas e exclusivamente

¹ A escrita dos títulos das secções deste texto segue o alfabeto cabo-verdiano, conforme oficializado em Cabo Verde e com a revisão da linguista Ana Josefa Cardoso, exceto quando são citações. O presente texto irá variar entre o uso das categorias língua cabo-verdiana, crioulo ou crioulo cabo-verdiano, por terem usos indistintos no senso comum na sociedade portuguesa quando referentes à língua cabo-verdiana. No entanto, é importante sublinhar que por crioulo se incluem muitas outras línguas, como o guineense e outras, cuja base lexical não é o português, tendo presente que a descrição e identificação de línguas ditas crioulas inclui processos cujas fronteiras entre categorizações linguísticas e marginalização dos falantes tem sido alvo de estudo (ver, por exemplo, Degraff, 2005).

adequadas no exercício de cidadania, incluindo na comunicação e no acesso a políticas públicas.

A presente discussão centra-se no caso da língua cabo-verdiana, provavelmente a língua mais falada em Portugal a seguir ao português e à língua gestual portuguesa. Enquanto língua de origem africana e migrante, desde a sua génese que tem sido marcada por processos de minorização social e política, com impacto na vida dos seus falantes. Ainda hoje essa marginalização se reflecte na ausência desta língua em políticas públicas determinantes, nomeadamente na saúde, ao mesmo tempo que nas margens se tornou um elemento identitário distintivo no combate a essa mesma marginalização social e política. Neste sentido, este texto pretende relembrar especificamente que as desigualdades sociais no acesso à saúde são também desigualdades sociolinguísticas e étnico-raciais.

Saúdi na kriolu

A comunicação de informação sobre saúde pública é fundamental na contenção de doenças contagiosas, e as línguas em que essa comunicação acontece constituem elementos cruciais na mediação do acesso à saúde para comunidades, sobretudo se socialmente desfavorecidas. Um plano de serviços linguísticos é por isso crucial na prevenção e no controlo de emergências públicas e a diferentes escalas (de cima para baixo e de baixo para cima), sendo que aqui as autoridades oficiais desempenham um papel-chave enquanto canais de inclusão ou exclusão no acesso à saúde (Ortega, 2020). Em Portugal, verifica-se que o recurso à língua cabo-verdiana nos serviços linguísticos em políticas de saúde pública é ainda escasso e casuístico, também porque é ainda limitada a importância que os agentes destas políticas públicas concedem à diversidade linguística no seu acesso e disseminação.

Relativamente a informações gerais no acesso à saúde do Serviço Nacional de Saúde, a página da Direção Geral de Saúde (DGS) disponibiliza informação em cinco línguas, sendo que nenhuma destas

é uma língua africana². Já numa escala de maior proximidade com o público, têm-se observado práticas de uso do crioulo cabo-verdiano em cartazes informativos em alguns centros de saúde com uma presença significativa de população falante da língua. Seria aqui interessante analisar a diversidade destas práticas no que à prevenção da Covid-19 diz respeito, ou noutros aspectos do acesso à saúde, e perceber até que ponto são iniciativas casuísticas ou devidamente concertadas. Diferentemente, no decorrer do primeiro confinamento da pandemia da Covid-19 em 2020, a DGS lançou vídeos com recomendações de prevenção contra a Covid-19 em 11 línguas³, desta vez incluindo a língua gestual portuguesa⁴ e o crioulo cabo-verdiano⁵. Importaria analisar também o impacto da disseminação destes vídeos junto das populações-alvo.

Por seu turno, o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) disponibiliza, desde o início deste século, um Serviço de Tradução Telefónica (STT) em 69 idiomas, onde se incluem os crioulos de Cabo Verde e da Guiné Bissau⁶. Este é um plano de serviço linguístico que constitui, de facto, um serviço relevante, por colocar em conferência telefónica, e sem custos, técnicos/as de instituições prestadoras de serviços, tradutores/as e imigrantes, com óbvia aplicabilidade nos serviços de saúde pública. Mais uma vez, importaria analisar o uso deste serviço e o impacto que possa ter assumido na gestão da pandemia Covid-19, ou noutros aspectos do acesso à saúde. E especificamente face ao contexto pandémico da Covid-19, o ACM lançou no seu *site* uma página intitulada “COVID-19: Medidas,

² Consultar [aqui](#).

³ Consultar [aqui](#) e [aqui](#).

⁴ Consultar [aqui](#).

⁵ Consultar [aqui](#).

⁶ Consultar [aqui](#), que funciona através da [Linha de Apoio a Migrantes](#).

Orientações e Recomendações”⁷, onde disponibiliza: cartões informativos em 12 línguas sobre vacinação Covid-19, incluindo modalidade de casa aberta; três documentos em 10 línguas da Organização Internacional das Migrações (OIM) sobre Covid-19 para migrantes; um guia em 25 línguas sobre a Covid-19 da Associação dos Médicos do Mundo Portugal; e um folheto em mais de 30 idiomas da Organização Internacional das Migrações (OIM) sobre Covid-19. Nenhuma destas iniciativas incluiu a língua cabo-verdiana.

Num contexto menos oficial e territorialmente mais localizado, os Médicos Sem Fronteiras (MSF) realizaram, no primeiro semestre de 2021, um vídeo com vista à prevenção contra a Covid-19, intitulado “Nu ten ke previni (Temos de prevenir)”⁸. Este vídeo contou com a cooperação de associações locais e multiplicadores de saúde de comunidades de dois bairros da Área Metropolitana de Lisboa (AML, especificamente na Cova da Moura e na Alta de Lisboa). Trata-se de uma canção em língua portuguesa, que combina os crioulos cabo-verdiano e guineense com o canto cigano português, contando com artistas das comunidades. Esta iniciativa foi ainda complementada com a doação de kits de higiene, máscaras e materiais de prevenção e controlo do contágio, sendo que seria também interessante aferir o seu impacto junto das respectivas comunidades, e para lá destes dois territórios específicos.

Observam-se, de facto, limitações significativas no uso da língua cabo-verdiana na disponibilização e disseminação da informação oficial sobre saúde pública, salientando no entanto a necessidade de, por um lado, avaliar o impacto das medidas entretanto realizadas e aferir a sua concertação (nacional e local), e, por outro lado, reforçar uma maior horizontalidade das estratégias de gestão da diversidade linguística, incluindo as respetivas comunidades e outros parceiros que atuam

⁷ Consultar na página do ACM [aqui](#) e [aqui](#); e nas páginas da OIM [aqui](#) e [aqui](#).

⁸ Consultar a notícia [aqui](#). Consultar o vídeo [aqui](#).

quotidianamente no terreno, seja na escolha das medidas a implementar, seja no acesso à informação.

Mas em que medida se justifica o uso da língua cabo-verdiana nas medidas de prevenção à saúde? Uma primeira resposta reside na evidência de que a sua invisibilidade reproduz a marginalização de uma língua com presença histórica e demográfica relevante no território.

Kriolu na sociedade portuguesa

“Houve sempre uma marginalização do crioulo mas hoje em dia toda a gente bebe da nossa cultura mas não há uma valorização real quer dos nossos quer de quem chega de fora.”⁹.

A língua cabo-verdiana, comumente conhecida como crioulo cabo-verdiano, é uma língua de base lexical portuguesa, cujas origens remontam ao século XV (Cardoso, 2018; Pereira, 2002), sendo provavelmente uma das línguas mais faladas em Portugal, a seguir ao português e à língua gestual portuguesa. Esta é uma língua atualmente partilhada por quem a fala como língua materna, assim como entre os seus descendentes e as comunidades onde vivem as populações falantes desta língua. Constitui-se como património imaterial de uma boa parte da população negra em Portugal, sendo inegável que a identidade social e cultural dos falantes de crioulo funda-se também no estatuto que esta língua dispõe em Portugal.

O modo como percebemos hoje o papel do cabo-verdiano na sociedade portuguesa implica lembrar os processos sociais, políticos e económicos implicados na gestão e formação do seu contacto com a língua portuguesa. Importa, por isso, recordar que na base do surgimento do crioulo cabo-verdiano encontramos economias escravagistas e coloniais, a partir da qual a língua cabo-verdiana foi sujeita a uma hipervisibilidade de estereótipos, promotora de hierarquias racistas entre línguas europeias (superiores) e não europeias

⁹ Dino D’Santiago em entrevista por Karyna Gomes, Cidade, a Mensagem de Lisboa, 02 Dezembro de 2021.

(inferiores) (Rosa e Flores, 2017; Veronelli, 2015). Foi nestes contextos que a língua cabo-verdiana surgiu historicamente, categorizada primeiro como uma não-língua, e posteriormente como uma língua menor, incoerente, caracterizada por défice vocabular. Efetivamente, desde o século XVI, e até há pouco tempo, que as línguas crioulas de base lexical portuguesa de Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe eram consideradas corrupções africanas da língua portuguesa, associadas a termos intencionalmente pejorativos como “língua de preto” ou “fala da Guiné” (Pereira, 2002: 250, citados em Matias e Pinto, 2020: 18)

A comunidade cabo-verdiana em Portugal, seja de nacionalidade estrangeira ou portuguesa, é uma das mais antigas de origem imigrante e com peso demográfico mais significativo no território português. E mesmo se é de reconhecimento geral hoje que esta é uma língua de pleno direito – sendo língua nacional em Cabo Verde (Cardoso, 2018) – no território português é ainda uma língua social e culturalmente minorizada, estigmatizada e marginalizada, coincidente com a segregação residencial e social em que ainda vivem muitos dos seus falantes. Impõe-se, por isso, aprofundar o nosso conhecimento sobre o papel que a língua desempenha hoje no racismo internalizado na sociedade portuguesa, procurando identificar os processos sociais e políticos através dos quais, apesar da sua longa e importante presença histórica e demográfica no território português, esta se mantém gerida como uma língua não-nacional, não-territorial, não-regional, não-nativa e não-europeia (Matias, 2017: 157). Falamos de uma argumentação que se tem defendido como demográfica, histórica e sociolinguística, mas que é sobretudo política.

É hoje evidente a invisibilidade desta língua nos espaços de maior formalidade e estatuto social elevado, resultando em factores contraproducentes no combate às desigualdades sociais e económicas, dadas as suas implicações concretas nas infraestruturas de literacia existentes e nos usos da língua, nos seus diferentes formatos, práticas e usos quotidianos – pouco se disseminam as publicações e edições em cabo-verdiano (literatura, gramáticas, dicionários), não existe oferta do

seu ensino nos sistemas de ensino oficiais, e raramente é usada nos meios de comunicação social ou na disseminação de informação cidadã a vários níveis das políticas públicas em Portugal (acesso ao trabalho, habitação, saúde e educação). Por contraste, em espaços menos formais esta língua tem ganho cada vez mais relevância, sobretudo em plataformas de movimentos e iniciativas cidadãs e atividades artísticas, como veremos mais adiante.

“Kriolu pa mim é lingua mas ki ofisial, é um amor maternu ki jamas ta larga”¹⁰

E que língua cabo-verdiana ou crioulo cabo-verdiano encontramos hoje no território português? Importa aqui lembrar que a apropriação de qualquer língua, seja esta minoritária ou não, não se manifesta da mesma forma para todos aqueles que se constituem como a sua comunidade linguística, sendo que essa diversidade aufere-lhe maior riqueza e importância na sociedade onde essa diversidade acontece.

A língua cabo-verdiana em Portugal tem-se, de facto, transformado com a socialização diferenciada de cada falante com esta língua. As variedades usadas pelos que nasceram e cresceram em Cabo Verde, onde é a língua materna e a mais falada pela população, traduz-se em usos e práticas necessariamente diferentes dos seus descendentes que cresceram em Portugal e numa imersão linguística na língua portuguesa mais significativa. A importância que a língua cabo-verdiana assume para cada uma das diferentes gerações é ainda reveladora das relações transnacionais que esta língua possibilita – desde a família no país de origem, em Portugal e na diáspora cabo-verdiana internacional. As experiências de socialização linguística de cada um em diferentes línguas (línguas maternas, línguas nacionais dos países de origem, línguas de escola/de bairro, línguas oficiais estrangeiras nos diferentes

¹⁰ “Crioulo para mim é língua mais do que oficial, é um amor materno que nunca me larga” (Sol na Céu, por Karlon, 2018 [citação e tradução em Raposo, Varela, Simões e Campos, 2021: 281]).

movimentos migratórios da família) revelam uma diversidade de contextos territoriais e temporais, assim como etapas de vida e estratégias de mobilidade social e de cidadania – ou seja, revelam processos de vida a partir dos quais cada um vai construindo os seus repertórios linguísticos, transformando-os em recursos linguísticos com usos e importâncias diferenciadas.

As escolhas linguísticas nas famílias são por excelência indicadores de estratégias de mobilidade social, espelhando uma assimilação linguística geracionalmente diferenciada e mais comumente caracterizada pela valorização de competências multilingues que podem excluir a língua materna da geração mais velha se esta for social e culturalmente desvalorizada, como tem sido o caso da língua cabo-verdiana em Portugal. É importante aqui considerar o enquadramento sociopolítico em que estas escolhas se materializam (alguns exemplificados nas secções seguintes sobre o ensino, o jornalismo e o sector musical). Sublinha-se assim que as infraestruturas de literacia não estão disponíveis em línguas igualmente acessíveis para as diferentes gerações de uma mesma família; que os recursos linguísticos disponíveis podem assumir diferentes papéis enquanto factores de distinção social, dependendo dos contextos; e que cada indivíduo e geração assume diferentes graus de envolvimento nos conflitos linguísticos que emergem dos fenómenos migratórios.

A ausência da prática de uma norma oficial da língua cabo-verdiana em contextos formais (como o ensino) em Cabo Verde (Cardoso, 2018)¹¹, parece aqui conceder uma certa liberdade aos seus falantes e aprendentes à escala global, demonstrando atitudes em relação à língua diferentes daquelas que dispõem com outras línguas oficializadas, como o português. Essas atitudes espelham-se na forma como sentem esta língua como sua – seja porque é a língua da família, ou um elemento distintivo de uma identidade herdada, ou a língua da comunidade onde se cresce, se vive ou se socializa. Escrever e falar em

¹¹ Mesmo tendo a língua o estatuto de língua nacional e não oficial, existem orientações oficiais do alfabeto cabo-verdiano em Cabo Verde para as normas de escrita.

crioulo cabo-verdiano torna-se uma forma de se expressar conforme as regras que se foi aprendendo e apreendendo em contextos e usos variados que excluem o ensino oficial de uma norma-padrão, antes fruto da socialização linguística de cada um nesta língua – sejam estes contextos familiares, entre pares, redes sociais, movimentos colectivos, espaços educativos ou, transpondo as normas de alfabetização em língua portuguesa, por vezes com influências de outras línguas africanas. Com a expansão e a democratização do espaço digital, torna-se ainda mais visível a variedade de práticas de escrita e de oralidade na língua cabo-verdiana. E, lembrando a importância desta língua nalguns territórios da AML, podemos ainda afirmar que o crioulo em Portugal está, de facto, “para além da comunidade cabo-verdiana, transformando-se na língua franca de muitos jovens da periferia de Lisboa” (Raposo, Varela, Simões e Campos, 2021: 274).

Ensinu di kabuverdianu na skola purtugues

Medir a presença da língua cabo-verdiana em Portugal é difícil, pela ausência de estatísticas nacionais relativas às línguas faladas pelos cidadãos residentes. No entanto, desde os anos 1980 que esta é a primeira língua não oficial mais falada, sobretudo na AML. Esta observação pode ser corroborada em estudos mais recentes realizados em escolas públicas portuguesa, que nos permitem aproximações à diversidade linguística aí existente, servindo como *proxys* ao seu impacto na sociedade portuguesa (DEB, 2003; Dionízio *et al.*, 2005; Mateus, Pereira e Fischer, 2008; DGIDC, 2009; Madeira *et al.*, 2014). Podemos daqui concluir que entre 50 a 80 línguas diferentes são faladas e usadas pelos alunos das escolas portuguesas em contexto familiar, frequentemente associadas ao uso do português, sendo que aquelas com mais presença são efectivamente os ditos crioulos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), com destaque para a língua cabo-verdiana (ver discussão em Seabra *et al.*, 2018).

