

Capítulo 3

Necessidades sociais, problemas sociais e bem-estar social

A actuação da Política Social dirige-se à promoção e garantia do bem-estar social. Essa é a finalidade da Política Social. Mas em nenhuma sociedade existe uma concepção unânime de bem-estar social. Deparamo-nos com diferentes percepções da realidade social e do que se entende como necessidade de intervenção na sociedade em nome dessa finalidade. São diferenças que assentam em distintos posicionamentos ideológicos, em diferentes interesses económicos ou sociais, que se traduzem na defesa de diferentes soluções para problemas sociais existentes ou em diferentes percepções na forma como os poderes públicos devem actuar para os prevenir e evitar. Encontramo-nos, portanto, num terreno normativo. E é neste plano que teremos de situar a actuação dos poderes públicos. Teremos então, nesta fase, de precisar o conteúdo dessa actuação quando nos colocamos nesse terreno. Para o efeito, teremos de discutir e clarificar alguns conceitos fundamentais que permitam entender o seu conteúdo. Esses conceitos são os seguintes: o de *bem-estar social*, o de *necessidade social* e o de *problema social*. Veremos, ao longo do capítulo, como estes conceitos, quando utilizados no contexto em que o estamos a fazer (isto é, no da actuação dos poderes públicos) ganha conteúdo que se afasta, muitas vezes, do entendimento de senso comum que muitas vezes lhe damos. Veremos também como estes conceitos se encontram muito relacionados entre si, e exploraremos essas relações. Mais adiante veremos como é possível, apesar de nos situarmos no domínio normativo, dos valores, introduzir aspectos objectivos de medição quando os pretendemos utilizar em diagnósticos sociais, em formulação de políticas ou em avaliação de medidas de Política Social.

3.1. Bem-estar (*welfare*): um conceito central em Política Social

Vamos começar por analisar o conceito de *bem-estar*. Trata-se de um conceito amplamente utilizado na teoria económica mas que, em Política Social, ganha um significado especial.

O conceito de bem-estar é de grande importância em psicologia e refere-se, em geral, à satisfação que alguém tem num certo estado, em alguma situação quando, por exemplo, disfruta do consumo de um bem ou de um serviço. É nesse sentido que dizemos que o consumo de um bem ou de um serviço origina bem-estar para quem o consome. E também que o aumento do consumo desse bem ou desse serviço origina um aumento de bem-estar para esse consumidor. Na teoria económica emprega-se a palavra *utilidade* para designar essa satisfação, ou bem-estar, resultante do consumo. Trata-se de um conceito que remete para uma dimensão subjectiva de avaliação. É o próprio consumidor do bem ou do serviço que *sente* esse bem-estar, isto é, que *tem* essa utilidade.

É este sentimento de bem-estar (utilidade) que vai constituir “informação” importante para a decisão do consumidor. Admite-se (trata-se de uma hipótese teórica, central na teoria do consumidor) que um consumidor racional (isto é, que esteja bem informado sobre as decisões a tomar e o faz de acordo com o seu máximo interesse), dispondo de um certo orçamento e conhecendo o preço de um bem, vai decidir qual é a quantidade que vai consumir desse bem: será a quantidade que, dados os preços e o orçamento (o montante que vai gastar) maximize a utilidade que obtém do consumo desse bem. Neste sentido, a utilidade só tem de ter propriedades *ordinais*, isto é, só é necessário que permita ordenar situações, isto é, determinar “posições ordinais” de satisfação que diferentes quantidades de consumo de um bem originam para o próprio consumidor, e não necessita ter propriedades *cardinais*, isto é, de medição do “valor” da própria satisfação.

Quando nos referimos a bem-estar como conceito relevante e central para a Política Social e, em particular, quando queremos chegar ao conceito de bem-estar *social* (portanto referente à sociedade no seu conjunto), estamos a pensar noutros termos. Em primeiro lugar, deixamos de nos referir a alguma percepção subjectiva de bem-estar no sentido acima referido. De facto, não nos colocamos na perspectiva do consumidor de um bem ou serviço que retire utilidade do seu consumo mas, de outro modo, colocamo-nos na perspectiva do cidadão, portador de direitos que tem esses direitos realizados por alguma medida de Política Social ou, ao invés, não tem esses direitos realizados devido à sua ausência. São assim perspectivas diferentes. Por outro lado, essa percepção de bem-estar é feita sobre todos os indivíduos desta sociedade

pelo mesmo avaliador e não por cada indivíduo da sociedade relativamente a si mesmo.

O conceito de bem-estar, como acaba de ser apresentado, tem consequências importantes. A primeira delas tem a ver com o significado dessa avaliação de bem-estar. Deixa de ser uma avaliação de sentido *psicológico*, como vimos a propósito de utilidade (a satisfação que cada um sente e que, naturalmente, só o próprio pode sentir), e passa a ser uma avaliação *normativa*, em termos do que cada avaliador acha que *deve ser* relativamente a todos e a cada um dos membros dessa sociedade. Só assim se compreende que essa avaliação seja feita pelo mesmo avaliador: essa avaliação passa a ser feita segundo os critérios (que serão naturalmente normativos) desse avaliador. E esse avaliador pode ser algum *policy-maker*, com responsabilidades na formulação de políticas sociais. Nesse caso, as finalidades de bem-estar da política social de que é responsável serão naturalmente reflectidas nos critérios normativos presentes nessa avaliação. Há um segundo grupo de consequências que decorrem desta concepção de bem-estar. O facto de ser o mesmo avaliador a apreciar o bem-estar de cada membro da sociedade significa que esse mesmo avaliador pode comparar o bem-estar de dois quaisquer indivíduos na sociedade. Repare-se que tal não é possível quando usamos o conceito de bem-estar no sentido de utilidade: não é possível comparar o que o indivíduo A *sente* ao consumir uma certa quantidade de bem com o que o indivíduo B *sente* ao consumir a mesma quantidade do mesmo bem. Mas esta comparação já é possível quando a avaliação for feita pelo mesmo avaliador: o avaliador C pode comparar o bem-estar que *atribui* a A em resultado do consumo dessa quantidade do bem com o bem-estar que *atribui* a B em resultado do consumo da mesma quantidade do mesmo bem. Repare-se que nos estamos a referir a *atribuir* e não a *sentir*. E daqui resulta outra consequência importante, e que nos permite passar do conceito de *bem-estar* ao conceito de *bem-estar social*. Tratando-se de uma avaliação comparável entre indivíduos, por esse facto também é agregável para qualquer conjunto desses indivíduos. Isto significa que o conceito de bem-estar é generalizável a qualquer conjunto de indivíduos: famílias, grupos sociais, comunidades, regiões, países.

Mas qual é o uso que se faz do conceito de bem-estar e, em particular, de bem-estar social, em Política Social? Destina-se a ordenar *estados sociais*. Isto significa que

numa certa sociedade, num certo momento ou período (por exemplo, em Portugal em 2007) a situação social caracteriza-se de uma certa forma para um certo avaliador social. Colocado nestes termos o conceito de *estado social* é vago. Na verdade tem diferentes significados, consoante a natureza e os objectivos da avaliação, bem assim do enfoque que o analista social pretende dar. Quando este conceito é usado em Economia, um *estado social* pode significar um certo volume de recursos económicos cujo uso é repartido entre os elementos da população (por exemplo, os recursos económicos que a sociedade afecta à produção de serviços de educação cuja utilização, com essa finalidade, se traduz numa certa afectação, em termos distributivos, pelos membros da população). Outro estado social poderia ser uma afectação alternativa de recursos económicos a essa finalidade, em resultado de uma reforma da política educativa, e que se traduza num volume de recursos de montante diferente (por exemplo um aumento dos recursos) e repartido de forma distinta (resultado, por exemplo, de um desenvolvimento da escolaridade obrigatória ou de alguma área específica de ensino técnico-profissional). A decisão política passa por uma comparação entre os dois estados sociais: o que caracteriza a situação actual e o que caracteriza a situação alternativa que resulte do efeito dessa reforma da política educativa. Só faz sentido pensar-se numa decisão política se o estado social correspondente à situação alternativa for *preferida* à da situação actual. Ser preferida significa que o avaliador lhe atribui um nível de *bem-estar* social superior.