Paralelamente, observamos também que nos últimos 40 anos têm decorrido experiências piloto de educação bilingue/plurilingue em

português e cabo-verdiano, desde o jardim de infância ao 2.º ciclo¹². Estas têm sido experiências concentradas em bairros da AML, caracterizados por uma elevada presença de população de origem africana, e sobretudo cabo-verdiana, mas também de segregação e estigmatização social. Apesar destas experiências se terem realizado em escolas públicas, ou em parcerias com escolas públicas, decorreram à margem do sistema educativo oficial. Isto porque se diferenciaram das construições do ensino e das políticas linguísticas oficiais, onde a língua portuguesa é tida como “a única língua de integração e de escolarização, remetendo as restantes línguas ao silenciamento nas aulas, toleradas nos espaços privados/familiares/comunitários mas percecionadas como bloqueadoras da integração das comunidades.” (Matias e Martins 2019: 152). Assim, apenas *nas margens* a efetiva diversidade linguística da população escolar tem sido tomada como estratégia de promoção do sucesso e inclusão escolar junto de alunos potencialmente bi/plurilingues, visto que, além destas experiências piloto, a língua cabo-verdiana se mantém desvalorizada nos espaços de ensino formal em Portugal.

“Jornalismo na kriolu ê um kumeço di narrativa ki ta ben kaba ku un monti di preconceito”¹³

Um importante sector de disseminação de informação e inclusão cidadã são os meios de comunicação social. Desde 2001 que a European Association of Daily Newspapers in Minority and Regional Languages (MIDAS¹⁴) tem defendido que a existência de meios de comunicação social quotidianos em línguas minoritárias pode desempenhar um papel importante, através da promoção da sua

¹² Consultar discussão sobre estas experiências piloto em Matias e Martins (2019).

¹³ Dino D’Santiago em entrevista por Karyna Gomes, Cidade, a Mensagem de Lisboa, 02 de Dezembro de 2021.

¹⁴ Consultar [aqui](#).

linguagem escrita e oral, protegendo e promovendo comunidades cultural e socialmente minorizadas, ao mesmo tempo que permitem uma visibilidade construtiva e educativa junto da restante sociedade. Consideram, assim, que a sustentabilidade dos meios de comunicação social em línguas minoritárias constitui um dos elementos cruciais de um ambiente mediático livre e pluralista na União Europeia. Por isso, a MIDAS tem procurado apoiar os jornais existentes, promovendo o conhecimento sobre línguas minoritárias e regionais, contribuindo para a legislação europeia e nacional no apoio a meios de comunicação de populações minorizadas, dinamizando *lobbying* para apoio político e financeiro nestas matérias.

Em Portugal, o jornal digital a Mensagem de Lisboa¹⁵ (criado em 2021) arrancou com um projeto em Dezembro de 2021, que beneficia do financiamento de um dos programas da MIDAS¹⁶, com foco no desenvolvimento profissional e na transição digital. A partir deste financiamento, este jornal digital publica agora reportagens, entrevistas e artigos em crioulo cabo-verdiano e guineense, sob a coordenação de Karyna Gomes e apadrinhamento de Dino D’Santiago (ambos do sector musical), e da plataforma Lisboa Crioula¹⁷. Com esta iniciativa, o jornal pretende dar destaque à disseminação dos crioulos enquanto línguas com relevância no tecido social em Portugal, a partir de produção jornalística que dá visibilidade à multiculturalidade da sociedade

¹⁵ Consultar [aqui](#).

¹⁶ Consultar [Programa europeu NewsSpectrum](#), organizado e gerido pelo International Press Institute (IPI) de Viena (Áustria), em colaboração com a European Association of Daily Newspapers in Minority and Regional Languages (MIDAS) e a European Roma Institute for Arts and Culture (ERIAC).

¹⁷ E conforme se pode verificar no seu site, a plataforma [Lisboa Crioula](#) é um projeto cultural, criativo, transversal e participativo, que surge em 2021 para desenvolver diferentes iniciativas no espaço digital, onde a “Criolidade” é tida como uma identidade social e colectiva que, como na música de Dino D’Santiago (envolvido no projeto), resulta da sociedade onde vivemos, que reflete uma mistura onde todos somos crioulos, “fruto de uma aculturação, onde tradições, hábitos, projeções e conjunções caminham de mãos dadas”.

portuguesa. Até à data, as peças jornalísticas produzidas neste âmbito destacam a importância da disseminação desta língua como estratégia de combate ao preconceito em situações variadas.

Língua i múzika: instrumentu di sidadania

Já no sector artístico, é prolífica a produção musical através do uso da língua cabo-verdiana em Portugal, podendo mesmo afirmar-se que é tão antigo o recurso à poesia em crioulo juntamente com o português, quanto a presença da população negra em Portugal. Particularmente as letras das músicas cantadas em crioulo em diferentes géneros musicais (morna, funaná, batuque e, mais recentemente, o rap e o hip-hop) são autênticos testemunhos da realidade destas populações e, especificamente, das suas lutas cidadãs. Tendo sido esta uma questão que mereceu recentemente destaque num jornal de distribuição nacional, aí se discute que a utilização do crioulo tem cada vez mais se constituído “instrumento de referência e até de contracultura”, abordando criticamente aspectos sociais e raciais “cada vez mais expressos no ritmo e na construção do crioulo” (Belanciano, 2021). Citando uma reflexão recente de Estevens (no prelo) a este mesmo propósito, “music in Creole, as a meeting medium of these dynamic relations, is a straightforward answer to stigmatization and discrimination, or a warning call to remind us that the same language was used by Cape-Verdeans in the past to give an account of colonial exploitation, slavery practices, and to symbolically confront the colonial regime.” (Estevens, no prelo: 16).

Sublinha ainda a autora que podemos observar que “there is a discourse of resistance that is carried out through music and in which the use of language is a distinctive element” (Estevens, no prelo: 19), registando-se uma produção musical que parte de uma língua socialmente desvalorizada para dar forma e visibilidade a um legado da história e da cultura portuguesa, cujo reconhecimento se concretiza nas margens da sociedade. Para lá de outros temas mais quotidianos, têm servido, por isso, enquanto espaço de discussão, reivindicação e

denúncia de identidades sociais, culturais, nacionais e políticas, refletindo tanto o presente como o passado da sociedade portuguesa e afirmando a sua africanidade.

E especificamente numa análise mais recente de Raposo, Varela, Simões e Campos (2021) sobre o *rap*¹⁸ em Portugal desde os anos 1990, sublinha-se a relevância da produção musical na língua cabo-verdiana na construção do discurso anti-racista em Portugal, especificamente quando cantado por *rappers* negros e em cabo-verdiano – o denominado *rap* crioulo. E, apesar da evolução e diversidade do *rap* português, os autores destacam a produção focada nas expressões de descontentamento e resistência das populações racializadas, tornando o *rap* crioulo em Portugal um palco privilegiado de denúncia da exclusão social. Não será por isso de estranhar que, desde o seu início até aos dias de hoje, os autores destaquem as colaborações dos *rappers* com movimentos e colectivos anti-racistas e associações de bairro que surgiram desde então, procurando um lugar de fala nos *media* e na sociedade portuguesa. Como destaca o texto “o poder estético e político do rap crioulo transformou-o em uma das potentes linguagens de resistência da juventude negra em Portugal” (Raposo, Varela, Simões e Campos, 2021: 286), materializando-se, assim, no que denominam como “estética insurgente”, ou seja, práticas criativas de sujeitos racializados, com impacto na sua cidadania e afirmação na sociedade portuguesa.

Os mesmos autores observam ainda que, apesar da dinâmica produtiva do *rap* crioulo, esta produção musical tem sofrido alguma marginalização pelos canais de disseminação hegemónicos, questão corroborada recentemente no trabalho acima referido de Belanciano no jornal *Público*. Neste último, destaca-se a ambivalência na recepção da música cantada em crioulo, dada a dificuldade em passar na rádio pelo preconceito e marginalização com a produção cultural em crioulo, remetendo-a assim para uma significativa invisibilidade. Mas ambos os textos concordam que esta situação modificou-se drasticamente com a

¹⁸ *rap* – acrónimo em inglês de *Rhyme And Poetry*.

crescente importância das redes sociais na produção e disseminação musicais, resultantes da democratização no acesso à *internet*, aos dispositivos digitais e estúdios caseiros, que “abriram novas oportunidades não apenas na produção musical e videográfica, mas essencialmente na sua difusão (...) redimensionando a importância do rap crioulo na cena artística portuguesa” (Raposo, Varela, Simões e Campos, 2021: 273, 283). Sublinham ainda que, “antes menosprezado pelas editoras, rádios e outros meios de comunicação hegemónicos, o rap crioulo atualmente é um dos estilos musicais mais dinâmicos da juventude portuguesa, mobilizando artistas e uma legião de fãs que se utilizam das novas tecnologias de produção e divulgação para se fazerem visíveis” (Raposo, Varela, Simões e Campos, 2021: 283).

Pamodi ki língua kabuverdianu e inportanti pa spadja informason di cidadania?

“Na televisão não tens espaço para te exprimir, não tinhas nenhum espaço (...) o rap informava o *people* no bairro, educava o *people*. (...) A maioria dos rappers cabo-verdianos de Portugal mantém aquela mensagem social, de conscientização. Então, quando isto ainda vem em crioulo é quase um grito de guerra, um grito de liberdade!”¹⁹.

Desde o início do presente século que se observa uma contínua dinamização de movimentos e plataformas, que mobilizam cada vez mais o espaço digital para a disseminação das suas atividades, focados no reconhecimento da importância da população negra em Portugal. Defende-se a valorização do seu património material e imaterial, em contraciclo com uma hipervisibilidade de estereótipos existente nos discursos dominantes. No contexto da pandemia e do último ano de 2021, observa-se o reforço destas dinâmicas a partir do uso crescente

¹⁹ Chullage em “Nu bai. O Rap Negro em Lisboa” (2007), citado em Raposo, Varela, Simões e Campos (2021: 275).

de plataformas digitais²⁰. Sendo esta uma evidência no sector artístico, e mais recente e timidamente nos *media* digitais, mereceria também lugar noutros sectores da comunicação social e de políticas públicas, onde a ausência de línguas de origem crioula é evidente ou casuística.

Entender os processos que motivam o uso da língua cabo-verdiana, ou dos diferentes crioulos, nestes movimentos e projetos, implica ter presente que na base de uma sociedade multilingue reside uma relação histórica estruturante entre noções de diversidade linguística, de raça e de racismo de populações socialmente racializadas (Flores e Rosa, 2015 e Crenshaw, 1989, citados por Ortega, 2020). Especificamente, o reconhecimento da língua cabo-verdiana como língua nacional minoritária em Portugal está longe de se constituir uma realidade, facto infelizmente comum no espaço da União Europeia, no que se refere a línguas resultantes de relações históricas entre a Europa e os territórios não europeus anteriormente colonizados.

Segundo a MIDAS, mais de 50 milhões de pessoas na UE falam uma língua que não é a língua oficial do seu país²¹ e, por isso, esta associação internacional apoia especificamente a liberdade de imprensa em diferentes línguas, com o intuito de ajudar as “minorias a encontrar uma forma pacífica de fazer ouvir a sua voz”²². Justificam, assim, as suas acções específicas nesta matéria, por considerarem que os Estados nacionais não têm cumprido estes desígnios, violando assim os direitos das populações minorizadas. Entre estas línguas ditas minoritárias encontramos as línguas “indígenas ou regionais”, as “não

²⁰ Destacam-se, neste âmbito, e entre outras iniciativas importantes de 2021, a Plataforma Lisboa Crioula (hiperligação já referida acima), a União Negra das Artes (UNA) e o projeto de notícias em crioulo do jornal digital A Mensagem de Lisboa (hiperligação já referida acima).

²¹ “Over 50 million people in the European Union speak a language other than the official language of their country.”, aqui (tradução da autora).

²² “Minorities must find a peaceful way to get their voice heard.”, aqui (tradução da autora).

territoriais” ou ainda línguas “de origem imigrante”²³. Especificamente a língua cabo-verdiana faz parte das categorias de línguas ditas imigrantes – independentemente do seu papel histórico na sociedade portuguesa ultrapassar os fenómenos migratórios contemporâneos – categorização que explica também as políticas linguísticas existentes e ausentes nesta língua.

Todos os processos descritos anteriormente (na saúde, na escola, nos *media*, na música) refletem conflitos entre diferentes memórias histórico-sociais, a partir dos quais importa identificar os processos que levam a mudanças de estatuto de línguas tidas como imigrantes em línguas nacionais; a importância estrutural das comunidades/dos bairros e dos bi/plurilinguismos emergentes, no desenvolvimento de competências individuais e de cidadania; o grau de envolvimento de cada indivíduo nos conflitos linguísticos que emergem dos fenómenos migratórios, sejam estes mais ou menos recentes.

Efetivamente, reconhecer o papel central da língua cabo-verdiana, enquanto um recurso relevante e mediador de políticas públicas e, especificamente, de políticas públicas na saúde, de forma concertada e não casuística, implica primeiramente reconhecer o papel desta língua na sociedade portuguesa. Paralelamente, é igualmente emergente a necessidade de disseminar informação cidadã nesta língua, seja nas artes e nos *media*, como nos serviços de informação médica ou outros serviços públicos, sempre em colaboração com as suas diferentes comunidades linguísticas. Tais estratégias permitem não apenas que a informação cidadã e de saúde seja efectivamente acessível a todos os seus falantes, como permitem uma maior aproximação dos cidadãos a sectores das políticas públicas determinantes para o seu exercício de cidadania, nomeadamente na saúde, ao mesmo tempo que reproduziriam uma visibilidade mais construtiva a toda a sociedade sobre este património imaterial da sociedade portuguesa. Constituir-se-ia, por isso, uma importante prática de reconhecimento e inclusão

²³ Ver proposta de classificação em Broeder e Extra (1999: 109), discutida em Matias (2017: 153).

simbólicas que urge concretizar. Aqui, as artes poderão, de facto, ser parceiras fundamentais na transmissão de informação cidadã sobre saúde pública, como o têm sido já noutros planos do exercício de cidadania, sobretudo em territórios onde as políticas públicas têm estado mais ausentes.

Hiperligações

[Alto Comissariado para as Migrações \(ACM\), COVID-19: Medidas, Orientações e Recomendações](#), consultado a 29 de Dezembro de 2021.

[Alto Comissariado para as Migrações \(ACM\), Linha de Apoio a Migrantes](#), consultado a 29 de Dezembro de 2021.

[Alto Comissariado para as Migrações \(ACM\), Serviço de Tradução Telefónica \(STT\)](#), consultado a 29 de Dezembro de 2021.

[Direção Geral da Saúde \(DGS\), Recomendações DGS em Crioulo Cabo-verdiano](#), de 20 de Abril de 2020, consultado a 29 de Dezembro de 2021.

[Direção Geral da Saúde \(DGS\), Vídeo "Medidas de prevenção – Língua Gestual COVID 19/DGS/INEM"](#), de 06 de Abril de 2020, consultado a 29 de Dezembro de 2021.

[Direção Geral da Saúde \(DGS\), Documentos com Recomendações da DGS \(em 11 línguas\)](#), de 22 de Abril de 2020, consultados a 29 de Dezembro de 2021.

[Direção Geral da Saúde \(DGS\), Vídeos com Recomendações da DGS \(em várias línguas\)](#), de 22 de Abril de 2020, consultados a 29 de Dezembro de 2021.

[Direção Geral da Saúde \(DGS\), Serviço Nacional de Saúde – Informação em outras línguas](#), consultado a 29 de Dezembro de 2021.

[European Association of Daily Newspapers in Minority and Regional Languages \(MIDAS\)](#), consultado a 29 de Dezembro de 2021.

[Jornal digital a Mensagem de Lisboa](#), consultado a 29 de Dezembro de 2021.

[Médicos Sem Fronteiras \(MSF\), Nu ten ke previni | Projeto MSF Círculos de Diálogo e Partilha sobre a COVID-19](#), de 22 de Julho de 2021, consultado a 29 de Dezembro de 2021.