Em Política Social, como vimos atrás, a grande finalidade da sua actuação tem que ver com a realização de direitos sociais que, como também vimos, tem uma importante expressão económica. Daí que, em Política Social, os aspectos distributivos que atrás exemplificámos tenham pleno significado. Poderá, no entanto, envolver outras dimensões de natureza não material. Mas esse facto não altera o essencial do que temos vindo a explicar e que consiste no facto de a formulação da Política Social fazer uso do conceito de *bem-estar social* na ordenação de *estados-sociais*, como elemento essencial para a elaboração de diagnósticos de caracterização de situações sociais (comparação do estado social actual com um estado social “desejável”), na formulação de políticas sociais (identificação de estados sociais alternativos ao actual e dos meios e dos processos requeridos para os atingir) e na avaliação de políticas sociais (por comparação entre o estado social que resultou da

actuação da política social com o estado social que se pretendia alcançar com essa política).

Para clarificar o papel que o conceito de bem-estar social tem na Política Social (quer no diagnóstico social, na formulação da política social ou na sua avaliação) é necessário discutir alguns aspectos essenciais. Em primeiro lugar, como vimos, na sua essência estamos perante uma associação que um certo avaliador faz entre um dado estado social e um certo nível de bem estar, numa certa escala (cardinal ou ordinal) de medição. Isto remete-nos para o conceito (matemático) de função. E designa-se por *função de bem-estar social* essa função que associa, a cada estado-social, um certo nível de bem-estar social.

Em segundo lugar, existe uma função de bem-estar social para cada avaliador social. Isto é, a forma como esta associação é feita tem que ver com os *juízos normativos* do avaliador e duas pessoas diferentes (preferências sociais diferentes, diferentes interesses na sociedade, diferentes posicionamentos ideológicos) terão funções de bem-estar social distintas. Matematicamente podemos traduzir essas diferenças em formas funcionais distintas.

Em terceiro lugar, essa avaliação pressupõe uma clara caracterização de cada *estado social*, o que envolve a escolha dos elementos relevantes para essa caracterização. Isso vai depender dos objectivos dessa avaliação. É natural que quando estivermos a analisar a realidade da saúde no país, e for da política de saúde que se estiver a tratar, por estado social entende-se uma caracterização centrada em domínios de observação da realidade, de formas de actuação das políticas públicas e de actores sociais distinta daquela em que a atenção se concentrará se for dirigida à política de educação ou à política fiscal.

Em quarto lugar, importa saber como se comparam estes estados sociais. Essa *comparação* poderá traduzir-se meramente numa ordenação destes estados ou poderemos também estar interessados numa medição cardinal, isto é, pretendermos medir o valor da diferença entre esses estados.

É destes quatro aspectos que iremos tratar de seguida.

3.2. Ordenação de estados sociais: forma directa e forma indirecta

Vamos começar pelo aspecto central do uso do conceito de bem-estar social: a ordenação de estados sociais. A forma mais elementar consiste em considerar esta ordenação como uma extensão do problema da escolha individual do consumidor. Neste caso estamos numa situação de ordenação social feita de forma *indirecta*, isto é, em que a preferência social é função das preferências individuais.

Convém que nos concentremos no significado desta forma de ordenar estados sociais. Significa que as preferências sociais não existem em si mesmas, mas dependem das preferências dos membros da sociedade, que são dadas. Este postulado de *individualismo metodológico* tem aspectos que são atractivos, mas também é susceptível de críticas. É aceitável que as preferências individuais sejam tidas em consideração nas ordenações sociais, traduzindo a existência de preocupações democráticas nessa ordenação, evitando que tal ocorra em função das preferências (autoritárias ou paternalistas) de algum membro decisor nessa sociedade. Pode também defender-se este procedimento com base no argumento da dificuldade em conhecer as preferências sociais. Mas pode questionar-se sobre a validade desta argumentação. Por um lado é discutível que as preferências individuais sejam independentes de preferências existentes na sociedade, que não sejam determinadas por condições existentes na sociedade, de valores ou normas nela vigentes. Neste sentido, as preferências individuais não são independentes das preferências colectivas, sendo preferências *endógenas* nessa sociedade (isto é, determinadas pela própria sociedade). Por outro lado, ainda que não seja possível conhecer as preferências sociais, conhecemos algumas normas sociais, que são os critérios essenciais para as ordenações sociais. Os *direitos sociais* (conjuntamente com os direitos civis e políticos), definidos na sociedade e que orientam actuações políticas, contam-se entre os critérios essenciais na ordenação de estados sociais que subjazem à actuação da Política Social. E estes direitos existem por si, são construções sociais, pelo que a consideração destes direitos como critérios de ordenação social constituiriam formas *directas* de ordenação social.

Antes de analisarmos os direitos sociais (e, portanto, os fundamentos da ordenação directa de estados sociais) vamos dar alguma atenção às ordenações sociais que se obtém de forma indirecta, a partir das preferências individuais. Esta forma de formular a questão das preferências sociais constitui matéria muito amplamente

tratada na literatura sobre os fundamentos da política económica e social, permitindo integrar um conjunto de aspectos teóricos e normativos relativos a esta questão, que serão retomados mais adiante.

Existem duas formas distintas de *medir* satisfações individuais, ou utilidades: a medição ordinal e a medição cardinal, como já vimos atrás. São formas que requerem “quantidade” de informação diferente, mas que também permitem utilizações diferentes dessa medição. Quando usamos uma medição *ordinal*, estamos apenas preocupados com a comparação, que cada pessoa pode fazer, nos níveis de satisfação que obtém de afectações alternativas de recursos, diferentes “cabazes” de consumo. Pretende-se apenas ordenar estas alternativas, determinar qual delas é a preferida, quando se comparam entre si. Quando usamos uma medição *cardinal*, a exigência da medição é maior. Não se pretende apenas ordenar, mas também medir a diferença que exista entre os valores das satisfações que estas alternativas têm entre si. Por exemplo, se tivermos três afectações de recursos alternativas, A, B e C, uma medição ordinal da satisfação permite, por exemplo, afirmar que a satisfação, ou utilidade, da afectação A, $U(A)$, é superior à afectação B, $U(B)$ que, por sua vez, é superior à de C, $U(C)$. Isto é, teríamos $U(A) > U(B) > U(C)$. E nada mais uma medição ordinal permite fazer. Há uma limitação importante que esta medição apresenta: não permite fazer operações algébricas sobre o valor das satisfações, ou utilidades, destes cabazes de consumo. Ora há operações algébricas que nós precisamos de fazer, com frequência, quando queremos analisar satisfações, ou utilidades, do consumo. Uma delas é calcular diferenças entre níveis de utilidade e comparar essas diferenças. Por exemplo, sabendo que $U(A) > U(B)$ e que $U(B) > U(C)$, será que $U(A) - U(B)$ é superior, inferior ou igual, a $U(B) - U(C)$? Uma medição ordinal não permite fazer essa comparação. Uma medição cardinal já o permite fazer.

Outra limitação que decorre, para a análise das preferências, de uma medição ordinal surge quando se pretendem usar, nessas análises, as preferências de mais do que um indivíduo na sociedade. Há duas circunstâncias em que essas situações podem surgir. Uma delas é quando se pretende comparar a satisfação que duas pessoas, X e Y, retiram do consumo de um dado cabaz de consumo. Uma vez que a ordenação das utilidades é feita pelo mesmo indivíduo, não é possível comparar níveis de satisfação, ou utilidades, de dois indivíduos diferentes. Tal só seria possível se se pudesse

associar, a cada cabaz de consumo para algum consumidor, um número, com uma mesma unidade, que pudesse ser comparada com o número, com a mesma unidade, que fosse associado a esse cabaz de consumo para qualquer outro consumidor. Isto é, se a medição da utilidade fosse uma medição cardinal. Encontraríamos então uma solução para o problema da *comparabilidade interpessoal das preferências*.