[Plataforma Lisboa Criola](#), consultado a 29 de Dezembro de 2021.

Programa Europeu NewsSpectrum, consultado a 29 de Dezembro de 2021.

Referências bibliográficas

AAVV, "PANDEMIA – Covid-19: Crioulo e canto cigano em música para vencer vírus que afastou os abraços", Ípsilon – Jornal Público, Lusa, de 31 de Julho de 2021, consultado a 29 de Dezembro de 2021.

Belanciano, Vítor (2021), "A afirmação do crioulo em Portugal", Ípsilon - Jornal Público, Lusa, de 26 de Novembro de 2021, consultado a 29 de Dezembro de 2021.

Broeder, Peter; e Guus Extra (1999), Language, Ethnicity and Education: Case Studies on Immigrant Minority Groups and Immigrant Minority Languages, Clevelond Multilingual Matters.

Cardoso, Ana Josefa (2018), "A situação linguística de Cabo Verde: em português e na kabuverdianu", em Paulo Feytor Pinto e Sílvia Melo-Pfeifer (orgs.), Políticas Linguísticas em Português, Lisboa, Lidel, pp. 126–47.

DEB/ME [Departamento de Educação Básica/Ministério da Educação] (2003), Caracterização Nacional dos Alunos com Língua Portuguesa como Língua Não Materna, Lisboa.

Degraff, Michel (2005), "Linguists' most dangerous myth: the fallacy of creole exceptionalism", Language in Society, 34, pp. 533–591.

DGIDC/ME [Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular] (2009), Relatório de Português Língua Não Materna (PLNM) 2006/07 e 2007/08, Lisboa.

Dionizio, Sandra (coord.); Catarina Pereira; e Marisol Almeida (2005), PLNM: Análise do Inquérito no Âmbito do Conhecimento da Situação Escolar dos Alunos cuja Língua Materna Não É o Português, Lisboa, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e DGIDC.

Estevens, Ana (no prelo) "The uses and resistances of Cape Verdean Creole in the migratory context of the postcolonial city" em Elsa Peralta e Nuno Domingos (orgs.), Legacies of the Portuguese Colonial Empire: Nationalism, Popular Culture and Citizenship, Bloomsbury Academic.

Gomes, Karyna (2021) "Entrevista a Dino D'Santiago – jornalismo na kriolu é um kumeço di narrativa ki ta ben kaba ku un monti di preconceito", Cidade – Jornal Digital a Mensagem de Lisboa, de 02 de dezembro de 2021.

- Madeira, Ana (coord.) (2014), Avaliação de Impacto e Medidas Prospectivas para a Oferta do Português Língua Não Materna (PLNM) no Sistema Educativo Português, FCSH/Universidade Nova de Lisboa, DGE.
- Mateus, Maria Helena; Dulce Pereira; e Glória Fischer (2008), Diversidade Linguística na Escola Portuguesa, ILTEC/FCG.
- Matias, Ana Raquel (2017), "O lugar das línguas imigrantes não-europeias na sociologia das migrações internacionais", em Beatriz Padilla, Joana Azevedo e Thais França (orgs.), Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 151-172.
- Matias, Ana Raquel; e Pedro Martins (2019), "Pode a educação plurilingue constituir-se como educação anti-racista?", em Cristina Roldão (org.), Educação (Anti)racista: Que Políticas, Práticas e Perspectivas?, MEDI@ÇÕES, V.7 n.2, pp. 151-166.
- Matias, Ana Raquel; e Paulo Feytor Pinto (2020), "Pretuguês/pretuquês: breves notas sobre o papel do racismo na construção histórica de um não-lugar de falar", Caderno MICAR Mostra Internacional de Cinema Anti-Racista, Porto, SOS Racismo, pp.13-20.
- Ortega, Lourdes (2020), "How is COVID-19 affecting second language acquisition?", em The 2020 Einar Haugen Lecture, Center for Multilingualism, Society Across Lifespan, aula apresentada na University of Oslo, a 23 de Setembro de 2020.
- Pereira, Dulce (2002), "A linguagem dos escravos negros em Portugal: entre a realidade e a ficção", Atas do Colóquio Escravatura e Transformações Culturais, Lisboa, Vulgata, pp. 247-268.
- Raposo, Otávio; Pedro Varela; José Alberto Simões; e Ricardo Campos (2021), "Nos e fidju la di gueto, nos e fidju di imigranti, fidju di Kabu Verdi: estética, antirracismo e engajamentos no rap crioulo em Portugal", Sociedade e Estado, 36 (1), pp. 269-291.
- Rosa, Jonathan; e Nelson Flores (2017), "Unsettling race and language: toward a raciolinguistic perspective", Language in Society, 46, pp. 621-647.
- Seabra, Teresa; Sandra Mateus; Ana Raquel Matias; e Cristina Roldão (2018), "Imigração e escolaridade: trajetos e condições de integração", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Susana Cruz Martins, Joana Azevedo e António Firmino da Costa (orgs.), Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa, Editora Mundos Sociais, Lisboa, pp. 301-314.

Veronelli, Gabriela (2015), "The coloniality of language: race, expressivity, power and the darker side of modernity", Wagadu, 13, pp. 108–134.

CAPÍTULO 11

FINANCEIRIZAÇÃO E DESIGUALDADES, DUAS FACES DE UMA MESMA REALIDADE

Ana Cordeiro Santos

Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra¹

O termo financeirização designa o conjunto de processos históricos e institucionais através dos quais atores, motivos e mercados financeiros ganharam um peso e poder acrescidos no capitalismo contemporâneo ao longo das últimas cinco décadas (Epstein, 2005). Estes processos foram parcialmente responsáveis pelo declínio generalizado da atividade produtiva, pela estagnação salarial, pelo aumento do desemprego e pelo endividamento das famílias, ao mesmo tempo que as recompensas capturadas pelo topo da pirâmide social se avolumavam, acentuando as desigualdades sociais.

A financeirização e o agravamento das desigualdades sociais não são apenas dois processos que ocorrem em paralelo, já que se reforçam mutuamente. Se, por um lado, o crescente peso económico e político do setor financeiro é uma causa relevante do aumento das desigualdades, por outro, estas também intensificam o processo de financeirização ao fomentar a entrada da finança em várias esferas da vida coletiva.

A literatura da financeirização organiza a crescente presença da finança na sociedade em três grandes domínios: a economia, as empresas e as famílias (van der Zwan, 2014). A financeirização associa-se,

¹ O capítulo insere-se nas atividades do projeto de investigação “EmployALL – A crise do emprego e o Estado Social em Portugal: deter a produção de vulnerabilidades sociais e de desigualdades” (referência PTDC/SOC-SOC/30543/2017), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia através de fundos nacionais.

assim, à emergência de um novo regime de acumulação de capital, que privilegia os interesses e imperativos financeiros, ao predomínio de estratégias de gestão focadas na valorização bolsista das empresas e à crescente presença da finança na vida cotidiana das famílias. A estes três domínios dever-se-á acrescentar um quarto, ainda pouco estudado, embora presente nas várias análises, o do próprio Estado, incluindo a crescente saliência de um modelo de governação política assente em instrumentos e mercados financeiros (Braun, 2020).

A cada uma destas transformações de natureza sistémica poder-se-á identificar um mecanismo de (re)produção de desigualdades. Isto é, a financeirização é um processo que vem acentuando desigualdades sociais por via da crescente influência da finança nas dinâmicas do capitalismo contemporâneo, da acrescida dependência das grandes empresas em relação aos mercados de capitais, da crescente intermediação dos agentes financeiros para garantir o acesso das famílias a bens e serviços essenciais e da maior dependência do Estado, sobretudo na ausência de soberania monetária, face ao setor financeiro para financiar a sua ação.

Financeirização da economia, empresas e famílias

A ascensão da finança é o resultado de políticas públicas de matriz neoliberal, que se tornaram hegemónicas e que incluem, entre outras, a privatização da banca, a desregulamentação e regulação conforme o desenvolvimento da atividade financeira, a “independência” dos Bancos Centrais ou a liberalização dos movimentos de capital. Estas políticas contribuíram não só para a proliferação e expansão de diferentes produtos e mercados financeiros, como favoreceram os interesses e os imperativos financeiros, em detrimento do investimento na atividade produtiva. A globalização da finança, aliada à intensificação da concorrência e à internacionalização da produção, geraram uma pressão acrescida sobre a acumulação de capital, desestabilizando os compromissos políticos e arranjos institucionais anteriores, designadamente o compromisso institucionalizado entre o

capital e o trabalho. A fragilização crescente dos sindicatos e, logo, do principal mecanismo de articulação entre a produção capitalista e a reprodução social, interrompeu uma era de relativo progresso nas relações laborais. O objetivo político de pleno emprego, para o qual os governos dedicavam importante investimento público, é substituído pela primazia dada à estabilidade dos preços, e a intervenção do Estado na economia é reconfigurada através de uma vaga de privatizações e de mercadorização dos sistemas de provisão social, pondo em causa a coesão e o bem-estar social, com forte repercussão nas empresas e nas famílias.

Estas transformações têm expressão num conjunto variado de indicadores, como o crescente peso da atividade do setor financeiro, a quebra da taxa de sindicalização dos trabalhadores ou o abrandamento da progressão salarial. A título meramente indicativo, entre 1980 e 2006, o peso do setor financeiro dos EUA no PIB quase duplicou, passando de cerca de 4,9% para 8,3%, tendo crescido significativamente em muitos outros países desenvolvidos. A evolução da economia portuguesa foi ainda mais impressionante tendo em conta o ponto de partida: o peso do setor financeiro no conjunto da atividade económica mais que duplicou, passando de 2,3% para 5,2% no mesmo período. Este valor é ainda mais surpreendente em termos comparativos, já que o peso do setor financeiro era de 5,3% na Alemanha e 5,2% em França, em 2006 (Fonte: OCDE²). Esta expansão acelerada da finança tem tradução num hiato crescente entre a rendibilidade do capital, na sua forma financeira, e o ritmo de crescimento da atividade económica, celebrado na famosa fórmula de Piketty (2014), $r > g$, e numa maior ocorrência de crises financeiras de maior intensidade, de que a última crise de 2008-09 foi exemplo, agravando as desigualdades sociais decorrentes da destruição assimétrica da capacidade produtiva e do aumento do desemprego.

Naturalmente, as transformações de natureza mais sistémica têm profundos impactos na atividade das empresas e famílias. As políticas

² Consultar [aqui](#).

de matriz neoliberal, designadamente a privatização das grandes empresas públicas e dos sistemas de provisão social, promoveram a progressiva integração das empresas (não financeiras) nos mercados de capitais e, por esta via, a crescente presença dos interesses financeiros nas estratégias de gestão das empresas, cada vez mais focadas na valorização das suas cotações bolsistas e na transferência de uma parcela cada vez maior do valor criado para os acionistas, do que propriamente na sua atividade produtiva de longo prazo. Com este propósito, são implementadas medidas particularmente lesivas para os trabalhadores, como a contenção dos salários e a degradação de direitos laborais, entre outras práticas empresariais como as fusões e aquisições, o encerramento de departamentos menos lucrativos ou o *outsourcing* de determinadas funções anteriormente executadas pela empresa. Porém, os gestores de topo passaram a beneficiar de novos esquemas remuneratórios, que incluem prémios em função da evolução favorável dos dividendos ou das cotações, emergindo um dualismo laboral, no qual coexistem profissionais mal pagos com poucos direitos e longas jornadas de trabalho e uma elite de profissionais qualificados que recebem remunerações cada vez mais elevadas a que se associam outro tipo de privilégios. O crescimento da desigualdade na era da financeirização é, assim, marcada por um crescimento das desigualdades no seio das próprias empresas, em que o hiato entre o rendimento dos gestores de topo face ao trabalhador médio da mesma empresa é cada vez maior.

Sendo certo que o predomínio das novas estratégias de gestão varia em função de um conjunto diferenciado de fatores sociais e políticos, como a força sindical e a diversidade de formas de organização empresarial de cada contexto nacional, estas estratégias acabaram por se generalizar, abrangendo empresas não cotadas de menor dimensão ou mesmo as empresas públicas. O crescimento das desigualdades entre os gestores de topo e os demais trabalhadores no mundo empresarial tem expressão na evolução da distribuição de rendimento em termos agregados.

Em 2007, na véspera da crise financeira, o grupo dos 10% com rendimentos mais elevados nos EUA concentrava quase metade do rendimento gerado nesse ano (44,2%, antes do pagamento de impostos), correspondendo a um aumento de 10 pontos percentuais (p.p.) relativamente ao valor de 1980. De notar que o grupo dos 1% do topo arrecadava 18,5% do rendimento gerado nesse ano (que corresponde a um acréscimo de 8 p.p. relativamente a 1980), um valor significativamente superior à metade inferior da distribuição de rendimentos (isto é, ao grupo dos 50% da base), que captava apenas 14% do rendimento gerado nesse ano (menos 5 p.p. que em 1980). Ainda que os EUA sejam, reconhecidamente, um dos países desenvolvidos em que o crescimento das desigualdades foi mais pronunciado, outros países não deixaram de verificar a mesma tendência. Em Portugal, no mesmo período, entre 1980 e 2007, a fração de rendimento do grupo dos 10% do topo cresceu 8 p.p., atingindo um valor de 39,5%, o que constitui mais do dobro do rendimento de metade da população com menores rendimentos (17,5%). Por sua vez, o grupo dos 1% do topo concentrava 11,1% do rendimento gerado em 2007 (Fonte: WID³).

Estas disparidades ao nível da distribuição do rendimento não refletem apenas o agravamento das disparidades salariais no seio das empresas no seu conjunto. Elas espelham ainda a evolução salarial das instituições financeiras tendo em conta o seu contributo para a concentração do rendimento no topo. Estimativas sugerem que o contributo do setor financeiro para o aumento da fração capturada pela elite profissional é de cerca de 2/3 no Reino Unido, 1/2 em França e 1/3 nos EUA (Godechot, 2020). Em Portugal, ainda que os trabalhadores do setor financeiro e dos seguros representem uma fração pequena do conjunto dos trabalhadores (3,6% em 2015), este grupo está significativamente sobrerrepresentado no escalão dos trabalhadores mais bem remunerados, constituindo quase um quarto deste grupo profissional (em 2015 constituía 17% do grupo dos 1% do

³ Consultar [aqui](#).

topo, 19% dos 0,1% do topo e 18% dos 0,01% do topo, cf. Cantante, 2019).

Ao nível das famílias, tem-se constatado o seu crescente envolvimento nos mercados financeiros para garantir o acesso a bens de necessidade básica. Este envolvimento relaciona-se com as tendências anteriores, de proliferação de novos produtos e mercados financeiros, que também se dirigiram a este setor, bem como à inversão das políticas macroeconômicas de pleno emprego, à degradação das relações laborais mas também, e talvez mais diretamente, à retração do Estado Providência.

Ao longo da construção dos Estados Providência nas economias mais desenvolvidas, sobretudo no pós-guerra, as atividades da reprodução social, como o apoio à infância e às pessoas dependentes, a educação, a saúde e a habitação, foram sendo coletivamente organizadas, universalizando o seu acesso, autonomizando-o do trabalho doméstico, geralmente desempenhado pelas mulheres. Contudo, nas últimas décadas, temos vindo a assistir a um retrocesso através da privatização ou da incorporação de formas de provisão que mimetizam o mercado na esfera pública, reestruturando as atividades de reprodução social segundo lógicas individualistas. Quer isto dizer que a responsabilidade por atividades anteriormente garantidas pelo Estado ou pelas empresas tem vindo a ser gradualmente transferida para as famílias, passando estas a assumir um maior encargo efetivo ou pecuniário com a realização destas funções, e com um maior recurso à intermediação financeira para garantir o seu acesso, quer seja por via da contratação de novos serviços, como os seguros de saúde, o crédito bancário para financiar o ensino superior ou a compra de casa própria, quer seja por esquemas de poupança para complementar o rendimento na reforma.

O acesso das famílias a bens essenciais tornou-se mais dependente da sua capacidade financeira, levando à exclusão daquelas que, devido aos seus parcos rendimentos, não conseguem aceder aos mercados desses bens ou aos seus intermediários financeiros. Aquelas que conseguem aceder fazem-no suportando um custo crescente, afetando

particularmente as famílias de rendimentos médios. A título de exemplo, no domínio da saúde, temos vindo a assistir a um aumento da despesa das famílias na despesa total, sendo atualmente das mais elevadas em Portugal, comparativamente à generalidade dos países da União Europeia (UE). Em 2018, a parte da despesa suportada pelas famílias portuguesas correspondia a 30% do total da despesa em saúde, sendo a média desta despesa nos países da UE de 22% (Fonte: OCDE⁴). Esta evolução é consentânea com o crescimento sincronizado da provisão privada e dos seguros de saúde. Entre 2000 e 2019, a percentagem da população portuguesa coberta por este tipo de seguros duplicou, passando de 13,8% para 28,1% (Fonte: OCDE⁵). A habitação oferece outro exemplo ilustrativo, sendo o principal motivo que justifica a explosão da dívida das famílias à escala planetária. Em Portugal, a dívida das famílias triplicou em apenas quinze anos, passando de 28,4% do PIB em 1995 para 92,2% em 2009, quando atingiu o maior valor de sempre. Desde então decresceu, registando o valor de 63,5% em 2019, que compara com os valores de 67,9% em 2009 e 61,3% em 2019, para a média dos países da UE (Fonte: Eurostat⁶). A esta evolução associa-se uma tendência para a escalada dos preços de venda dos alojamentos residenciais e das rendas, alimentando a crise habitacional no país (Santos, 2019).

Em síntese, a privatização e financeirização da provisão social contribuíram para o aumento das desigualdades sociais ao tornar o acesso a bens essenciais dependente da capacidade financeira das famílias, segmentando os serviços de reprodução social, afetando particularmente os grupos mais vulneráveis. Excluídos dos mercados de provisão privada e dos mercados financeiros, que lhes dão acesso, resta-lhes serviços públicos cada vez mais insuficientes e degradados. Importa ainda notar que a privatização e financeirização da reprodução

⁴ Consultar [aqui](#).

⁵ Consultar [aqui](#).

⁶ Consultar [aqui](#).

social tem acentuado ainda desigualdades de género, dado que, perante a escassez de oferta pública e a exclusão no acesso aos mercados, parte das tarefas de reprodução social, designadamente o apoio a dependentes, tende a recair desproporcionalmente sobre as mulheres.

Financeirização do Estado

Também ao nível dos Estados se tem constatado uma crescente dependência dos mercados financeiros, resultado da mudança de orientação ao nível das políticas monetárias e orçamentais já mencionadas. A autonomização dos Bancos Centrais relativamente ao Tesouro, pondo fim ao seu financiamento monetário direto, e a assunção do controlo da inflação como principal objetivo de política económica reforçaram a opção pelo controlo da despesa pública, condicionando fortemente a margem de manobra dos Estados. A livre circulação de capitais favoreceu a arbitragem pelo capital entre diferentes regimes fiscais, conduzindo a uma corrida para o fundo em matéria de taxação dos seus rendimentos, encolhendo as receitas fiscais. Condicionados tanto pelo lado das receitas como das despesas, os Estados passaram a recorrer cada vez mais aos mercados financeiros para o seu financiamento. Alguns autores referem-se à emergência de um novo modelo de 'governança através dos mercados financeiros', que traduz a crescente participação de entidades públicas nos mercados financeiros para a prossecução de objetivos de política pública, reforçando ainda mais o poder económico e político da finança (Braun, 2020). De suportes monetários da política orçamental, por via do financiamento monetário, os Bancos Centrais passaram a suportar o funcionamento dos mercados financeiros, intervindo ativamente nos mercados interbancários com o objetivo de influenciar a taxa de juro e, por esta via indireta, as condições de financiamento da economia.

Os títulos de dívida pública passam a desempenhar um papel central no sistema financeiro contemporâneo, constituindo-se como colateral preferencial na concessão de crédito nos mercados

interbancários. Na Zona Euro, os títulos de dívida soberana constituem cerca de dois terços do total do colateral utilizado na concessão de crédito (Gabor, 2021). Embora as operações nos mercados de títulos de dívida pública não sejam uma novidade, uma diferença fundamental face ao modelo anterior, de inspiração Keynesiana, é que estas operações já não têm como objetivo o controlo dos custos do financiamento, no quadro de uma política orçamental de estímulo da procura agregada ou de uma política industrial focada em incutir transformações estruturais desejáveis. No atual modelo de financiamento, as operações de aquisição de títulos de dívida pública por parte dos Bancos Centrais têm como principal propósito garantir o funcionamento dos mercados financeiros, dos quais depende o financiamento da economia. Ou seja, os Estados não só se veem forçados a recorrer aos mercados financeiros para levar a cabo as suas políticas macroeconómicas, como são forçados a intervir ativamente nesses mercados, porque estes se tornaram num mecanismo imprescindível de transmissão da política monetária. As avultadas injeções de liquidez dos Bancos Centrais em todo o mundo, no rescaldo da crise financeira e da pandémica, demonstram-no.

Este novo papel dos títulos de dívida pública no sistema financeiro contemporâneo torna os Estados, sobretudo os mais periféricos, particularmente vulneráveis ao funcionamento instável dos mercados. Na última crise financeira, um problema de financiamento da banca internacional, em resultado do colapso do mercado de crédito imobiliário norte-americano do *subprime*, depressa se transformou numa crise da dívida pública do Sul da Europa, dada a presença destes ativos nos mercados interbancários. Perante uma situação de falta de liquidez, os bancos europeus tentaram desembaraçar-se, em primeiro lugar, dos títulos destes Estados, isto é, da Irlanda, Itália, Grécia, Portugal e Espanha, desencadeando uma profunda crise nestes países, forçando-os a recorrer aos empréstimos da *troika* quando se viram impossibilitados de obter financiamento nos mercados.

Este modelo de governação tornou os Estados endividados em moeda estrangeira, ou não controlada politicamente, mais vulneráveis a

crises financeiras e os sujeitou às condições impostas pelos seus credores. Tornou ainda a sua atuação mais dependente de complexas engenharias financeiras para contornar o impacto orçamental do investimento público, fortemente vigiado pelos agentes financeiros. Deste modo, o novo modelo de “governança através dos mercados financeiros” estendeu-se a outros domínios das políticas públicas, que vêm incorporando a lógica financeira e a adoção de técnicas cada vez mais sofisticadas, na tentativa vã de conciliar as necessidades de investimento público e o imperativo de contenção orçamental. Ensaiam-se novos instrumentos, como os Títulos de Impacto Social (*Social Impact Bonds*) nas políticas sociais, que visam atrair capital privado para o financiamento de intervenções de cariz social a levar a cabo por promotores privados, com base no pressuposto de que estes estão em melhores condições para oferecer soluções inovadoras a menor custo. Uma característica muito apelativa deste instrumento é que a entidade pública apenas se compromete a remunerar as intervenções que atinjam os resultados desejados. Daqui decorre que este instrumento tem um alcance limitado, circunscrevendo-se a intervenções que mais facilmente conseguem demonstrar os resultados pretendidos. Geralmente, dizem respeito a ações que atuam sobre os efeitos e não tanto sobre as causas subjacentes aos problemas sociais identificados, porque permite intervenções que são mais fáceis de implementar e avaliar. A condição de demonstração prévia dos resultados para se reembolsar os investidores motiva, por sua vez, a que o cálculo dos resultados incida sobre os seus efeitos imediatos, ao invés da sua sustentabilidade a longo prazo (Sinclair et al., 2021). Apesar da retórica neoliberal em torno dos ganhos de eficiência, esta solução financeira não passa de um empréstimo que o Estado paga com juros e que se destina ao financiamento de promotores privados que internalizam eventuais ganhos de eficiência sob a forma de lucro.

Em Portugal também se tem recorrido a engenhosas soluções para incentivar promotores privados (e também públicos) a financiar a política pública. É o caso do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), criado em 2018 para reabilitar património do Estado

e o disponibilizar para arrendamento acessível (Santos, 2019). Ao contrário dos Títulos de Impacto Social, neste caso o Estado garante o pagamento de uma rentabilidade mínima aos investidores, o que condiciona a intervenção do ponto de vista da natureza dos projetos que são financiados. Tal implica um desvirtuar das políticas para os usos que oferecem melhores garantias de rentabilidade. No caso do FNRE, para lá do investimento mínimo de 51% em alojamento residencial (em área bruta), admite-se que os restantes 49% podem ter outros fins mais proveitosos, como a colocação no mercado privado de arrendamento, reforçando a viabilidade do investimento. Invariavelmente é o erário público que, em última instância, garante as rentabilidades privadas, designadamente através de benefícios fiscais, representando uma transferência de recursos públicos para segmentos da população mais privilegiados e seus investidores. Em suma, no domínio da governação pública, a financeirização contribui para a acentuação das desigualdades sociais, não só porque fragiliza a capacidade de intervenção do Estado, mais dependente do financiamento de mercado e das suas condições, mas também porque as políticas financeirizadas tendem a privilegiar os grupos mais favorecidos como seus destinatários.

Combater as desigualdades, combater a financeirização

Na medida em que a financeirização é um elemento fundamental na (re)produção de desigualdades nas sociedades contemporâneas, o combate às desigualdades passa pelo combate à financeirização nos vários domínios, na economia, nas empresas, nas famílias e nos próprios Estados. Por sua vez, as políticas de combate às desigualdades, como as políticas voltadas para o pleno emprego e para a recuperação de direitos laborais e sociais, também têm a capacidade de conter a financeirização ao curto-circuitar a necessidade de intermediação financeira. Não obstante, importa reconhecer que nem todos os países se encontram na mesma posição para inverter processos sistémicos tão poderosos.

No caso português, a capacidade de manobra do Estado é fortemente condicionada pela sua inserção numa União Económica e Monetária, que trancou a economia numa moeda forte, destituindo o país de instrumentos de política cambial, monetária e orçamental, bem como de controlos de capitais. Com a moeda única, o Estado deixou de poder recorrer à desvalorização cambial para fazer face a desequilíbrios nas trocas comerciais, deixou de poder contar com o Banco Central articulado com o Tesouro nacional, capaz de o financiar se assim fosse necessário. Passou a assumir um compromisso orçamental rigoroso, inscrito, primeiro, no Tratado de Maastricht, subsequentemente, no Pacto de Estabilidade e Crescimento e numa sequência de pactos cada vez mais draconianos. Estas regras foram particularmente perniciosas para a economia portuguesa, com uma estrutura produtiva frágil, impossibilitada de se socorrer de uma política industrial capaz de corrigir as suas debilidades estruturais. O resultado foi o reforço dos setores designados não transacionáveis, relativamente mais protegidos da concorrência internacional, como a construção e o imobiliário, ou intensivos em salários baixos, como o turismo, acentuando ainda mais a condição de periferia europeia (Santos e Reis, 2018).

Daqui resulta que a desfinanceirização da economia portuguesa está em grande medida dependente da desfinanceirização da UE. Porém, este caminho não parece muito provável. Ainda que o Plano de Resiliência e Recuperação sinalize, de algum modo, o reconhecimento do fracasso da resposta austeritária à crise financeira de 2008-09, tal não se traduz numa inversão de tendência. No rescaldo da crise pandémica da Covid-19, a relativa abertura ao investimento público está circunscrita a um conjunto de setores particulares, mantendo a sua ortodoxia macroeconómica, sem deixar de condicionar a intervenção dos Estados mais periféricos, como Portugal. Por sua vez, o Banco Central Europeu continua a recorrer às mesmas políticas de facilitação de liquidez (*quantitative easing*), garantindo o funcionamento dos mercados financeiros. No entanto, os impactos são muito diferenciados. Enquanto as maiores economias conseguem, ainda

assim, dispor de significativos pacotes de gastos públicos, países subordinados, como os do sul europeu, têm optado por modestos aumentos da despesa pública, preferindo aproveitar as condições favoráveis dos mercados financeiros para promover o endividamento privado, através de moratórias e garantias de crédito (Frade *et al.*, 2021).

Ao nível dos Estados-membros, as regras orçamentais da UE, e a sua imposição aos países periféricos com maior dificuldade de acesso aos mercados financeiros, sublinham a dificuldade em implementar políticas desfinanceirizadas à escala nacional. É, por isso, muito difícil superar modelos de 'governança através de mercados financeiros'. Mas não é muito difícil imaginar políticas desfinanceirizadas. Elas começam a ser, ainda que timidamente, ensaiadas. O fracasso de medidas como o FNRE (e de outras semelhantes, como o Programa de Rendas Acessíveis, a nível nacional e local) perante a ininterrupta escalada dos preços da habitação, indiferentes a crises financeiras e pandémicas, está a motivar o reforço do parque público habitacional, de modo a alcançar um equilíbrio mais ajustado entre provisão pública e privada e, por essa via, contribuir para um funcionamento mais adequado do mercado. Começa também a emergir a discussão em torno de formas de regulação consideradas tabu até há bem pouco tempo, como o controlo das rendas. Esta é uma tendência partilhada com outros países igualmente fustigados pela financeirização da habitação, surgindo de uma forma cada vez mais assertiva a proposta de medidas que contrariem a lógica mercantil e financeira. No entanto, a sua efetiva implementação está fortemente dependente de uma inversão da hegemonia das políticas macroeconómicas de cariz neoliberal. O combate às desigualdades requer Estados soberanos, autónomos dos mercados financeiros e dos seus agentes, capazes de reequilibrar a relação de forças entre capital e trabalho, e de promover de novo formas desmercadorizadas e desfinanceirizadas de provisão de bens essenciais.

Referências bibliográficas

- Braun, Benjamin (2020), "Central banking and the infrastructural power of finance: the case of ECB support for repo and securitisation markets", *Socio-Economic Review*, 18(2), pp. 395-418.
- Cantante, Frederico (2019), *O Risco da Desigualdade*, Coimbra, Almedina.
- Epstein, Gerard A. (2005), *Financialization and the World Economy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Frade, Catarina; Ana Cordeiro Santos; e Nuno Teles (2021), "O balão das moratórias de crédito esvazia-se", *Le Monde diplomatique – edição portuguesa*, 178, pp. 6-7.
- Gabor, Daniela (2021), *Revolution without Revolutionaries: Interrogating the Return of Monetary Financing, Transformative Responses to the Crisis*, Berlim, Finanzwende e Heinrich-Böll-Foundation.
- Godechot, Olivier (2020), "Financialization and the increase in inequality", em Philip Mader, Daniel Mertens e Natascha van der Zwan, *The Routledge International Handbook of Financialization*, London, Routledge, pp. 413-424.
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard University Press.
- Santos, Ana Cordeiro (2019), "A nova questão da habitação e a nova geração de políticas em Portugal", em Ana Cordeiro Santos (org.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal: Uma Abordagem de Economia Política*, Coimbra, Conjuntura Actual Editora, pp. 293-323.
- Santos, Ana Cordeiro; e José Reis (2018), "Portugal: uma semiperiferia reconfigurada", e-cadernos CES, 29, pp. 57-76.
- Sinclair, Stephen; Neil McHugh; e Michael J. Roy (2021), "Social innovation, financialisation and commodification: a critique of social impact bonds", *Journal of Economic Policy Reform*, 24(1), pp. 11-27.
- van der Zwan, Natascha (2014), "Making sense of financialization", *Socio-Economic Review*, 12(1), pp. 99–129.