Outra circunstância que exige tratar informação de mais do que um indivíduo na sociedade e realizar operações algébricas sobre as medições de utilidade ocorre quando pretendemos fazer *agregações de preferências*, isto é, quando pretendemos somar utilidades de um grupo de indivíduos para se obter a utilidade total desse grupo. É obvio que uma medição ordinal de utilidade não permite realizar esta agregação. Uma medição cardinal, feita nos termos que referimos acima para fazer face à necessidade de fazer comparações interpessoais de utilidade, permite fazer essa agregação.

Mas a agregação das preferências é necessária para que efeito? Essencialmente para comparar níveis de satisfação, entre diferentes grupos, para o mesmo grupo em diferentes estados sociais, por exemplo em dois períodos diferentes, ou em resultado de políticas económicas ou sociais. As exigências de comparação para utilidades agregadas ditam as formas, mais ou menos exigentes, que assumem as soluções.

A comparação das utilidades de um grupo é de grande relevância quando se pretende efectuar ordenação de preferências. Em particular quando esse grupo é toda a sociedade cujo bem-estar está a ser analisado. Estamos então a falar em bem-estar social e pretendemos efectuar comparações de bem-estar social correspondente a diferentes estados sociais. Estamos então em condições de poder fazer ordenações indirectas de bem-estar social, assente no *princípio do individualismo metodológico*, em que o bem-estar social é obtido como agregação do bem-estar (ou utilidade) de cada um dos indivíduos na sociedade.

Se admitirmos que não há comparabilidade interpessoal das utilidades individuais, mas que estas são objecto de uma medição ordinal, não poderemos proceder a uma agregação das utilidades (porque não há comparabilidade das utilidades, não há medição cardinal dessas utilidades), mas podemos agregar as ordenações das utilidades (porque são objecto de uma medição ordinal) se adoptarmos um critério

adequado de agregação dessas preferências. O critério usual para fazer essa agregação é o *princípio de Pareto*.

O princípio de Pareto conhece duas versões: a versão “fraca” e a versão “forte”. Na sua versão *fraca*,

P1: o bem-estar de um grupo de indivíduos aumenta, ao passar do estado social A para o estado social B, se *todos* os indivíduos do grupo tiverem um nível de utilidade, ou bem-estar, *superior* em B do que em A;

ou na sua versão *forte*,

P2: o bem-estar de um grupo de indivíduos aumenta, ao passar do estado social A para o estado social B, se *pelo menos um* dos indivíduos do grupo tiver um nível de utilidade, ou bem-estar, *superior* em B do que em A; e *nenhum* indivíduo do grupo tiver um nível de utilidade *inferior* em B do que em A.

É na sua versão forte que o princípio de Pareto é conhecido e utilizado para ordenar estados sociais, permitindo que essa ordenação se faça por agregação das preferências individuais, não impondo exigências de medição cardinal. Repare-se que não se trata de uma forma meramente “técnica” (i.e., pretensamente neutral) de agregação. Trata-se, isso sim, de uma agregação que comporta juízos de valor sobre essa mesma agregação. Trata-se de um critério *incompleto* de ordenação, não permitindo comparar (e, portanto, ordenar) estados sociais em que haja pessoas que tenham uma utilidade superior e outras que tenham uma utilidade inferior. Repare-se que esta é a situação que tem lugar em resultado de alguma redistribuição de recursos (por exemplo, de rendimento) visando, por exemplo, uma redução das assimetrias de rendimento existentes numa sociedade. Tratando-se de um critério incompleto, é também um critério insensível à redistribuição e, portanto, à desigualdade da distribuição de recursos.

Mas se quisermos ter um critério de ordenação de estados sociais que seja sensível à distribuição de recursos, e que permita comparar e ordenar socialmente estados sociais que resultem de redistribuição de recursos, temos de admitir a medição cardinal, libertando-nos assim dos critérios limitativos, em termos normativos, do

princípio de Pareto. A solução consiste em utilizar funções de bem-estar social com características mais desejáveis. É o que faremos a seguir.

3.3. Funções de bem-estar social e ordenação de estados sociais

A noção de função de bem-estar social (FBES) é essencialmente simples e bastante intuitiva. Consiste numa formulação matemática da relação entre o bem-estar da sociedade no seu conjunto e o bem-estar de cada um dos indivíduos que constituem essa sociedade. Não é, porém, um conceito técnico. É um conceito com um conteúdo normativo muito forte, que importa clarificar desde já. Em primeiro lugar, é suportado no princípio do *individualismo ético*, segundo o qual as preferências sociais dependem das preferências individuais, de todos os indivíduos da sociedade, em que o bem-estar social é obtido como agregação do bem-estar (ou utilidade) de cada um dos indivíduos na sociedade. Retoma, assim, o princípio já atrás referido, e de aceitação bastante generalizada na literatura económica. Em segundo lugar, qualquer função de bem-estar social assenta numa determinada *regra de agregação*, isto é, de uma regra que transforma bem-estar individual, para cada um dos membros da sociedade, em bem-estar social, para a sociedade no seu conjunto. Esta regra não é, também, uma mera regra mecânica. Ela assenta em princípios éticos, e são os diferentes princípios éticos que enformam essa regra de agregação que vão originar diferentes formulações dessa função de bem-estar social. A diferente expressão matemática dessa função, que explicita essa regra de agregação, é a tradução matemática desses diferentes princípios éticos. E esses princípios dizem respeito a um aspecto fundamental presente na agregação: a justiça distributiva. São diferentes juízos éticos sobre justiça distributiva que vão traduzir-se em diferentes regras de agregação.

Consideremos uma sociedade composta por n indivíduos e admitamos que, num certo *estado social* x , o indivíduo i tem um nível de utilidade, ou bem estar, U_i . Vamos, por enquanto, ignorar o que realmente significa um estado social e , também, como é que as utilidades individuais são determinadas nesse estado social. São aspectos fundamentais, que vão requerer uma atenção especial, mais adiante neste capítulo. Podemos, sem que tal fique comprometido em discussão posterior, admitir que cada estado social se caracteriza, além de outros aspectos, por uma certa afectação de recursos a cada um dos indivíduos da sociedade e que as utilidades individuais se

formam em resultado dessa afectação. Isso significa que não é apenas o volume de recursos que vai determinar o bem-estar social, mas também o modo como estes recursos se encontram distribuídos entre os membros da sociedade. Por outro lado, vamos também admitir que as utilidades individuais têm uma medição cardinal e que são comparáveis entre si, o que significa que sobre elas se podem efectuar operações algébricas.

A forma mais simples de agregar utilidades individuais para obter a utilidade social, o bem-estar social, consiste na soma das utilidades individuais de todos os membros da sociedade, assim:

$$(3.1) \quad W(x) = \sum_{i=1}^n U_i(x)$$

que se lê do seguinte modo: o bem-estar social no estado social x , $W(x)$, é obtido pela soma das utilidades que todos os indivíduos da sociedade têm nesse estado social. Esta função de bem-estar social (FBES) é designada por *função de bem-estar social utilitarista*, ou de Bentham, o teórico fundador da escola clássica utilitarista que tanto marcou a literatura económica.

É possível dar expressão gráfica a esta função de bem-estar social, representada na Figura 3.1. Admitamos, por simplificação, que $n = 2$, isto é, que a sociedade é composta por 2 indivíduos (qualquer generalização é fácil de fazer, e com esta dimensão é fácil uma representação gráfica). Se considerarmos um certo nível de bem-estar social, digamos W_1 , podemos representar por um segmento de recta o conjunto de todos os pares de utilidades dos indivíduos 1 e 2 que originam a mesma utilidade social W_1 . Designa-se esta relação (neste caso traduzida num segmento de recta) por *curva de indiferença social*. Isto significa que para quaisquer dois pontos nesta curva (segmento de recta) a sociedade, que aceita esta regra de agregação, é indiferente entre ambos em termos de bem-estar. Confere a ambos o mesmo nível de bem-estar social. Continuemos a fazer uso deste conceito neste capítulo e noutros, mais adiante.

Esta forma de agregação, como já se disse, não é meramente mecânica e, apesar da sua simplicidade, encerra juízos de valor relevantes em termos de justiça distributiva.

Na verdade, não contém qualquer preocupação de justiça distributiva. Repare-se que qualquer aumento da utilidade de um indivíduo (que até pode ser de alguém que já tem um nível de utilidade individual elevada) acompanhado de uma diminuição, de igual valor, da utilidade de outro (que poderá ser a de alguém com um nível de utilidade baixo) mantém a utilidade social, ou bem-estar social, pois a soma das duas utilidades mantém o mesmo valor.