CAPÍTULO 12

DESIGUALDADES AMBIENTAIS EM CONTEXTO DE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Ana Rita Matias

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL)

Introdução

As alterações climáticas (AC) são a maior ameaça que a humanidade enfrenta atualmente. O secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, usou o termo “multiplicadores de crise” para caracterizar as AC e o que estas implicam para a paz e a estabilidade mundial (UN, 2021a). Os cenários de futuro, combinados com diferentes probabilidades, fazem adivinhar a convivência com uma nova realidade climática e, inevitavelmente, uma nova realidade socioeconómica. Neste ponto, a definição de políticas públicas robustas que permitam preparar as sociedades para enfrentar a crise climática e as suas consequências, tanto no presente, como a longo e médio prazo, revelam-se de uma grande urgência. O desafio apresentado é, conceptualmente, colocado em dois andamentos: mitigação e adaptação. Porém, no cerne da questão das alterações climáticas e do tipo de respostas mobilizadas, e da sua eficácia, encontram-se as desigualdades sociais e um problema de justiça ambiental e climática. A esse propósito, em 2020, o secretário-geral António Guterres concluiu que “nos últimos 25 anos, os 10% mais ricos da população global foram responsáveis por mais da metade de todas as emissões de carbono (...) classificar a injustiça e a desigualdade desta escala é um cancro. Se não agirmos agora, este século pode ser o nosso último” (TED, 2020). A par da degradação ecológica e dos recursos,

que muitos cientistas acreditam estar na base da origem da pandemia da Covid-19, os impactos sociais das AC implicam o exponencial de situações já de si problemáticas (por exemplo, o agravar dos conflitos armados, o aumento das migrações forçadas, a interrupção dos serviços de saúde, etc.). As alterações climáticas irão, com grande probabilidade, exacerbar as desigualdades sociais existentes, com impactos diretos na vulnerabilidade e no acesso a oportunidades de comunidades e indivíduos, agravando situações de pobreza, insegurança alimentar ou de violência baseada no género. Uma dimensão nem sempre mencionada em torno da crise climática, e que nos parece merecer alguma reflexão, diz respeito à ideia de *perda* – a perda de um clima, de uma paisagem e da sua biodiversidade, de meios de subsistência e fontes de rendimento, de práticas, culturas e memórias, de territórios, de um futuro, de um planeta conosco a habitá-lo. A dimensão dessa “perda”, as suas implicações e a capacidade de indivíduos, comunidades e regiões responderem a essas mudanças vão ser assimétricas. Inversamente, na transição que se impõe às sociedades contemporâneas no que respeita à relação com o planeta, podem existir também novas oportunidades, não só de certas regiões do mundo beneficiarem de um novo clima (por exemplo, épocas de cultivo mais longas ou maiores produções), como também uma oportunidade social de pensar o sistema económico, onde as respostas ambientais estão alinhadas com respostas sociais a um conjunto de problemas de desigualdade, territoriais, de pobreza, de emprego, de consumo, de saúde e de bem-estar. Este capítulo tem como objetivo explorar de que forma as desigualdades sociais se relacionam com as questões ambientais, com um enfoque na crise climática, enquanto o maior problema ambiental da atualidade.

O que são desigualdades ambientais?

A crise climática, a crise migratória, a crise pandémica, a crise económica e financeira, a crise do negacionismo e das falsas verdades impõem-nos a questão: estaremos a viver um período de múltiplas

crises planetárias? A realidade é que a humanidade viveu períodos de crise permanentes. Todavia, neste período pós-pandémico, a natureza destes “novos riscos sociais” (Bonoli, 2007), onde também se inserem os impactos sociais das alterações climáticas, manifestam-se, de forma cada vez mais evidente, como estando entrelaçados entre si, na sua grande complexidade, criando a ideia de estarmos perante múltiplos riscos sobrepostos, em diferentes escalas. É neste contexto que situamos o problema das desigualdades ambientais, na inter-relação com as desigualdades sociais e os problemas ambientais (como catástrofes, a degradação dos ecossistemas ou as alterações climáticas). Embora o estudo das desigualdades sociais, na sua multidimensionalidade e especificidades territoriais, tenha vindo a ser alvo de um estudo extensivo (Cantante, 2019; Carmo *et al.*, 2018; Costa, 2012), a natureza e os efeitos das desigualdades ambientais ainda se encontram pouco escrutinadas. As desigualdades ambientais referem-se aos impactos desproporcionais que os problemas ambientais causam sobre indivíduos, comunidades, regiões ou territórios que já se encontram em situações de desvantagem, pobreza ou exclusão social (Gobert, 2020). O *corpus* das desigualdades ambientais (Dunlap e Brulle, 2015) tem como objetivo explicar de que forma os riscos ambientais se encontram distribuídos de forma desproporcional, desde a exposição a catástrofes à cadeia de problemas sociais que potenciam, que provocam e que reforçam, até à capacidade de responder aos riscos e lidar com as suas consequências. Os efeitos ambientais desiguais estão intimamente ligados às desigualdades sociais em presença (como o género, a idade, a raça, a etnia, a escolaridade, o rendimento dos agregados familiares, a riqueza, o emprego, o tipo de habitação, o território, etc.) e que nos informam sobre a vulnerabilidade social sentida por uma determinada sociedade, comunidade ou grupo de indivíduos face a uma catástrofe ou problema ambiental. Compreender a dimensão social dos impactos ambientais é entender que, tanto a nível local, como regional, existe uma “exposição desigual e impactos desiguais” (EEA, 2018).

A geografia das desigualdades ambientais e a pandemia da Covid-19

A geografia das desigualdades ambientais globais revela as assimetrias existentes entre países e regiões, na forma como os problemas ambientais afetam as sociedades e, conseqüentemente, o seu papel na reprodução e agravamento das desigualdades sociais estruturais. Na compreensão desta problemática constitui-se de grande utilidade a informação de indicadores relativos: aos níveis de poluição nas suas diferentes vertentes (e a sua relação com a saúde, bem-estar e desenvolvimento dos indivíduos) (EEA, 2018); ao acesso aos recursos naturais e direito ao seu controlo (por exemplo, a água ou o uso da terra); às desigualdades de carbono (e as suas implicações) (Cândido, 2021; Chancel, 2020); ao tipo de danos causados por eventos extremos (materiais e humanos) e à extensão de ajuda financeira para a reconstrução material (habitações, escolas, infraestruturas, etc.) (Olsson *et al.*, 2014). Sobre este último ponto, um relatório da UNICEF revelou que 2,2 mil milhões de crianças já se encontram a enfrentar as conseqüências dos choques climáticos (como escassez de água, cheias, ciclones, doenças, poluição), o que as coloca num ciclo vicioso de exposição e vulnerabilidade, agravando situações de pobreza, dificultando o acesso a água potável, aos serviços de saúde e à educação (UNICEF, 2021). Em 2021, a Amnistia Internacional chamou a atenção, num relatório designado *“Será tarde para nos ajudarem quando estivermos mortos”* (Amnesty International, 2021), para a insegurança alimentar que os vários anos de seca extrema estão a provocar em Madagáscar. Segundo o Programa Alimentar Mundial (WFP), das Nações Unidas, esta poderá ser a primeira fome provocada pelas alterações climáticas (e não por conflito armado) (UN, 2021b). Os países em desenvolvimento, mais pobres, e com menor capacidade de adaptação, sobretudo do Sul Global, encontram-se em posições de maior vulnerabilidade face aos países do Norte Global. Ademais, as nações mais ricas detêm uma dívida histórica na sua contribuição na origem desses mesmos problemas ambientais, sendo que continuam a

internalizar os benefícios da exploração dos recursos e a exportar as consequências mais perniciosas (a poluição e as emissões sendo os exemplos mais gritantes). No mais recente *World Inequality Report – 2022*, os dados relativos à desigualdade de carbono revelam que continuam a existir vastas e persistentes assimetrias na pegada de carbono entre, mas sobretudo dentro, das regiões do mundo, e que essas diferenças são explicadas pelas condições de vida (acesso a bens e serviços) e a classe social dos indivíduos (Chancel *et al.*, 2021). Inclusive, dentro dos países mais desenvolvidos, as características socioeconómicas explicam as diferenças na relação com o ambiente. Como exemplo, no conjunto dos países da União Europeia, é nas zonas urbanas, junto de populações com baixos rendimentos, onde se encontra uma exposição desproporcional à poluição sonora, do ar e a temperaturas extremas (Ganzleben e Kazmierczak, 2020). Por outro lado, grupos mais vulneráveis como os idosos, as crianças, as pessoas com problemas de saúde, os agregados familiares com menores rendimentos e níveis mais baixos de escolaridade tendem a ser mais afetados por problemas ambientais, com efeitos diretos na sua saúde – é o caso de algumas regiões da Europa do Sul, zona em que habitam populações envelhecidas e com baixos rendimentos, que convivem com períodos alargados de temperaturas extremas e concentrações de ozono ao nível do solo muito elevadas (EEA, 2018; 2021). Mais recentemente, a pandemia da Covid-19 revelou-se um alerta sobre a possibilidade de como a interferência do ser humano na natureza e no clima pode contribuir para o surgimento de novas zoonoses e causar ruturas profundas num sistema social e económico repleto de fragilidades, ao exacerbar as desigualdades existentes (OECD, 2021a; Schmidt, 2020). Sem surpresas, a pandemia não afetou todos da mesma forma (Conceição, 2020): os agregados familiares mais vulneráveis, que vivem em zonas mais pobres e poluídas, ficaram em maior situação de desvantagem – algumas investigações recentes relacionam a maior probabilidade de contágio ao vírus a contextos ambientais de menor qualidade (mais poluídos) (Chen *et al.*, 2021). A própria forma como nos protegemos do vírus não é semelhante: os

países desenvolvidos dão por garantido que têm acesso a algo tão básico como água e sabão nas suas habitações – uma realidade muito diferente, por exemplo, de muito agregados familiares na África subsariana (Jiwani e Antiporta, 2020).

Tipologia de desigualdades ambientais: um enquadramento para as políticas públicas?

A recuperação económica do pós-pandemia, idealmente, poderia consistir numa oportunidade de alinhar mudanças efetivas no sistema económico, considerando as disparidades de rendimentos não só entre ricos e pobres, como entre regiões do mundo, com uma maior ambição face aos desafios das alterações climáticas. É este princípio que as políticas ambientais como o Acordo de Paris, o *Green Deal* da União Europeia e a agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU ambicionam, mas nem sempre com sucesso em articular os problemas ambientais com as desigualdades sociais (OECD, 2021b). De seguida apresenta-se, de forma sintética, uma proposta de tipologia com as principais dimensões que nos ajudam a compreender e problematizar as desigualdades ambientais, a partir da revisão da literatura da temática (Ganzleben e Kazmierczak, 2020; Gobert, 2018), e que se espera poder dar um contributo para o enquadramento de políticas públicas:

1. *Exposições e impactos desiguais entre territórios*: compreender a exposição a riscos ambientais segundo as especificidades e as desigualdades territoriais é determinante. A distribuição desigual dos impactos ocorre ao nível regional e local e encontra-se relacionado

com a vulnerabilidade social, a suscetibilidade a problemas ambientais, mas também a distribuição desigual dos custos ambientais¹.

2. *Justiça ambiental e solidariedade intergovernamental*: uma dimensão elementar das desigualdades ambientais prende-se com a injustiça paradoxal de quem mais contribui para os problemas ambientais, frequentemente, não pertencer ao grupo mais afetado pelas suas consequências. O exemplo mais claro disso diz respeito às desigualdades de carbono onde, a nível mundial, os 50% mais pobres emitem apenas 12%, e um décimo da população é responsável por quase metade das emissões totais (Chancel et al., 2021). Esta responsabilidade é muitas vezes analisada na sua perspetiva histórica e deve ser compreendida nos múltiplos níveis em que pode intensificar injustiças sociais, inclusive entre classes sociais (Ganzleben e Kazmierczak, 2020) – em particular no que diz respeito ao direito ao desenvolvimento dos países do Sul Global.

3. *Solastalgia e perda do “sentido de lugar”*: o conceito que procura compreender, a um nível emocional, as consequências dos problemas ambientais – a angústia (emocional ou existencial) e a desolação de mudanças ambientais sobre o indivíduo, como perder uma terra ou a sua casa devido a, por exemplo, seca, cheias, deflorestação, incêndios, etc. é conhecido como solastalgia (Albrecht et al., 2007; Elliott, 2018). Pressupõe um plano mais abstrato de “perda de lugar”, de culturas e tradições e de mudanças irreversíveis no habitat ou ecossistemas e, consequentemente, de meios de subsistência e profissões – outros autores também usam o conceito de “luto ambiental ou ecológico” – e dos seus impactos na saúde (Comtesse et al., 2021).

¹ Na Europa, em 2019, a poluição do ar foi a causa principal de 307 mil mortes prematuras e do surgimento de doenças respiratórias e cardiovasculares, revelando-se assim o principal risco ambiental e um dos maiores problemas de saúde pública para os europeus (EEA, 2021). Contudo, esse risco não é igualmente distribuído pelos países europeus, nem o tipo de impacto é igual entre países ou zonas urbanas, suburbanas ou rurais.

4. *Acesso desigual aos benefícios e recursos ambientais*: as desigualdades ambientais identificam-se na distribuição assimétrica daquilo que é o acesso a benefícios ambientais e aos próprios recursos existentes no território. O acesso ou a exclusão a determinados “bens ambientais” podem ser determinantes tanto na coesão social e na sustentabilidade socioeconómica de indivíduos ou comunidades, como na resposta local que é possível mobilizar face a desafios ambientais². O acesso a recursos ambientais, e aos seus benefícios, deve ser entendido no seu contexto territorial, socioeconómico e cultural, e no tipo de desigualdades que (re)produz entre regiões.

5. *Os efeitos de desigualdades políticas e ambientais*: as políticas ambientais devem refletir as preocupações e os interesses das populações, de um modo integrado e de acordo com as características dos diferentes territórios. Não o fazer, suscitará efeitos negativos sobre a sua eficácia e operacionalidade, o que, em retroação, irá dificultar a resposta à crise climática e aumentar as desigualdades sociais (OCDE, 2021a). A forma como os diferentes países pensam e agem na transição verde é um exemplo claro de uma política que deve ter como objetivo alcançar uma transição tanto ambientalmente sustentável, como socialmente inclusiva, dando resposta às necessidades básicas da população e auxiliando diferentes regiões do mundo e grupos sociais a alcançar as metas da Agenda 2030 (Chancel *et al.*, 2021; OECD, 2021b).

6. *Justiça intergeracional e as alterações climáticas*: a questão da justiça intergeracional é aqui usada para compreender como as ações do presente e a (ir)responsabilidade moral e política das elites atuais podem comprometer as gerações futuras (Campos, 2020). Num estudo

² O acesso a espaços verdes, parques, florestas, espaços com qualidade do ar ou acesso a recursos hídricos têm uma preocupação fundamental na saúde física e mental dos indivíduos, inclusive no contributo que dão a reduzir desigualdades de saúde, em particular nas zonas urbanas (Ganzleben e Kazmierczak, 2020; WHO, 2020).

recente (Hickman et al., 2021), a 10 mil jovens, entre os 16 e 25 anos, de seis países, concluiu-se que a maioria dos inquiridos demonstravam sinais de preocupação face às AC e até “ansiedade climática” (em alguns jovens isso implicava uma hesitação, por exemplo, na decisão futura de ter filhos). Já os níveis de preocupação, embora globalmente elevados, são mais significativos nos países do Sul Global (Brasil, Índia, Filipinas e Nigéria), onde as consequências das ACs são mais diretas³.

7. *Acesso desigual a justiça e capacidade de participação*: a dimensão de justiça procedimental nas desigualdades ambientais refere-se à capacidade de diferentes grupos terem acesso a justiça, participarem e influenciarem na esfera pública as decisões que afetam o ambiente e o seu território (Ganzleben e Kazmierczak, 2020). Um exemplo deste tipo de procedimento foi a petição pública de seis jovens portugueses que, em setembro de 2020, exigiram a 33 países cortes mais ambiciosos nas emissões, apresentando o seu caso contra a inação climática no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. É de esperar que o futuro traga cada vez mais, mais solicitações à justiça na área das desigualdades ambientais.

Desigualdades sociais, alterações climáticas e políticas públicas

As sociedades humanas conviveram desde sempre com um clima em mutação e com as suas consequências (Hulme, 2017). Contudo, no relatório mais recente do IPCC (sigla inglesa para Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas) é apresentada a conclusão de que, desde a segunda metade do século XVIII, existem observações do aumento das concentrações de gases de efeito estufa (GEE) e que esse aumento se atribui, de modo inequívoco, à influência das atividades humanas. As consequências da nossa interferência no clima são conhecidas: aquecimento dos oceanos, da atmosfera e da

³ Portugal surge como o país, no conjunto de países do Norte Global, onde os jovens estão mais preocupados com as alterações climáticas.

superfície terrestre – as últimas quatro décadas foram, sucessivamente, mais quentes, muito mais quentes que as anteriores que precederam a 1750 (data a que remontam as primeiras observações) – e as concentrações de dióxido de carbono (CO₂) na atmosfera são as mais elevadas desde há 14 milhões de anos (IPCC, 2021). Deixou de haver dúvidas, “*the heat is on*” (UNEP, 2021) e o mundo, agora, vira-se para que soluções adotar. Sociedades mais resilientes face aos impactos dos fenómenos extremos revelam-se pela extensão com que são eficazes em levar a cabo ações sustentadas que antecipam, reduzem ou eliminam o risco, a exposição e a vulnerabilidade das suas comunidades a longo prazo. Todavia, a eficácia dessas ações encontra-se dependente da capacidade em mobilizar as suas populações: essa mobilização será determinada pela resposta simultânea aos problemas das desigualdades sociais. Um primeiro tipo de soluções passa pela *mitigação*, ou seja, amenizar o impacto significativo das atividades humanas no sistema climático. Isto será possível por duas vias: reduzir ou mesmo eliminar o uso de combustíveis fósseis para eletricidade, aquecimento ou transportes; aumentar os sumidouros de gases de efeito estufa (GEE), como oceanos, florestas e solos. O sucesso ou insucesso das ações coletivas na implementação destas medidas vai determinar se o tempo dado aos ecossistemas será o suficiente para estes se adaptarem à nova realidade climática, evitando assim uma possível interrupção da produção de alimentos e de todos os problemas sociais e económicos daí subsequentes (IPCC, 2021). Contudo, a *capacidade de mitigação*, ou seja, a competência para reduzir as emissões antropogénicas ou aumentar os sumidouros naturais, exige um conjunto de recursos que se encontram dependentes do tipo de capital social (incluindo as instituições), de informação e competências, de recursos tecnológicos, de recursos financeiros e das disparidades sociais das sociedades. Certos economistas defendem que alguns instrumentos úteis para reduzir as emissões são o imposto sobre o carbono e a identificação das emissões individuais dentro dos países, adequando o tipo de política climática ao grupo social visado (Chancel *et al.*, 2021: 129). O mesmo se aplica ao segundo tipo de medidas de

resposta às alterações climáticas, a *adaptação* – a preparação e ajuste a uma realidade climática diferente. Este tipo de medidas procura reduzir a vulnerabilidade perante os efeitos mais devastadores das alterações climáticas. Além disso, espera-se que a capacidade adaptativa contribua para novas oportunidades de transformação (económica e social). A nível local, as cidades e municípios, muitas vezes na ausência de políticas climáticas a nível global ou dos governos centrais, procuram encontrar as suas próprias soluções de adaptação face aos impactos mais diretos que afetam as suas comunidades (seja para reduzir as emissões, seja organizar instrumentos de vigilância e resposta contra os eventos extremos). Nesse sentido, o poder local, conhecendo o território onde atua e o contexto socioeconómico das suas populações, encontra-se na linha da frente, na resposta pública e de intervenção, à adaptação às alterações climáticas (Schmidt et al., 2015). Do ponto de vista de políticas públicas que visam combater as alterações climáticas e, por outro, responder às desigualdades sociais, existem, no nosso entender, e fazendo um exercício de reflexão, quatro pontos determinantes: 1) torna-se crucial tirar partido daquilo que são as respostas locais que os territórios têm para oferecer – inclusive há que potenciá-las, promovendo o cruzamento de atores chave, a sua capacidade de proximidade da população, das comunidades, de práticas instaladas, de infraestruturas e organizações sociais que trabalham *in loco*; 2) trabalhar com o território exige a proteção dos recursos, da sua paisagem e biodiversidade – devemos ser mais exigentes e atentos a comportamentos predatórios, onde impera uma visão económica de *short-termism*, que coloca em causa o envolvimento da comunidade, que se traduz em falsas promessas de emprego e que destrói o futuro da biodiversidade e do direito ao local das futuras gerações; 3) as soluções ambientais podem e devem enquadrar o combate às desigualdades sociais, sendo este *nexus* fundamental para a sua própria eficácia, pela conquista da adesão das populações a essas soluções, coesão social e a convergência dos territórios – de novo, para exposições a riscos e impactos desiguais, necessita-se de respostas e soluções diferenciadas; 4) incentivar

espaços de inovação local e apoiar os municípios a encontrar soluções de adaptação (uma espécie de laboratórios vivos). Um exemplo de uma medida interessante diz respeito ao papel da microgeração de energia junto de agregados familiares com baixos rendimentos – alguns estudos (Judson e Zirakbash, 2022) concluem que além de combater a pobreza energética, a produção de energia assegurada pelos indivíduos pode inclusive consistir na criação de novos postos de trabalho e rendimento extra para as famílias.

Conclusão: que transformação?

As alterações climáticas vieram modificar as probabilidades, trazer o aleatório, o abrupto, o incerto de múltiplos riscos sobrepostos. Esta incerteza ambiental contribui, em certa medida, para uma mudança na “psicologia coletiva” das sociedades contemporâneas naquilo que compõe a “representação de futuro” (Soromenho-Marques, 2021). Não é acidental que o movimento ambientalista das AC tenha como símbolo a adolescente sueca, Greta Thunberg – a sua geração exige o respeito pelo princípio da justiça intergeracional, num mundo de promessas climáticas. Mas o “medo do futuro” pode materializar-se em ação. Os tempos que vivemos, embora em contrarrelógio, consistem em uma oportunidade única para a transformação das sociedades. Os desafios determinantes das múltiplas crises exigem um planeamento, tanto da sociedade e da economia em que queremos viver, como do planeta que vamos deixar por herdar. Um dos ensinamentos da pandemia foi a capacidade humana em se adaptar rapidamente a uma nova realidade (de trabalho, de socialização, de consumo, etc.). As consequências foram muito variadas, é certo, mas talvez haja lições positivas a retirar desta experiência – tanto ilações da nossa resiliência enquanto espécie, como da consciência que essa adaptação não pode ocorrer sem ações concretas de resposta aos problemas sociais pré-existentes. Neste pós-pandemia, a recuperação da economia prevista nos vários programas económicos, dentro e entre países, têm que integrar o financiamento de transição para um consumo e produção

sustentável, mas inclusivo e solidário (pode-se começar por discutir a pegada de carbono dos ricos e ultra-ricos)⁴. Não é possível, em zonas urbanas, incentivar-se a utilização, por exemplo, da bicicleta, ou banir os carros das cidades, sem simultaneamente existir uma rede de transportes públicos funcional, dando alternativas de transporte a muitas famílias que vivem (ou foram empurradas a viver) a quilómetros dos locais de trabalho; não é possível falarmos em transição verde e descarbonização da economia sem, simultaneamente, procurar perceber e resolver o problema de pobreza energética ou pensar na empregabilidade de todos aqueles que ainda trabalham nos setores ligados aos combustíveis fósseis. Todas estas alterações para uma sociedade mais sustentável, por exemplo, a criação de empregos para o clima (*climate jobs*) (Araújo et al., 2021) – mais adaptada à sua nova realidade climática –, vão necessariamente ter de ocorrer. Resta saber se seremos capazes de fazer essa transição, com políticas que tenham uma visão global do problema, tomando esta transformação enquanto uma oportunidade de combater também as assimetrias sociais.

Referências bibliográficas

Albrecht, Glenn; Gina-Maree Sartore; Linda Connor; Nick Higginbotham; Sonia Freeman; Brian Kelly; Helen Stain; Anne Tonna; e Georgia Pollard (2007), "Solastalgia: the distress caused by environmental change", *Australasian Psychiatry*, 15 (SUPPL. 1), pp. 95–98.

Amnesty International (2021), *It Will Be Too Late to Help Us Once We Are Dead: The Human Rights Impact of Climate Change in Drought-stricken Southern Madagascar*, London, Amnesty International Ltd.

Araújo, Manuel; Leonor Canadas; Sinan Eden; Andreia Ferreira; e Rui Garrido (orgs.) (2021), *Empregos para o Clima*.

⁴ Sugere-se a leitura do subcapítulo "A new approach to climate policymaking" em Chancel et al., 2021: 131.

- Bonoli, Giuliano (2007), "Time matters: postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", *Comparative Political Studies*, 40(5), pp. 495-520.
- Campos, André Santos (2020), "Justiça intergeracional", *Dicionário de Filosofia Moral e Política*, vol. 2a série, pp. 1-29.
- Cândido, Ana Filipa (2021), "A desigualdade de rendimentos mundial acompanha níveis desiguais de emissões de carbono", notícia do *Observatório das Desigualdades*.
- Cantante, Frederico (2019), *O Risco da Desigualdades*, Lisboa, Edições Almedina.
- Carmo, Renato Miguel do; Cédric Rio; e Márton Medgyesi (orgs.) (2018), *Reducing Inequalities: A Challenge for the European Union*, London, Palgrave Macmillan.
- Chancel, Lucas; Thomas Piketty; Emmanuel Saez; e Gabriel Zucman (2021), *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab.
- Chancel, Lucas (2020), *Unsustainable Inequalities: Social Justice and the Environment*, London, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Chen, Yilin; Niru Senthilkumar; Huizhong Shen; e Guofeng Shen (2021), "Environmental inequality deepened during the COVID-19 in the developing world", *Environmental Science and Technology*, 55(1), pp. 7-8.
- Comtesse, Hannah; Verena Ertl; Sophie M. C. Hengst; Rita Rosner; e Geert E. Smid (2021), "Ecological grief as a response to environmental change: a mental health risk or functional response?", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(2), pp. 1-10.
- Conceição, Pedro (2020), "Urgency of inequality and climate change raised by COVID-19", em *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*, OECD Publishing, Paris, pp. 65-72.
- Costa, António Firmino da (2012), "Desigualdades globais", *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 68, pp. 9-32.
- Dunlap, Riley E.; e Robert J. Brulle (2015), *Climate Change and Society: Sociological Perspectives*, New York, Oxford University Press.

- Elliott, Rebecca (2018), "The sociology of climate change as a sociology of loss", *European Journal of Sociology*, 59 (3), pp. 301–337.
- European Environment Agency [EEA] (2018), *Unequal Exposure and Unequal Impacts*.
- European Environment Agency [EEA] (2021), *Air Quality in Europe 2021: Relatório nº 15/2021*.
- Ganzleben, Catherine; e Aleksandra Kazmierczak (2020), "Leaving no one behind: understanding environmental inequality in Europe", *Environmental Health*, 19(1), pp. 1–7.
- Gobert, Julie; e Noemi León-Bärecke (2018), "Desigualdades socioambientales: desafíos para los urbanistas y sus territorios", *Ciudades*.
- Gobert, Julie (2020), "Les inégalités environnementales: un cocktail des causes et des modalités de résolution encore limitées", em Maryse Deguerque e Marta Torre-Schaub (orgs.), *Environnement et santé: progrès scientifiques et inégalités sociales*, Paris, Éditions de la Sorbonne, pp. 1–19.
- Hickman, Caroline; Elizabeth Marks; Panu Pihkala; Susan Clayton; R. Eric Lewandowski; Elouise Mayall; Britt Wray; Catriona Mellor; e Lise van Susteren (2021), *Young People's Voices on Climate Anxiety, Government Betrayal and Moral Injury: A Global Phenomenon*, SSRN (pré-impressão).
- Hulme, Mike (2017), *Weathered: Cultures of Climate*, London, SAGE Publications Ltd.
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis, Working Group I, Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press.
- Jiwani, Safia S; e Daniel A. Antiporta (2020), "Inequalities in access to water and soap matter for the COVID-19 response in sub-Saharan Africa", *International Journal for Equity in Health*, 19, 82.
- Judson, Ellis; e Farnaz Zirakbash (2022), "Investigating the potential of solar energy for low-income communities in Australia to reduce hardship, debt and inequality", *Energy Research & Social Science*, Volume 84 (preview).

OECD (2021a), The Inequality-Environment Nexus: Towards a People-centred Green Transition, OECD Green Growth Papers.

OECD (2021b), Assessing the Economic Impacts of Environmental Policies: Evidence from a Decade of OECD Research, OECD Publishing, Paris.

Olsson, Lennart; Maggie Opondo; Petra Tschakert; Arun Agrawal; Siri Eriksen; Shiming Ma; Leisa Perch; e Sumaya Zakieldeem (2014), "Livelihoods and poverty", em Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability - Part A: Global and Sectoral Aspects, Working Group II, Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, pp. 793–832.

Schmidt, Luísa; João Ferrão; João Guerra; João Morais Mourato; Adriana Ferreira Alves; Alexandra Baixinho; e José Gomes Ferreira (2015), "Adaptação às alterações climáticas nos municípios: um processo de aprendizagem social", em João Ferrão e Ana Horta (orgs.), Ambiente, Território e Sociedade: Novas Agendas de Investigação, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 125–131.

Schmidt, Luísa (2020), "Pandemia e ambiente: impactos e consequências", em Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido (orgs.), Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.

Soromenho-Marques, Viriato (2021), Sinais do Futuro Próximo.

TED (2020), discurso em vídeo de António Guterres, "The race to a zero-emission world starts now" (tradução própria).

United Nations [UN] (2021a), frase dita no Conselho de Segurança (ONU), a 23 de fevereiro de 2021.

United Nations [UN] (2021b), "Madagascar: severe drought could spur world's first climate change famine", notícia da ONU, a 21 de outubro de 2021.

United Nations Environment Programme [UNEP] (2021), Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered, Nairobi, UNEP.

UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis, New York, United Nations Children's Fund.

WHO (2020), WHO Global Strategy on Health, Environment and Climate Change: the Transformation Needed to Improve Lives and Wellbeing Sustainably through Healthy Environments, Geneva, World Health Organization.

CAPÍTULO 13

A ERA PÓS-HUMANA, O TRANS-HUMANO E A IGUALDADE

André Barata

Universidade da Beira Interior, PRAXIS - Centro de Filosofia, Política e Cultura

A era dos meios

Depois das inumanidades passadas pelo século XX, a parte da humanidade mais protagonista dessa história preferiu conduzir-se pela dúvida. Abdicou das grandes narrativas e certezas, até da capacidade de duvidar de forma metódica, afinal a grande ferramenta cartesiana da certeza que governou na modernidade o pensamento. Tornou-se preferível navegar à vista, dedicar a racionalidade exclusivamente aos meios, à sua estrita otimização, evitando-se considerar uma razão dos fins, iluminista. Porque o sonho da razão engendrava monstros, como antecipara Goya, as suas consequências tinham de ser contidas. Foi este o diagnóstico de Jean-François Lyotard (1979), em *A Condição Pós-Moderna*. A crise das grandes narrativas, a “incredulidade a respeito das metanarrativas”, implicava uma mudança da própria “condição do saber”, de que importava fazer “relatório”. Incredulidade que seria reforçada com o fim da divisão do mundo em blocos ideológicos. Ao mesmo tempo afirmava-se uma era pós-industrial (Alain Touraine, 1969; Daniel Bell, 1976), no sentido de uma era de sociedade do conhecimento, ainda que fosse precipitado dizer-se um tempo depois da indústria, pois também o conhecimento, a ciência, na verdade todos os aspectos da existência, se foram conformando ao modo de produção industrial (Stiegler, 2014). Em suma, fosse qual fosse a designação epocal, entrámos no novo milénio, sob um quadro de incredulidade dos fins e hegemonia do pensamento dos meios.