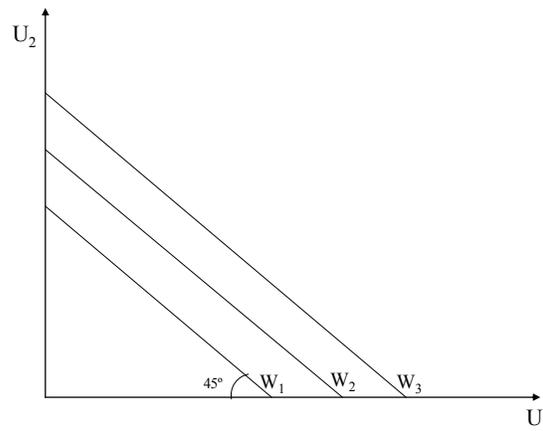


Figura 3.1

Uma forma alternativa de obter o bem-estar social a partir dos níveis de utilidade individuais consiste, ao invés do uso da forma aditiva, o uso da forma multiplicativa. Obtém-se então a chamada *função de bem-estar social de Bernoulli-Nash*, assim:

$$(3.2) \quad W(x) = \prod_{i=1}^n U_i(x)$$

Esta função de bem-estar social (FBES) tem, de facto, uma mais clara orientação igualitarista. Admitamos que num certo estado social x as utilidades dos indivíduos 1 e 2 são iguais, digamos iguais a 10. Segundo a FBES utilitarista, o bem estar social seria igual a 20, segundo a FBES de Bernoulli-Nash seria igual a 100. Admitamos agora que num outro estado social a utilidade do indivíduo 1 aumenta para 11 e a do indivíduo 2 diminui para 9. Segundo a FBES utilitarista o bem-estar social não se

alterará, já que $10+10 = 11+9 = 20$. Mas segundo a FBES de Bernoulli-Nash, o bem-estar social diminui de $10 \times 10 = 100$ para $11 \times 9 = 99$.

Tal como em relação à anterior, também a FBES de Bernoulli-Nash permite uma representação gráfica das correspondentes curvas de indiferença social, na Figura 3.2.

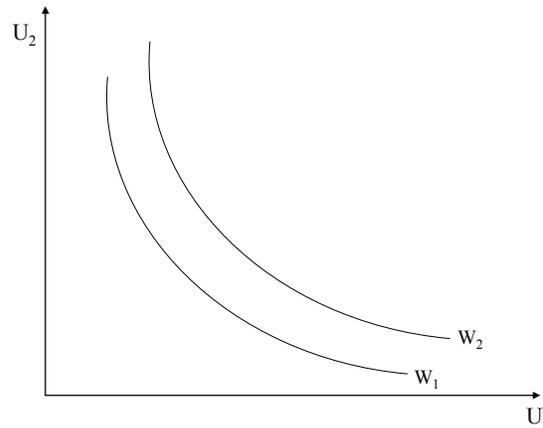


Figura 3.2

Podemos agora apresentar uma FBES com conteúdo mais genérico que permita encarar vários casos particulares que contenham diferentes conteúdos normativos. Essa função é a *função de bem-estar social isoelástica*, com a seguinte formulação:

$$(3.3) \quad W = \sum_{i=1}^n \left[\frac{U_i^{1-e}}{1-e} \right]$$

Vejamos o significado da sua denominação. Ser *isoelástica* significa que a *elasticidade* do bem-estar social em relação à utilidade individual é *constante*. Isto quer dizer que quando a utilidade de algum dos indivíduos na sociedade aumenta de 1%, qualquer que seja esse indivíduo e qualquer que seja o nível de utilidade que ele tiver, o bem-estar social W aumenta numa percentagem de magnitude constante, igual a $(1 - e)$. Esta função tem um parâmetro “ e ” que mede o grau de aversão que se tem à desigualdade na repartição dos recursos entre os indivíduos na sociedade. A sua inclusão nesta função traduz a flexibilidade que esta FBES tem na forma de agregação

das utilidades individuais, em termos de diferentes princípios de justiça distributiva. É possível identificar dois casos extremos nesses princípios normativos. Um deles ocorre quando $e = 0$. Neste caso, como facilmente se verifica, estamos no caso da FBES utilitarista, em que a aversão à desigualdade e , sendo igual a 0, se traduz no facto de qualquer repartição dos recursos ter o mesmo valor normativo em termos de justiça distributiva, como vimos acima. Outra situação, extrema, ocorre quando $e \rightarrow \infty$ em que se tem, a partir da expressão acima:

$$(3.4) \quad W = \min \{U_i\}, i = 1, \dots, n$$

Esta versão da FBES isoe lástica corresponde a uma regra de agregação de utilidades individuais mais exigente em termos de justiça distributiva, que se designa por *função de bem-estar social Rawlsiana*, ou função de bem-estar social *maximin*. Deve o seu nome ao filósofo John Rawls que, segundo a sua teoria da justiça, se se questionar a um agente racional que, numa dada sociedade, se encontre sob um véu de ignorância relativamente à sua posição na sociedade, qual o princípio ético que defende, argumentaria ser aquele que se traduzisse na maximização dos recursos disponíveis para os indivíduos que se encontrassem em pior situação na sociedade. Isto é, que maximizasse quem estivesse em posição *mínima* (daí a expressão *maximin*) em termos de utilidade. Retomemos o exemplo desta sociedade em que, num dado estado social, o indivíduo 1 tivesse a utilidade de 11 e o indivíduo 2 tivesse a utilidade de 9. Segundo a regra de agregação que seguisse o princípio do *maximin*, o valor do bem estar social seria $\min \{9, 11\} = 9$. O bem estar da sociedade só aumenta se aumentar a utilidade de quem estiver na pior situação na sociedade.

A Figura 3.3 representa as curvas de indiferença social correspondentes à *FBES Rawlsiana*, ou *FBES maximin*., em forma de L, significando que o bem-estar social só aumenta se aumentar a utilidade de quem estiver em pior situação na sociedade, isto é, se tiver o valor mais baixo de utilidade.

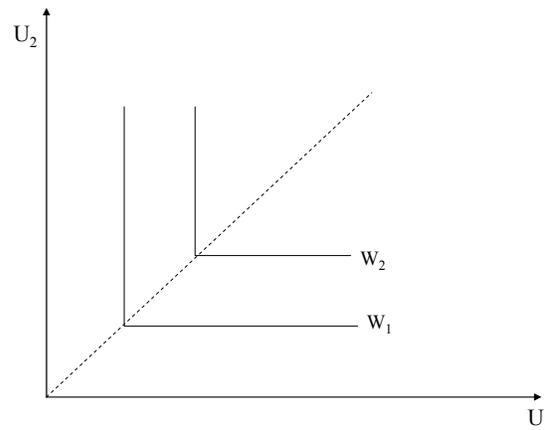


Figura 3.3

Podemos ser ainda mais genéricos na forma como se apresenta a FBES. Na sua forma mais geral, podemos representar a FBES como:

$$(3.5) \quad W = W(U_1, \dots, U_i, \dots, U_n)$$

que se designa *função de bem-estar social de Bergson-Samuelson*, que pode assumir qualquer das formas atrás referidas (isoelática, em particular nas suas formas utilitarista ou Rawlsiana, ou de Bernoulli-Nash) ou qualquer outra, tendo normalmente as seguintes propriedades (ACOCELLA, 1998): i) ser definida em termos de utilidades individuais; ii) as utilidades individuais serem comparáveis entre si; iii) satisfazer o princípio de Pareto na sua versão forte; iv) as preferências sociais serem convexas (com a forma representada na Figura 3.2 ou 3.3) ou estritamente convexas (com a forma representada na Figura 3.2).

Estão assim apresentados os conceitos fundamentais sobre as formas clássicas de representação da agregação das preferências individuais de forma a obter preferências sociais, tendo em consideração diferentes orientações normativas relativamente a princípios de justiça distributiva que essa agregação comporta. Retomaremos mais adiante estes conceitos (em particular no capítulo 8, quando analisarmos as

desigualdades do rendimento) para os integrar na avaliação normativa da distribuição dos recursos económicos entre os membros da sociedade.