Só que, nesta translação dos fins para os meios, a dúvida metódica moderna torna-se suspeita metódica pós-moderna, com a certeza refugiada apenas nos meios, desligada de qualquer representação dos fins, demasiado perigosos. Mas, descomprometida deles, esta certeza dos meios formou outros perigos. A certeza pela certeza apenas, o método encerrado em si mesmo, assumem-se único sentido que cumpre à história. Um sentido que não é uma significação, mas apenas a seta que orienta uma direcção. A falta de significação torna-se dolente e aos diagnósticos de “fim” – das ideologias, da história, do humano – sucedem-se as esperanças de “regresso” – da religião, do progresso, das grandes narrativas, do próprio humano magnificado. Os inconformismos reactivos mobilizam-se em torno da negação do negado, como se assim, por golpe lógico, bastasse a dupla negação para que fosse devolvido o afirmado perdido. Vivemos ainda a crise da incredulidade, o seu luto histórico, na rejeição irritada do politicamente correcto, das políticas de género e de reconhecimento das identidades, os fundamentalismos, o islâmico e também o cristão, da interpretação literal do criacionismo bíblico, do terra-planismo, da pós-verdade. Todos estes registos de fricção do nosso tempo são reacção à grande translação histórica, estrutural, dos fins para os meios. E são eles mesmos, ironicamente, tão exemplificativos daquilo contra o que se batem tão performativamente. O dogmatismo é um relativismo, mesmo quando tira a sua justificação da luta contra o relativismo. Só se sustém reivindicando o direito à verdade independentemente de qualquer confrontação.

Contudo, o que chamamos de grande translação também proporcionava uma continuação da história dos fins, a sua libertação na verdade, na forma parcimoniosa das pequenas narrativas não impositivas, e uma boa política de convívio entre todas, de diversidade e pluralismo, mas também de encontros, traduções, recriações, transição para um paradigma de ecologia. A saída da incredulidade pós-moderna seria uma credulidade ecológica, não de relativismo, mas de relatividade. A alternativa à hegemonia dos fins últimos poderia não

ser uma hegemonia dos meios, mas um convívio inventivo de fins provisórios, revisíveis, experimentáveis.

O corpo humano é, aliás, uma boa imagem do que está em jogo. A noção de corpo sem órgãos que irrompe em *O Anti-Édipo – Capitalismo e Esquizofrenia*, de Deleuze e Guattari (1972), libertava-se das teleologias dos órgãos, das finalidades que estes cumprem, do *design* que lhes impunha uma função, para poder ser o que quiser, dentro dos limites que os seus tecidos lhe permitiam.

Mas a verdade é que ao longo de várias décadas o sentido histórico caminhado foi sendo outro. A questão dos fins, se ainda tem lugar, é apenas na esfera privada, na forma de consumo hedonista, intolerante à insatisfação, cabendo à esfera pública apenas a consideração dos meios. Não há mais bem público a considerar do que a equação da justiça distributiva. Não há olhar público que se tolere além do da vigilância desconfiada, até porque a desconfiança é a atitude, decerto muito fundamentada, que regeu esta translação. A intransigência a uma ideia de bem público sente-se intensa nos seus campos mais esperados – a educação pública e a saúde pública. Com respaldo na retórica da liberdade, quaisquer constrangimentos públicos, seja sobre conteúdos curriculares, seja sobre um plano nacional de vacinação, a própria acção concertada no enfrentamento da pandemia, logo são rotulados, numa escala de indignação que mais faz transparecer intolerância, com adjectivos de censura, ditadura, até fascismo. Mas, sob estas imprecações, o que pulsa neste liberalismo estrito dos meios é um regime de convivência profundamente intolerante. Na verdade, o inconformismo reactivo à incredulidade que se apontava atrás encontra-se com o mais acabado conformismo da sacralização liberal do privado como lugar exclusivo de realização.

Novamente, o pensamento do corpo faz sentido. Porque o sentido histórico caminhado não foi o do *corpo sem órgãos*, de inspiração artaudiana, libertador de um modo de consciência outro face ao *cogito* e à racionalidade cartesiana. O corpo encerrado nos seus órgãos, de que o organismo era evidente reverberação política e que teve em Leviatãos-monstros cartesianos de poder, deu antes lugar à sua figura

reversa de *órgãos sem corpo*, não no sentido que Zizek deu à expressão no seu título homónimo de 2003, mas no sentido literal de órgãos entregues a si mesmos, autorreferencialmente, sem desejo de inscrição na intensidade material do corpo, sem inconsciente. O privado dispensou-se do organismo, não em direcção ao corpo, mas aos órgãos, cada um finalidade para si mesmo, prolongando o individualismo epocal num teleologismo individual, cada um o seu projeto privado, cada um a sua transcendência, mas nem por isso teleologias libertadas, multiplicidade libertadora.

Por outro lado, a modernidade, que parecia superada pela incredulidade, afinal encontrou, na sua translação para os meios, motivo para acelerar ainda mais, como uma fuga em frente. Não porque a sua história anterior não fosse também de aceleração, mas porque, daí em diante, se obsidiou exclusivamente nesse seu movimento. E quanto maior a aceleração e a desproporção para um ritmo do viver, mais se justificou, como uma necessidade, nada mais considerar. Numa corrida é preciso não perder o foco, não tirar os olhos da seta que orienta a direcção. A aceleração significa a translação da normalidade para um ritmo de sobrevivência. Das pessoas, dos grupos, dos objectos, dos investimentos de sentido. Sobrevivência da novidade tecnológica, sobrevivência das relações, dos projetos, sobrevivência como alfa e ómega das técnicas da governação da obsolescência.

Esta encruzilhada persiste há décadas, indiciando que o tempo histórico não acelera como o tempo social e, por isso, são dois tempos. A transição para um futuro de ecologia convivial, de inclusão e diversidade, como futuro expectável depois da era da credulidade, não acontecerá enquanto não se constituir como metanarrativa oposta tanto ao inconformismo reactivo como ao seu reverso conformista, que os unifique numa representação do humano e os supere.

A era pós-humana

O movimento intelectual do anti-humanismo criticou ao humanismo tradicional o antropocentrismo, o culto da certeza, da razão dos fins, conferentes da excepcionalidade do humano e o direito a segregar tudo o mais, na verdade um eurocentrismo mal disfarçado, a pretender universalizar-se, como um missionarismo ou uma colonização. Por outro lado, a crítica ao humanismo teria de suceder no curso dos três “ultrajes contra o ingênuo amor-próprio” da humanidade, – apontados por Freud (1920) na décima-oitava conferência da sua *Introdução Geral à Psicanálise* – : Copérnico a desmentir que o chão que pisamos fosse o centro do universo, Darwin e Wallace a dizerem que a “carne” de que somos feitos é a mesma do resto da vida biológica e que se diferencia evolutivamente, e o próprio Freud a expor a macrocefalia como representamos o consciente e a razão, quando o “‘Eu’ nem sequer manda na sua própria casa”.¹ Aliás um tanto narcisicamente, para o seu fundador, a psicanálise é o mais irritante dos três ultrajes à mania humana das grandezas. E deve ser sempre recordado que os dois abalos ao antropocentrismo foram assim apresentados originalmente não por Sigmund Freud, mas por Emil du Bois-Reymond,

¹ “Humanity, in the course of time, has had to endure from the hands of science two great outrages against its naive self-love. The first was when humanity discovered that our earth was not the center of the universe, but only a tiny speck in a world-system hardly conceivable in its magnitude. This is associated in our minds with the name “Copernicus,” although Alexandrian science had taught much the same thing. The second occurred when biological research robbed man of his apparent superiority under special creation, and rebuked him with his descent from the animal kingdom, and his ineradicable animal nature. This re-valuation, under the influence of Charles Darwin, Wallace and their predecessors, was not accomplished without the most violent opposition of their contemporaries. But the third and most irritating insult is flung at the human mania of greatness by present-day psychological research, which wants to prove to the “I” that it is not even master in its own home, but is dependent upon the most scanty information concerning all that goes on unconsciously in its psychic life.” (Freud, 1920).

num obituário publicado na revista *Nature* – «Darwin parece-me ser o Copérnico do mundo orgânico.»²

O trabalho de “desnarcisização” da humanidade, pelo menos de certa concepção prevalente de humanidade, foi e prossegue de muitas maneiras necessário. Mas esta crítica ao humanismo tradicional da excepcionalidade e exclusividade do animal racional, de preferência branco e masculino, com que se definiu exemplarmente o humano é, por paradoxal que seja, expressão de uma outra tradição de humanismo, assente na empatia, na inclusão, no reconhecimento. Foi célebre a reivindicação de Jean-Paul Sartre de que o existencialismo ainda era um humanismo. Da mesma maneira, poderíamos dizer que o próprio anti-humanismo ainda é um humanismo. Há uma pluralidade antitética de humanismos e tradições de humanismos que convocam a escolha situada no tempo que vivemos. Portanto, talvez o debate mais acertado não esteja em recusar o anti-humanismo porque o humanismo ainda teria lugar, mas em opor humanismos e propor, sem contradição, um humanismo não antropocêntrico.

Quando entramos numa era pós-humana, este debate crítico em torno do humanismo ganha assombrosa actualidade. Porque o pós-humano traz para dentro do campo das decisões práticas e suas reverberações a questão do que é o humano, do limite que doravante se transbordará, do que se leva de humano nesse transbordo e do que se deixa de humano para trás nesse mesmo movimento.

Antes, contudo, dessa reflexão, é preciso fixar uma proposta de entendimento do que possa ser uma *era pós-humana*. Contrariamente à ideia de que se tratasse de um tempo depois do humano, como propomos entendê-la, a era pós-humana tem o seu início quando a questão da humanidade passa a colocar-se a *existentes no espaço-tempo que não são biologicamente humanos*. Em vez do fim da

² "Darwin seems to me to be the Copernicus of the organic world. In the sixteenth century Copernicus put an end to the anthropocentric theory by doing away with the Ptolemaic spheres and bringing our earth down to the rank of an insignificant planet." (Bois-Reymond, 1883).

humanidade, o pós-humano assinala o facto de uma era em que passou a jogar-se a sua continuação, da humanidade, por outros meios. E este é um facto historicamente superlativo. Como o início da história da humanidade se situa no facto de a aquisição de conhecimento se ter libertado do constrangimento da exclusividade de um único meio de conservação e transmissão – o genoma –, o pós-humano assim pensado significa uma libertação comparável, agora de um modo de existir humano do constrangimento da exclusividade de um único meio dessa existência poder ter lugar no espaço-tempo. A transição para a era do pós-humano é de uma qualidade equivalente à que fundou a era da cultura e da história e, em suma, da humanidade. Não é, pois, uma transformação dos meios, com alargamento de capacidades intelectuais, sensoriais e físicas num programa de melhoramento humano (*Human enhancement*) o que está em causa com o pós-humano. Essa transformação dos meios humanos, em trânsito para novas formas, é mais o tema e o ideal do trans-humano e que é, na verdade, uma constante da história da humanidade, em simbiose com a tecnologia desde o princípio da cultura, desde o fogo de Prometeu. O humano foi sempre trans-humano, como foi sempre tecnologicamente melhorado, na medida das possibilidades da tecnologia inventada.

Por outras palavras, como o entendemos, o pós-humano respeita à libertação dos fins face a certos meios, e o que isso faz reverberar discussões críticas sobre o humanismo, enquanto o trans-humano respeita aos meios, à sua laboriosa transformação em outros meios. Por isso, embora sejam cada vez mais concomitantes, uma clara distinção conceptual deve ser traçada: o pós-humano está para o trans-humano como uma libertação dos fins para uma libertação dos meios.

Em *The Post-human Glossary* (2018), numa entrada que discute a diferença entre pós-humanismo e trans-humanismo, Francesca Ferrando segue uma linha de raciocínio enfaticamente consistente com a distinção proposta. O pós-humanismo é apresentado como uma perspectiva crítica pós-antropocêntrica e pós-dualista fortemente comprometida com uma atitude não discriminadora, que é antiga na

história humana e que mobilizou antirracismo, feminismo, interseccionalismo, luta contra a segregação de minorias.³

Diversamente do pós-humanismo, até em sentido contrário, para Francesca Ferrando o trans-humanismo reconhece-se do humanismo clássico, na verdade pondo-se no encaço da sua magnificação.⁴

O modo de existir humano: horizontes de possibilidade

Contudo, apesar da distinção, até tensão, entre os dois planos, há também uma interrelação evidente entre ambos e que os mesclam. Horizontes de possibilidade que se colocam ao trans-humano, como grandes desafios técnicos a vencer suscitam questões profundas sobre o modo de existir humano.⁵ Por exemplo, o fim do envelhecimento e da inevitabilidade da morte ou o fim do nascimento biológico como irrupção de uma nova existência cuja individualidade futura não

³ "In an extended sense, posthumanism can be presented as a post-humanism, a post-anthropocentrism and a post-dualism. Born out of postmodernism, it further develops the deconstruction of the human started in the 1960s and 1970s, underlying the fact that, historically, not every human being has been recognized as such: some humans have been considered less than human. Posthumanism, as a post-humanism, does not employ any hierarchical schemata in addressing the human frame. The intersectional critical lenses of gender, race, class, sexual orientation, ability and age, among others, have successfully demonstrated that human is not one but many, and it shall thus be accounted in plural ways, based on the experience of embodied human beings." (Rosi Braidotti e Hlavajova, 2018).

⁴ "Transhumanism traces its roots within the Enlightenment and does not reject the humanistic tradition; on the contrary, transhumanism focuses specifically on human enhancement, which explains the symbol 'H+' as an acronym for 'Humanity Plus'. The main keys to access such a goal are identified in science and technology, in their existing, emerging and speculative frames." (Ferrando, 2020).

⁵ Francesca Ferrando aponta nesse sentido precisamente – "(...) the term 'posthuman' refers to a stage which might evolve after the current transhuman era. On the other side, according to posthumanism, the posthuman can be seen as a paradigm shift which is already occurring by approaching and performing the human in post-humanist, post-anthropocentric and post-dualistic ways." (Ferrando, 2020).

conseguimos prever. A suspensão da fatalidade da morte e da surpresa do nascimento conturbam efectivamente as bases da condição humana, compreendida até agora a partir da consciência de mortalidade e a sua implicação de finitude, da consciência de natalidade e a sua implicação de inesperado, encontro e liberdade. O trans-humano, alterando e dispensando os meios que dantes asseguravam, sem escolha, o modo de ser humano, aponta um futuro possível sem o *modo de existir humano*. E esta será uma perda ontológica. Não tanto um futuro sem humanos, seres que preservam nem que seja parcialmente uma biologia humana, mas um futuro sem o modo de existir humano, ou seja, sem as condições da vida humana que compreendíamos, aquelas através das quais surgia a questão do sentido com que cada existente humanamente se debate, sejam a mortalidade e a natalidade, mas também a corporeidade, a consciência de mundo e do outro.

Cruzar estas duas direcções possíveis – um futuro sem humanos biológicos e um futuro sem o modo de existir humano – perfila quatro horizontes pós-humanos distintos, alguns distópicos, outros de esperança alargada, ainda que, num caso ou noutro, seja ainda sob um quadro de valores relativos a um modo de existir humano que resulte uma avaliação, portanto necessariamente parcial, que emerge de dentro do ponto de vista que se avalia, contaminada e contaminando-o. Podemos ter a distopia de um mundo com humanos mas em que se extinguiu o modo de existir humano (i), podemos ter um mundo sem humanos nem o modo de existir humano (ii), podemos ter um mundo sem humanos mas em que se salvou o modo de existir humano (iii) e, finalmente, um mundo pós-humano, com humanos e mais seres a existirem humanamente (iv).

Todos estes quatro horizontes são pós-humanos, no sentido aqui avançado de uma era libertada do constrangimento biológico por que os humanos existiam anteriormente, independentemente de nessa era continuarem a existir humanos biológicos, melhorados, ou não, pelas tecnologias NBIC (*nano, bio, da informação e cognitiva*). Há autores que não reportam, pelo menos em primeira mão, o “pós-humano” a

uma era, um tempo, mas a indivíduos tecnologicamente criados por humanos, ou mesmo a partir de humanos, e que já não seriam humanos. (Cf. David Roden (2014), em *Posthuman Life*: 10). Não é o caso aqui por duas razões claras. Além da tarefa sem saída de determinar, num debate espinhoso e tendencialmente essencialista, sobre quando um humano deixaria de o ser, é muito mais interessante pensar o pós-humano como uma ecologia de diversidade ontológica do que como um modo de existir apenas que teria a particularidade de se definir pela negação, até extinção, de outro modo de existir.

O primeiro dos quatro horizontes, distópico, lembra cenários de ficção científica em que máquinas escravizassem humanos, algoritmos controlassem as vontades humanas, as suas crenças e desejos, a ponto de não poderem ser, com o mínimo de verdade, atribuídas às pessoas a sua genuína posse. No limite da alienação, as pessoas nem tomariam consciência do estado de alienação em que se encontravam. Como poucas outras, a saga *Matrix* (1999, 2003), produzida pelas Wachowskis, exemplifica este primeiro horizonte.

Na realidade este horizonte não precisa de máquinas, inteligência artificial (IA), nem sequer nada de expressivamente trans-humano para se colocar, pelo menos parcialmente. Mundos sociais inumanos, de alienação, só precisaram no passado de pessoas que os criassem. Por exemplo, com escravatura, exploração, subjugação. Aliás, os cenários de ficção-científica denunciam esta matriz ao comporem o que poderíamos chamar versões futuristas do inumano. A única diferença significativa é poder conceber-se um passo mais: em vez da inumanidade perpetrada por humanos sobre outros humanos, a mesma inumanidade perpetrada sobre todos os humanos por um sujeito não-humano. Mas mesmo este passo suplementar não é absolutamente claro, pois, por um lado, a inumanidade antiga, que sempre acompanhou a história da humanidade, ostenta propriedades sistémicas, que estão aquém de qualquer voluntarismo e que, por isso, resistem e se impõem à vontade de cada sujeito humano em particular; por outro lado, o sujeito opressor num cenário de ficção-científica pode não ser biologicamente humano, mas, ainda assim, ser motivado por

razões humanas, demasiado humanas, no sentido em que pertençam ao universo de motivações relacionadas com o modo de existir humano.

O segundo horizonte poderia parecer mais distópico ainda, na desolação de um mundo futuro sem humanos nem o legado de um modo de existir humanamente. Que resta por que lutar em tal futuro? No entanto, um olhar mais atento sobre este horizonte diz-nos outra coisa. Por que haveria um mundo sem humanos prosseguir uma história do modo de existir humano e não outra? Da mesma maneira que a pergunta "O que é o humano?" é uma pergunta que não deve refugiar-se no subterfúgio dos meios que realizam o modo de existir humano – um certa natureza evolutivamente adquirida – sem que isso levante uma justificada suspeita de especismo, também o próprio modo de existir humanamente deve poder ser relativizado diante de outros modos de existir. Por exemplo, um modo de ser libertado da mortalidade poderá deixar de ser reconhecivelmente humano, mas isso só significa que esse outro modo de existir será diferente. Ou um modo de existir desmaterializado, sem corpo próprio, a "correr" em *hardwares* que apenas servem de suporte e que, nesse sentido, para existir, não tenha de ocupar espaço-tempo.

Um essencialismo da condição humana é pouco melhor do que um especismo que se fechasse na certeza de outrora da biologia humana. Até porque seria artificioso supor que se pudesse libertar um existir humano da biologia humana e isso não significar também, co-extensivamente, uma libertação de outros modos de existir até então inexistentes, o da vida materialmente indefinida, ou desmaterializada. Que sentido faz a ansiedade por *cyborgs* e equivalentes se não fossem candidatos a superarem os limites da condição humana? E não é essa superação o que o trans-humano e o seu melhoramento visam? Por inclusivo, até empático, que seja estender a humanidade a esses existentes diferentes dos humanos biológicos, o curso é abrir à própria humanidade biológica o campo dos modos de existir não-humanos. Como escreve David Roden, "os transhumanistas acreditam que devemos acrescentar a liberdade morfológica – liberdade de forma

física e mental – aos tradicionais direitos liberais da liberdade de movimentos e da liberdade de expressão” (Roden, 2014: 14).

A questão radical a pôr terá, então, de ser outra: o que importará, em derradeira análise, num futuro em que talvez nem humanos biológicos nem outros existentes existam humanamente? Sem essencialismo nem o chão de constrangimentos biológicos, resta uma hipótese de resposta que, na verdade, sobressai decantada no contexto de uma era pós-humana: o *reconhecimento*, de todos, uns pelos outros com reciprocidade. E por duas ordens de razão, pelo menos. Primeiro, porque só a dependência estrita de uma base biológica, entretanto vencida, dispensa o reconhecimento. Dá-o por consequência necessária. Não se dependendo mais dela, o reconhecimento torna-se a própria condição para falar de humanidade ou de algo que com ela se aparente. Algumas das mais marcantes realizações da ficção-científica – literária e cinematográfica –, como *Solaris* e *Blade Runner*, centraram-se na problemática do reconhecimento de humanidade do existente que não era biologicamente humano. E nisto permanece uma réstia de humanidade, mesmo se já nada há a reconhecer em comum a não ser a importância do reconhecimento. No limite, a vontade de reconhecimento de humanidade é tudo porque esgota todo o sentido de humanidade que prosseguirá pós-humanamente. Em segundo lugar, porque num futuro de crescente diferença de modos de existir, cada vez menos reconhecíveis do ponto de vista da vida humana, nada além do reconhecimento numa consciência de comunidade de diferença garantirá, na contingência de cada tempo, a possibilidade da co-existência. Reconhecimento que depende de uma consciência de historicidade, de continuidade de sentido que liga o reconhecimento passado ao reconhecimento futuro por fazer. Aliás, a história que emergiu quando a humanidade supera a evolução biológica em direcção a uma evolução cultural, que exige memória e comunidade que a conserve e partilhe, redobra-se quando entra na condição pós-humana e dispensa integralmente a biologia humana, seja como depositária do conhecimento evolutivo, seja como sujeito cultural do

conhecimento. Talvez com base neste salto da historicidade – “sobre-história” que é uma história já não apenas do saber mas do ser – se possa defender que o pós-humano será, prosseguindo por esta direcção, uma era “sobre-humana”, ainda que nela só muito parcelarmente possamos continuar a reconhecer-nos. Um pouco como o adulto só se reconhece na pequena criança que foi décadas atrás por saber que se liga a ele por uma história causal de transformações, os nossos futuros congéneres talvez só se venham a reconhecer uns aos outros e a nós mesmos como fazendo todos parte de uma sobre-história cultural.

O terceiro e o quarto horizontes apontados resgatam o modo de ser sob as condições da existência humana, existam ou deixem de existir humanos biológicos, muito ou pouco melhorados pelas tecnologias emergentes. Ambos podem ser eivados de um impulso utópico, que assume pelo menos duas feições possíveis. Primeiro, a utopia de uma transmissão do testemunho, como se a humanidade assim cumprisse com sucesso o seu desígnio numa história evolutiva mais ampla que a evolução genética, nela incluindo o contributo de uma evolução cultural e, doravante, pós-humana. Por outro lado, a utopia de uma redenção pacificadora da humanidade, em que ela abdica da sua exclusividade para uma fruição ecológica da diversidade de todas as formas que a possam realizar, nelas incluída a própria humanidade biológica.

O horizonte iii) e o horizonte iv) estão um para o outro como a plena realização utópica do trans-humano para a do pós-humano, o primeiro em sucessivas superações, estádios mais avançados, de progresso em direcção a um mirífico estado de realização da razão, a culminar em uma fusão com o cosmos, o segundo em sucessivas integrações da diferença numa comunidade cada vez mais alargada, até um mirífico estado de comunidade cósmica. Paradoxalmente, o trans-humano e o pós-humano têm o potencial de reencarnar e dar continuidade às duas grandes metanarrativas que Lyotard (1979) dava por perdidas em *A Condição Pós-Moderna*, a da marcha do espírito universal e a da luta pela emancipação do indivíduo. Em ambos

horizontes há um sentido de utopia, ainda que em cada um com um sentido diferente. Podem relacionar-se de forma tensa, até conflituosa, sobretudo se confrontados a partir da perspectiva de um pós-humanismo crítico, retomando, por outros meios, o conflito entre versões do humanismo, fazendo disputar um H+ e um H-. Mas podem também reconciliar-se como duas vias que representam vagamente um mesmo fim de pertença a uma consciência cósmica. Por exemplo, um horizonte em que a perfectibilidade trans-humana conduzisse à descoberta de vida inteligente alienígena suscitaria forçosamente o debate do reconhecimento pós-humano. Esta é a via de síntese que se tornou muitíssimo popular a partir do universo de referências de *Star Wars* (1977-2019). Se esta saga permanece muito mais comprometida com a H+ do que com a H-, na maneira como mimetiza e projecta conflitos e resoluções de conflitos entre pessoas e povos humanos para uma realidade alargada, que inclui alienígenas, *cyborgs*, *robots*, também é indiscutível que faz futuristicamente memória dos processos de dessegregação que fizeram a história humana e dos seus conflitos. Neste sentido, talvez como nenhuma outra produção cultural de massas, *Star Wars* fez a apologia consequente do pós-humanismo, cuja continuidade com a história passada de humanismos é decisiva.

Novos mundos, novas oportunidades à desigualdade: retomar o debate da cláusula lockeana

À luz destas continuidades, a pergunta pelas novas desigualdades é atravessada por respostas sobre as velhas desigualdades. E entre umas e outras há um mesmo movimento que se recria. Cada novo mundo aberto pela tecnologia é um território de cultivo da desigualdade quando já não parece possível extrair muito mais desigualdade dos velhos mundos tomados pela acção humana. E tal como sucedeu no Novo Mundo geográfico das Américas, cada novo “Novo Mundo” que a tecnologia e o conhecimento proporcionam constituem, fundamentalmente, uma oportunidade para explorar recursos, obter rendimento, acudir a necessidades e continuar a extrair desigualdade

que, de uma forma estrutural, tem sido um motor de gratificação e até de justificação da vida em coexistência. Os novos mundos do pós-humano serão o *online*, a órbita da Terra, os demais planetas e satélites, mas também, e já agora, o genoma das plantas e dos animais. A vantagem de uma estratégia de criação de novos mundos é conseguir-se, dessa maneira, restaurar condições para respeitar minimamente a cláusula lockeana ("*lockean proviso*" segundo a expressão de Robert Nozick) de que o trabalhador que mistura o seu labor com os recursos tem direito à propriedade do seu resultado – e correlata extracção de desigualdade – "onde houver o suficiente, e tão bom quanto, o deixado em comum para os outros" (Locke, 1690).⁶

A desigualdade expande-se por novos mundos como um subproduto só aparentemente indesejado, na verdade incentivo central para os descobrir ou inventar. Mas o futuro trans-humano traz ainda uma outra dimensão de desigualdade, genuinamente inédita: a penetração da desigualdade no fundo ontológico do humano. O nascimento e a morte, até agora impermeáveis à desigualdade, passaram a poder ser negociados com valores desiguais, por exemplo comprando genoma humano como quem escolhe as características do filho biológico que se desejam, ou pagando pela desactivação de genes como o do envelhecimento indesejável, ou ainda adquirindo implantes de faculdades intimamente relacionadas com a constituição da individualidade pessoal, transferindo a vida mental própria para corpos artificiais, ou até clonando-se a vida mental singular em várias, etc.

Independentemente dos debates sobre a cláusula lockeana e seus possíveis ajustes, o enfrentamento das desigualdades numa era pós-humana exigir-nos-á o debate de uma outra cláusula, que poderíamos começar por enunciar assim: *a diferenciação trans-humana por aquisição de melhoramentos só é aceitável se muito maior e*

⁶ "(...) for this labour being the unquestionable property of the labourer, no man but he can have a right to what that is once joined to, at least where there is enough, and as good, left in common for others." (Locke, 1690: 27).

significativa for a parte deixada fora do âmbito da propriedade transacionável, garantindo assim que nenhuma mercadorização de condições ontológicas do humano comprometam o reconhecimento de todos os outros como iguais.

De outro modo, se removidos todos os travões naturais à desigualdade, sem um travão convencionado, as desigualdades explodirão até à extinção da mais ténue lembrança da condição humana e da possibilidade, sempre contingente, de um corpo que existe além do organismo. Mas travar novas formas de desigualdade suscitadas pelo trans-humano não é tudo. A oportunidade do melhoramento tem de ter lugar, devendo ser regulada igualitariamente para que todos dela beneficiem. Como a igualdade de oportunidades garantida hoje por políticas de Estado Social, a igualdade de acesso a melhoramentos deve ser objecto de protecção e promoção quanto maior for o seu significado ontológico. E este será o conteúdo positivo de uma cláusula reguladora do trans-humano.

O futuro pós-humano não tem de ser mais um território de desigualdade do que de igualdade. É mais totalizador, mas em ambos os sentidos. Dantes, no nascimento e na morte, todos éramos por natureza iguais. A natureza era a grande igualizadora. Deixar de o ser, não é, contudo, uma fatalidade. A igualdade não é nem um ponto de partida, nem um ponto de chegada absolutos, mas uma premissa que importa confirmar à chegada, como confirmação de que prosseguimos um corpo sem órgãos, uma virtualidade de realização livre.

A grande translação deixa-nos de muitas formas perdidos, como entre traduções que sempre traem o sentido e que acrescentam mais equívocos aos que a simples coragem de dizer alguma coisa traz. Não se existe sem equívocos. Mas nesse intervalo do sem sentido e da consciência dele, acontecem encontros, reconhecimento e uma espécie de fundo indiscernível entre pensamento e afecto, "pensafectos". Translação quer dizer um dos movimentos velozes da Terra, a transferência dos corpos enterrados, a tradução que se perde, os perdidos nela e o seu encontro. Lembra *Lost in translation*.

Referências bibliográficas

- Bell, Daniel (1976), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Harmondsworth, Penguin.
- Bois-Reymond, Emil du (1883), "Darwin and copernicus", *Nature*, 27, pp. 557–558.
- Deleuze, Gilles; e Felix Guattari (1972), *O Anti-Édipo: Capitalismo e Esquizofrenia*, Lisboa, Assírio & Alvim.
- Ferrando, Francisca (2020), *Philosophical Posthumanism*, London, Bloomsbury Academic.
- Freud, Sigmund (1920), *A General Introduction to Psychoanalysis*, New York, Liveright Publisher.
- Lyotard, Jean-François (1979), *La Condition Postmoderne: Rapport sur le Savoir*, Paris, Les Éditions de Minuit/ Collection Critique.
- Locke, John (1690), *Segundo Tratado do Governo Civil: Ensaio Sobre a Verdadeira Origem, Alcance e Finalidade do Governo Civil*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Roden, David (2014), *Posthuman Life: Philosophy at the Edge of the Human*, London, Routledge.
- Rosi Braidotti, Rosi; e Maria Hlavajova (2018), *Posthuman Glossary*, London, Bloomsbury Academic.
- Stiegler, Bernard (2014), *Symbolic Misery, Volume 1: The Hyperindustrial Epoch*, Cambridge, Polity Press.
- Touraine, Alain (1969), *La Société Post-industrielle: Naissance d'une Société*, Paris, Mediations.

QUE FUTURO PARA A IGUALDADE?

PENSAR A SOCIEDADE E O PÓS-PANDEMIA

Partindo de um olhar reflexivo sobre o presente, este livro pretende pensar o futuro, tanto no pós-pandemia como além dele, lançando pistas acerca de políticas públicas promotoras de igualdade e de justiça social. Apresenta-se também como um livro para a ação, no sentido em que parte de perspetivas críticas, com o intuito de compreender o modo como evoluíram as desigualdades em cada um dos temas abordados, avançando para a enunciação de políticas públicas impulsionadoras de maior igualdade social no médio e longo prazo.

A pergunta que serviu de mote para a elaboração de cada capítulo é a mesma que surge como título do livro: “Que futuro para a igualdade?”. Os contributos aqui reunidos tentam esboçar caminhos plausíveis para uma sociedade menos desigual e mais justa, isto é, uma sociedade que funcione bem para todas as pessoas. Aborda temas como as políticas de igualdade, a cultura, o emprego, a saúde, a habitação e a educação, mas também outros menos clássicos como a financeirização da economia, do Estado e da sociedade, o regime dos cuidados, as desigualdades de género e da orientação sexual, as migrações, as desigualdades étnico-raciais e sociolinguísticas, as alterações climáticas, e uma abordagem filosófica sobre o transhumano e o pós-humano.

IGUALDADE