3.4. Factores que influenciam o bem-estar; os direitos

Quando, na função de bem-estar social, nos referimos à utilidade individual e ao bem-estar social como agregação das utilidades individuais, nada dissémos sobre os factores que determinam essa utilidade individual e, portanto, esse bem-estar social. Apenas apresentámos o conceito de *estado social* para significar uma certa situação em que a sociedade se encontra e que vai determinar essa utilidade e esse bem-estar. Ora este conceito pode ter vários significados. Quando exemplificámos anteriormente, sobre factores possíveis que determinam esse bem-estar, e nos referimos a princípios de justiça distributiva, dissémos que nos podíamos referir à forma como os recursos económicos se encontram distribuídos na sociedade. Um estado social seria assim caracterizado por uma certa distribuição de recursos económicos entre os membros da sociedade.

Mas devemos seguir uma orientação mais geral, começando por nos questionarmos sobre que factores influenciam o bem-estar. Ajudar-nos-á a localizar melhor a actuação da política social que, como vimos, corresponde à actuação das políticas públicas dirigidas à garantia e promoção do bem-estar social. Os recursos económicos e a sua repartição entre os indivíduos na sociedade constituem, sem dúvida, factores determinantes do bem-estar. Mas não é o único. Vejamos então de forma mais atenta quais os factores que determinam o bem-estar numa sociedade, pensando naqueles que permitam fundamentar formas de actuação de Política Social.

Existem genericamente dois grupos de factores que influenciam o bem-estar (PEREIRINHA, 1997). Por um lado, aqueles que podemos designar por *factores negativos* de bem-estar, isto é, um conjunto muito diversificado de causas que, se actuarem, provocam reduções de bem-estar (daí a designação de factores negativos). Podemos enunciar vários exemplos deste grupo de factores: o atentado à liberdade ou à segurança física de outrém, a poluição. Isto significa que se se pretende um efeito positivo sobre o bem-estar, será necessário garantir que essas causas não actuem, seja por impedimento de forma coerciva (protecção policial, regulamentação através de imposição de regras), seja através de incentivos que induzam os agentes a não

actuarem de forma a impedir o seu efeito negativo sobre o bem-estar (por exemplo, através de multas). Portanto, relativamente aos factores negativos, a acção positiva sobre o bem-estar requer a não-acção, isto é, o impedimento de comportamentos que venham originar efeitos negativos sobre o bem-estar.

Mas existem também *factores positivos*, isto é, causas cuja acção têm efeito positivo sobre o bem-estar. Neste caso a acção política, se for necessária, deve traduzir-se no incentivo à acção, a actuação positiva requer acção. Vários exemplos podem ser dados relativamente a este tipo de factores: ter acesso ao exercício do poder numa organização ou na sociedade, dispor de rendimento para adquirir bens e serviços de consumo, ter acesso a cuidados de saúde, ter acesso ao sistema de ensino e formação profissional, ter acesso a um emprego remunerado, etc. Estes factores não existem na natureza, são construções sociais. As sociedades estão organizadas para garantir que esses factores estão presentes.

Parte destes factores são garantidos através do funcionamento das sociedades, pela criação e funcionamento das instituições políticas e pelas instituições económicas. Algumas destas instituições económicas são os mercados e parte destes factores são garantidos pelo funcionamento dos mercados: os mercados de trabalho (que proporcionam empregos remunerados), os mercados de bens e serviços (que garante o fornecimento de alimentação e vestuário, mas também serviços de educação ou saúde). O “*bom funcionamento*” dos mercados (conceito a que retornaremos, ainda que noutros termos, mais adiante) proporciona, então, provisão do bem-estar. Pode questionar-se se os mercados funcionam sempre bem. Poderá ter de haver intervenção dos poderes públicos para os garantir. Entramos, então, no domínio das políticas públicas e, em particular, da Política Social.

As sociedades reconhecem o direito à garantia do bem-estar, fixando normas e estabelecendo *direitos*. O reconhecimento social (pela sociedade, no seu conjunto, efectuado através das suas instituições próprias) desses direitos origina aquilo que hoje constitui a chamada “*trilogia dos direitos*”, e que caracterizam os modernos estados democráticos ocidentais: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.

Quando nos referimos actualmente aos direitos de cidadania, a referência fundamental continua a ser ainda fortemente marcada pela forma como esses direitos foram definidos por MARSHALL (1950). com uma natureza pluridimensional onde, cumulativamente, se estabelecem os três grandes domínios de direitos, resultado de um processo que caracteriza a história da humanidade nos últimos três séculos e aos quais correspondeu a criação de instituições tendo em vista a garantia da sua realização: os direitos civis (sec. XVIII), os direitos políticos (sec. XIX) e os direitos sociais (sec. XX).

Aos *direitos civis* (composto pelo conjunto dos direitos necessários para o exercício da liberdade individual) correspondeu o princípio da liberdade individual e igualdade perante a lei garantida pelos tribunais. Aos *direitos políticos* (direito a participar no exercício do poder político, directa ou indirectamente enquanto eleitor de cargos públicos) correspondeu o direito à participação política traduzida no desenvolvimento de instituições democráticas de exercício do poder político. Os *direitos sociais*, por seu turno, correspondem a um amplo conjunto de direitos, desde o exercício da liberdade económica (em que o direito ao trabalho constitui um elemento fundamental) e o direito à segurança económica até ao direito a partilhar de forma completa o conjunto dos padrões de vida existentes na sociedade. O direito à protecção contra riscos sociais, à educação e aos cuidados de saúde, constituem exemplos desses direitos.

A construção do Estado-providência, ao consagrar os direitos sociais (e em consonância com a declaração dos direitos humanos das Nações Unidas de 1944) veio assim completar e consolidar os direitos de cidadania moderna que caracterizam a segunda metade do sec. XX. E, ao fazê-lo, não só veio acrescentar uma nova dimensão aos direitos humanos, como também veio tornar evidente a interdependência entre estes três grandes domínios dos direitos: o facto de, em grande medida, o exercício dos direitos civis e políticos depender da capacidade de realização dos direitos sociais. Isto significa que a capacidade individual de comando sobre os recursos económicos e a redução das desigualdades económicas (traduzida em diferenças interpessoais dessas capacidades), que os direitos sociais consagram, determinam e condicionam em grande medida a capacidade do exercício dos direitos civis e dos direitos políticos. Não é assim uma mera adição de novos direitos, mas um

quadro cumulativo e de interdependência de direitos que se vem criar. Um quadro que, inclusive, não se encontra isento de eventuais tensões e conflitualidades entre esses direitos.

Os direitos sociais têm uma natureza distinta dos direitos civis e políticos no que respeita às relações que se estabelecem entre os indivíduos e entre cada indivíduo e a sociedade a que pertence. Pode dizer-se que os direitos sociais não se encontram tão firmemente enraizados na sociedade como se encontram os direitos civis e políticos, estando a sua capacidade de realização fortemente dependente da capacidade de aceitação, nessa sociedade, de obrigações mútuas. Como vimos atrás, os direitos sociais distinguem-se dos direitos civis e políticos por estes últimos serem essencialmente direitos negativos, ou “*direitos-liberdade*”, enquanto os primeiros (os direitos sociais) são direitos positivos, ou “*direitos-crédito*” (FITOUSSI & ROSANVALLON, 1996), originando sistemas complexos de obrigações, quer ao nível macro (obrigações sociais de suporte da macro-solidariedade traduzidas em mecanismos fiscais de redistribuição de recursos económicos) quer ao nível micro (redes informais ou formais de micro-solidariedade).

A Política Social, entendida como forma de actuação pública dirigida à garantia e promoção do bem-estar, significa então, introduzindo a dimensão dos direitos, como *forma de actuação pública dirigida à garantia dos direitos sociais*. É nestes termos que se encontram formulados e institucionalmente organizados nos Estados-providência modernos.

Podemos então relacionar esta concepção de bem-estar social (traduzida na realização de direitos sociais) com a forma como foi atrás apresentado, na formulação que foi feita da função de bem-estar social. Na verdade, a Política Social, ao traduzir-se em actuações públicas destinadas a garantir direitos-crédito, está a proceder a uma afectação de recursos a finalidades desejadas politicamente. Isto significa que a abordagem atrás apresentada pode ser considerada adequada para apresentar e discutir as questões de Política Social, dada a forte componente económica que comporta.

Associados aos direitos sociais (e, portanto, ao bem-estar social) estão dois outros conceitos que vão ser tratados de seguida: o conceito de *necessidade social* e o conceito de *problema social*.

3.5. Necessidades sociais, bem-estar social e direitos sociais

O conceito de *necessidade social* é central em Política Social. Mas não é um conceito consensual. Por outro lado, mesmo aceitando que a intervenção da Política Social possa ser justificada pela necessidade de satisfazer necessidades sociais, o modo como estas são identificadas também não é pacificamente aceite sem discussão na sociedade, tratando-se de assunto com forte conteúdo normativo. Assim sendo, é natural que nos questionemos sobre a relação que este conceito poderá (ou deverá) ter com os conceitos, atrás discutidos, de bem-estar social e de direitos sociais.

Podemos partir de uma ideia geral, razoavelmente aceite, de que uma necessidade corresponde a uma situação em que existe algum defice de bem-estar. E a forma mais directa de identificar esse defice é a partir das *necessidades sentidas*, numa percepção subjectiva de bem-estar não realizado. A auto-percepção da necessidade é uma forma de identificar necessidades e, portanto, de justificar a intervenção pública, dirigida à sua satisfação. Podemos conhecer essa percepção subjectiva de várias formas: através da intervenção social junto das populações, através de informação de carácter administrativo do funcionamento dos serviços (centros de saúde, centros de emprego), ou através de inquirição junto da população. Esta última tem constituído uma base importante de estudo do bem-estar e da pobreza subjectiva, com interesse para a realização de diagnósticos sociais. Mas levanta alguns problemas. Um deles, talvez o mais importante, seja o facto de essa percepção de defice de bem-estar estar muito dependente das expectativas da população que a manifesta, podendo não corresponder ao que a sociedade no seu conjunto, ou os grupos mais esclarecidos dessa sociedade, entendam ser os níveis desejáveis de bem-estar a alcançar. Se entendermos o bem-estar como algo correspondente a uma norma social, não há garantia de que a percepção subjectiva do defice de bem-estar, isto é, de necessidade, coincida com a sua percepção social, isto é, seja uma necessidade social.

Uma outra forma de identificar necessidades consiste em atender à forma como essas necessidades são reveladas, isto é, estamos a falar em *necessidades expressas*. A exigência feita, individualmente ou em grupo, seja ele organizado ou informal, de actuação pública para satisfazer alguma necessidade constitui um sinal evidente da necessidade de intervenção. Constitui, por isso, uma forte razão para intervir. A

existência de canais próprios entre o poder político e a população que permita um conhecimento actual das necessidades, tal como possam ser reveladas a partir da população, constituem variáveis de mediação essenciais, numa sociedade moderna, entre os *inputs* e o processo de decisão política, como vimos atrás (capítulo 2). A existência de grupos de interesse (sindicatos, ordens profissionais, associações cívicas, etc), o papel dos *media* como canalizador dos interesses e das necessidades da população, a participação em órgãos consultivos dos parceiros sociais, todas estas formas são meios para se poderem conhecer as necessidades, sendo elas expressas através desses meios. Mas, embora o seu funcionamento numa sociedade democrática seja essencial para uma adequada actuação da política social, a sua eficácia como fundamento da actuação política está dependente do poder que os grupos sociais que defrontam essas necessidades tiverem para poderem expressar essas necessidades. Pode haver uma não coincidência entre a hierarquização das necessidades que resultem do poder de as expressar e a hierarquização dessas necessidades segundo outros critérios que possam ser igualmente, ou preferencialmente, desejáveis.

Uma necessidade pode ser identificada a partir de um procedimento diferente, numa perspectiva relativa (e não absoluta, como as que referimos atrás). Isto é, assentar numa análise comparativa de situações, e que podemos designar como *necessidades comparadas*. Constata-se mais facilmente uma necessidade se houver alguma situação, ou grupo, de referência (nessa sociedade ou em outras sociedades com as quais nos estejamos a comparar) com a qual comparemos a situação que estamos a analisar. Mais facilmente uma intenção de actuação política se torna efectiva se tiver em adequada linha de conta as possibilidades (os recursos) de execução. É esta perspectiva relativa que é geralmente considerada nos estudos sobre a pobreza, quando se considera que o limiar monetário da pobreza (valor monetário abaixo do qual se considera que qualquer indivíduo nessa sociedade é pobre e, portanto, apresenta um defice de bem-estar) deve ter alguma relação com o rendimento médio, ou mediano, da sociedade que estamos a analisar.

Mas as referências, pelas quais se podem identificar necessidades, podem não corresponder a situações *reais* mas, antes, a situações *ideais*. Isto é, podem existir referências normativas que constituam termos de comparação com a situação actual que se está a analisar, a partir das quais identificamos defices de bem-estar. Podemos

designá-las por necessidades *normativas*. Podemos encontrar a base normativa em várias fontes. Pode sê-lo numa base profissional (nutricionistas, cientistas da educação, técnicos de serviço social), no contexto de acordos ou de declarações internacionais de princípios (Declaração Universal dos Direitos do Homem, Convenção dos Direitos da Criança, Plataforma da Acção de Pequim, Carta Social Europeia, etc). Em todos estes casos, estes princípios normativos, não sendo imperativos, constituem referências normativas para identificar aspectos importantes do bem-estar e que permitem, à sua luz, identificar defices de bem-estar, isto é, necessidades.

Temos assim uma grande diversidade de formas de identificar necessidades, tal como foram inventariadas e descritas por BRADSHAW (1972): necessidades *normativas*, necessidades *sentidas*, necessidades *expressas* e necessidades *comparadas*. Mas quando falamos em necessidade sociais, estamos a pensar na sua tradução em actuação de Política Social, isto é, estamos a pensar que estas necessidades, uma vez identificadas (por algum destes procedimentos, ou outros), devem originar a garantia da sua satisfação, através da provisão de bem-estar pelos poderes públicos. Então devem considerar-se outros aspectos na forma como as necessidades, traduzidas em actuação de Política Social, são identificadas. Isto é, o que são *necessidades sociais*.

Há uma dimensão técnica na forma como as necessidades sociais são identificadas. Muitas das actuações da Política Social são fundamentadas *tecnicamente* nas diversas áreas da sua actuação, numa base profissional em que actuam os técnicos especialistas que as executam nos serviços dotados das competências orgânicas para esse efeito. Por outro lado, não podemos deixar de ter em consideração o facto de que muitas das medidas de Política Social tomadas têm uma natureza *incremental*, isto é, não são tomadas sobre o vazio absoluto, mas visam melhorar alguma medida anterior, complementar outras medidas, melhorar a eficácia ou a eficiência de medidas anteriormente tomadas. Há assim uma base técnica e uma base institucional em que assenta a identificação de necessidades para a política social.

Mas estamos a falar em necessidades para a Política Social. Isto é, estamos a falar, de facto, de necessidades sociais. E a razão principal para esta designação é o facto de estas necessidades, identificadas como defices de bem-estar, que justifica a actuação

das políticas públicas, existirem porque se pretende, com essa actuação, promover e garantir a realização de direitos sociais. Ou seja, uma actuação dirigida a defice (efectivos ou potenciais) de bem-estar, identificados a partir de um conjunto de direitos sociais, socialmente aceites na sociedade e que, como direitos-crédito, obrigam essa sociedade a afectar recursos à sua realização. Temos assim uma relação claramente estabelecida entre bem-estar social e direitos sociais, por um lado e, por outro, o conceito de necessidade social.

Isto significa que os *direitos sociais* especificam *necessidades sociais*. Algumas dessas necessidades têm natureza material, são satisfeitas pelo consumo de bens e serviços. Outras necessidade têm natureza não material, requerendo outro tipo de intervenção da Política Social. Voltaremos a estas dimensões do bem-estar mais adiante (capítulo 9), quando nos referirmos a dimensões não monetárias do bem-estar. Desde já devemos deixar alguns pontos de discussão relevantes que viremos também a abordar mais adiante (também no capítulo 9).

O primeiro tem a ver com a natureza da cidadania e a sua relação com o consumo, quando nos referimos a necessidades de natureza material. Muitas das necessidades materiais são satisfeitas pelo consumo que os individuos fazem por decisão própria, realizada através de despesa realizada pelo seu próprio orçamento. Estamos numa situação de soberania do consumidor em que este, agente racional dotado de um certo orçamento, conhecendo os preços dos bens, age de forma a adquirir os bens que, de acordo com as suas preferências, permitem maximizar a sua utilidade. Esta é a situação do *consumidor*, agente comprador nos mercados de bens e serviços. Outra é a situação deste mesmo agente enquanto *cidadão*, ou seja, uma pessoa portadora de direitos, entre os quais os direitos sociais, traduzidos em normas socialmente aceites de bem-estar. A Política Social faz criar uma importante distinção entre *consumidor* e *cidadão*, ao estabelecer a diferença entre *soberania do consumidor* (através da qual o agente consumidor realiza as suas necessidades de consumo) e *direitos de cidadania* (através dos quais, relativamente aos direitos sociais, o cidadão vê realizados os objectivos de bem-estar, tal como foram socialmente decididos em termos normativos, traduzidos em actuação política dirigida à satisfação de necessidades sociais). Ora a atribuição de direitos de cidadania tem implicações importantes na forma como o seu financiamento é realizado. Numa lógica de cidadania não faz

sentido que esse financiamento possa ter qualquer semelhança com a compra, ou pagamento do serviço consumido. Se tal ocorrer, estamos então numa situação em que esse direito estaria a ser objecto de uma transacção. Veremos mais adiante, que os diversos Estados-providência tratam diferentemente os cidadãos relativamente à forma como o financiamento dos serviços públicos de bem-estar é feito. A consideração deste aspecto é fundamental quando analisarmos algumas transformações dos Estados-providência, em particular quando ocorrem soluções de privatização para fazer face aos encargos orçamentais do Estado-providência.

O segundo aspecto, de grande relevância e também de grande debate e controvérsia, tem a ver com a forma como a Política Social actua de forma a assegurar a satisfação das necessidades sociais, e relaciona-se com a forma como tais necessidades são conceptualizadas: as *necessidades* referem-se ao que as pessoas/cidadãos devem ter *ou* às condições que devem ser verificadas para que tal aconteça? A diferença é grande e de grande relevância. Imaginemos a situação de alguém a quem foi reconhecida uma carência em relação a um conjunto de bens e serviços, por exemplo, em saúde. Podem colocar-se duas formas de actuação dirigida a essa situação de carência: o fornecimento gratuito, ou fortemente subsidiado, dos bens e serviços ou, em alternativa, atribuir transferências monetárias, que se traduz num aumento do rendimento monetário disponível que permita a essa pessoa adquirir o serviço por compra no mercado. São duas formas diferentes de encarar a satisfação das necessidades: o fornecimento em géneros (uma transferência que será efectivada quando houver consumo desse bem ou serviço) ou, alternativamente, o fornecimento em dinheiro (que só originará consumo do bem ou serviço se a pessoa decidir fazer esse consumo). Ao contrário do fornecimento em géneros, neste último caso é deixado ao cidadão alguma liberdade de escolha e de opção entre consumir ou não esse bem ou serviço. Há, nesta matéria, alguma controvérsia sobre qual destas alternativas é aquela que melhor cumpre a finalidade da Política Social de garantir a realização do direito.

Finalmente, uma última questão relevante sobre necessidades sociais tem a ver com a forma como são concebidas, como conceitos *absolutas* (isto é, não dependerem das circunstâncias ou condições específicas da sociedade) ou *relativas* (isto é, com relação à sociedade e às suas condições específicas). É também matéria controversa, que tem

originado diferentes posicionamentos normativos sobre o valor mínimo das necessidades que devem ser satisfeitas na sociedade, e que (como veremos no capítulo 9) distingue as concepções absoluta e relativa da pobreza.

É muito relevante, a propósito da natureza absoluta ou relativa das necessidades, a contribuição de Amartya Sen, que mais adiante aprofundaremos. As necessidades humanas são identificadas a partir do que se entende ser requerido para os seres humanos terem capacidade para “*funcionar*” nessa sociedade. Isto envolve variadíssimas dimensões da actividade humana, cuja hierarquia foi estabelecida por MASLOW (1954), que identificou cinco áreas de necessidades básicas que ficaram clássicas na literatura: as necessidades fisiológicas, as necessidades de segurança, as necessidades de afecto e de sentimento de pertença a grupos na sociedade, a necessidade de auto-estima, a necessidade de actualização. O sentido hierárquico destas necessidades significava que, uma vez a mais básica delas satisfeita, as seguintes, pela ordem hierárquica estabelecida, deveria requerer atenção. A satisfação destas necessidades confere, aos seres humanos, capacidades de viver na sociedade. É o que Sen designa pelo conceito de *capability*. Pode dizer-se que necessidade, entendida como “*capability*”, é um conceito absoluto: um ser humano tem, ou não, necessidades satisfeitas em termos das capacidades que tem para viver (e “*funcionar*”) na sociedade. E, tendo-as, apresentam-se ou não com um elevado grau de satisfação, no sentido de ter uma elevada capacidade de viver (e “*funcionar*”) na sociedade. Por exemplo, ter uma alimentação adequada, ter vestuário adequado ao clima, ter uma habitação adequada às características da região onde vive. São, naturalmente, necessidades absolutas. Mas estas necessidades são satisfeitas através do uso de bens e serviços consumidos. Trata-se de bens e serviços dotados de características tais que lhes permitem, através do seu consumo, satisfazer essas necessidades. Naturalmente que os bens que não sejam dotados dessas características não são os adequados à satisfação dessas necessidades. Essas características, que os adequam à satisfação das necessidades, são determinadas pela natureza da sociedade onde se vive. O vestuário adequado é diferente em regiões temperadas ou regiões tropicais (é *relativo* à sociedade, atendendo à natureza do clima), ainda que se destine a satisfazer a mesma necessidade (*absoluta*). Esta constatação permite então afirmar, seguindo a contribuição de A. Sen a propósito da discussão sobre a natureza absoluta ou relativa da pobreza, que as necessidades são um conceito *absoluto* no espaço das

capacidades (“*capabilities*”), mas são um conceito *relativo* no espaço dos bens (“*commodities*”). Isso justificará, como se verá mais adiante a propósito da discussão sobre o conceito de pobreza relativa, que seja defensável que o limiar monetário da pobreza seja definido em relação ao rendimento por habitante da sociedade que se está a analisar.

3.6. O que é um problema social

Vamos analisar uma última questão que foi enunciada no início deste capítulo: o que é um *problema social*? Vamos ver que relação apresenta este conceito com os que temos vindo a discutir neste capítulo.

Há uma opinião de senso comum de que a Política Social se dirige à resolução de problemas sociais. Não se pode dizer *a priori* que esta opinião esteja certa ou errada antes de se ter uma opinião sobre o que é um problema social. Há porém uma ideia de partida que podemos aceitar: a existência de algum problema social constitui fundamentação para a actuação da Política Social. Por exemplo, a existência de pessoas sem abrigo, justificará a actuação dos poderes públicos. Mas poderá haver actuação de Política Social na ausência de problemas sociais?

Vimos atrás o que se entende por necessidade social. Ora a existência de uma necessidade social pode originar algum reconhecimento social e político para a actuação dos poderes públicos, tornando-se então um “*problema social*”. A existência deste reconhecimento social e político constitui então condição para que apareça, na agenda política, a necessidade de intervenção. Há então o *surgimento* de um problema social: não porque a realidade se tenha necessariamente alterado mas, antes, que a percepção (social e política) dessa realidade se alterou.

Como *surge*, então, um problema social? Repare-se que não estamos a falar em surgimento como sinónimo de causalidade (porque é que a realidade “*é*” assim?), mas antes como sinónimo de reconhecimento da necessidade de intervir (porque é que a realidade “*é julgada*” assim?). Há, na literatura sobre Política Social, duas perspectivas distintas relativamente a este assunto: a perspectiva realista e a perspectiva construcionista (MAY, PAGE & BRUNSDON, eds, 2001). Segundo a perspectiva *realista*, o problema social existe porque a realidade o mostra, com

evidência. Isso justificaria que, perante a evidência dos factos, as autoridades com responsabilidade de conceber políticas sociais actuariam em conformidade com esses factos. Pode admitir-se que esta abordagem permitiria uma actuação política em casos de catástrofes naturais, em resultado de um conflito armado, de uma epidemia. Ou pode também sê-lo em resultado do funcionamento dos serviços: a existência de sobrelotação de serviços de saúde, a existência de filas de espera para o acesso a lares de terceira idade, por exemplo. Já seria mais difícil usar este argumento para justificar a actuação política quando os factos não estiverem tão evidentes. Ou mesmo quando os factos não existirem, mas forem previsíveis.

Segundo a perspectiva *construcionista*, os problemas sociais são construções sociais, não são existências objectivas, mas são o resultado da percepção social dessa realidade. Na verdade, o reconhecimento social e político da necessidade de actuação faz actuar o processo político, sendo possível identificar três elementos essenciais nesse processo. Em primeiro lugar, é necessário que exista a *percepção* da situação, isto é, que haja informação sobre a realidade e que haja também, sobre essa realidade, algum resultado da sua análise. Isto pressupõe trabalho científico, cabendo às ciências sociais (sociologia, economia, etc) um papel importante nessa análise. O próprio acompanhamento do conhecimento da realidade, ao requerer o uso de indicadores sociais, só pode ser feito com o contributo das ciências sociais. Tenha-se em atenção que não se intervém apenas para corrigir ou reparar a actuação adversa de algum factor que actuou negativamente sobre o bem-estar. Também se actua para prevenir os efeitos adversos, sobre o bem estar, de alguma factor que possa estar presente na sociedade ou que possa vir a ocorrer na sociedade. Nestes casos, de actuação preventiva, a realidade não está observável, mas é previsível. Só com o concurso da investigação científica sobre a realidade social é possível conhecer a necessidade de actuação e ter dessa necessidade uma adequada percepção. Em segundo lugar, é necessário que sobre a situação social diagnosticada seja feito um *juízo normativo*, á luz de critérios de avaliação, naturalmente próprios de cada agente decisor. Em terceiro lugar, o decisor político pode identificar *possíveis acções* sobre o problema: a partir de uma identificação do que pretende vir a alcançar (objectivos da actuação), e dos meios que deve e pode utilizar e sobre a sua adequação a essa necessidade de intervenção. Definindo problema social nos termos acima descritos, numa perspectiva construcionista, pode então afirmar-se que a Política Social se

dirige à actuação sobre problemas sociais, onde se incluem também, na acepção atrás descrita, as actuações de natureza preventiva.

As respostas aos problemas sociais podem ser de dois tipos. Pode haver respostas *directas*, isto é, actuações dirigidas directamente ao problema social, seja ela uma situação geral da sociedade (desemprego, sustentabilidade financeira da segurança social, a existência de regiões em depressão económica e pobreza, etc) seja a que caracteriza um grupo social (problemas de cuidados pessoais dos idosos, problemas de insucesso e abandono escolar na população jovem que frequenta o ensino secundário, etc). Mas as respostas podem também ser *indirectas*, não se dirigindo especificamente ao problema em si, mas sabendo que, pela actuação que está a ser preparada, acabará por ter efeito sobre ele. Por exemplo, sabemos que o crescimento económico actua favoravelmente sobre o emprego e sobre o rendimento das famílias pelo que, promovendo-o se está a resolver os problemas do desemprego e da pobreza, sem que tenha sido necessário dirigir a acção para os desempregados ou para a população pobre.

Estas duas formas de actuação não se excluem mutuamente. Elas coexistem, naturalmente: não pode esperar-se que o crescimento económico (actuação *indirecta*) venha resolver o problema de populações em situações de carência que precisam, por esse facto, de actuação urgente (actuação *directa*). Mas não pode também actuar-se sobre um problema de forma meramente curativa (atribuição de um subsídio, actuação *directa*) sem nada fazer de forma preventiva que, indirectamente, actua sobre o problema.

Mas a distinção entre formas de actuação *directa* e *indirecta* faz-se também em relação às medidas de Política Social de natureza curativa, reparadora, como são as transferências monetárias pagas às famílias. Entra-se assim numa área de debate sobre as actuações de tipo selectivo ou de tipo universal. Uma actuação de Política Social com características de *selectividade* significa que o problema ou grupo alvo está bem identificado. Tratando-se de uma medida de natureza monetária dirigida à população com carências económicas, essa actuação selectiva, exigindo uma identificação rigorosa dos seus destinatários (população pobre) tem condições par garantir eficácia na actuação. Isto é, estando os pobres bem identificados, sendo a medida de política

bem focada nessa população, essa actuação pode ser eficaz, originando os resultados pretendidos. E também garante eficiência nessa actuação, no sentido de que, estando a população destinatária bem identificada, não há razões para crer que haja recursos financeiros destinados a esta medida que sejam mal utilizados, isto é, que sejam dirigidos a destinatários que não necessitem dessas transferências.

Mas uma actuação selectiva pode não ser a melhor forma de conceber uma política social. Podem apresentar-se várias objecções a uma orientação com estas características e que, por isso, constituem também argumentos para uma actuação de tipo *universalista*, isto é, em que a actuação não assenta numa identificação rigorosa dos destinatários mas, ao invés, dirigida a toda a população. Seria assim uma actuação indirecta: toda a população beneficiaria da medida, o que constitui argumento de eficácia. Ainda que se possa argumentar que o possa ser comprometendo o critério de eficiência (seriam objecto dessa medida de política parte da população não carenciada). Um dos argumentos contra a selectividade (e, portanto, a favor da universalidade) é a dificuldade em *identificar* a população alvo. Tratando-se de população carenciada, dispersa pela sociedade, não identificável por nenhum atributo imediatamente visível, pode ser difícil a sua completa identificação. Pode também, da parte dos beneficiários, não haver acesso à medida por desconhecimento do direito que têm ao seu acesso. Podem ficar excluídos da medida, ainda que sem que haja essa intenção, parte da população a que essa medida se dirige. Outro argumento no mesmo sentido contrário à selectividade, é aquele que considera que este tipo de actuação política deve assentar no exercício de meios de prova de que o seu destinatário reúne as condições previstas na medida. São medidas sujeitas a condição de recursos (“*means-tested*”), e a actuação destes meios de prova pode originar efeitos de *estigmatização* da população beneficiária. Além do carácter indesejável dessa estigmatização, há ainda o efeito dela, excluindo da medida de política população que a ela tem direito. Outros argumentos são também apresentados, estes agora no domínio da *equidade*. Um argumento que pode ser apresentado é que, ao beneficiar quem está comprovadamente em situação de carência, a obtenção da prestação social pode vir a colocar o beneficiário em posição superior à de outros não beneficiários. Isto implicaria que, logo que a população beneficiada melhorasse a sua situação, deixaria de receber essa prestação social, originando assim uma perda de rendimento e degradação da sua situação, um problema conhecido pelo termo “*poverty trap*”.

Outro argumento no mesmo sentido é o que defende que, havendo níveis diferentes de necessidade entre a população beneficiária, razões orçamentais podem levar a que não sejam os mais necessitados a ser objecto de atenção, mas os que, ainda que em maior número, por terem necessidades menos graves e urgentes, acarretam despesas orçamentais menores. É o que se designa por “*paradoxo da selectividade*”.

O debate entre a selectividade e a universalidade, como orientações distintas da Política Social, encontram expressão distinta em diferentes Estados-providência, tal como os encontramos actualmente na Europa. É também entre estas duas orientações distintas que actualmente se colocam algumas medidas de reforma da Política Social. A elas voltaremos mais adiante.

Leituras complementares

Os conceitos que foram discutidos neste capítulo são centrais em Política Social, pelo que todos os manuais desta disciplina os tratam obrigatoriamente. Mas salientam-se algumas obras que permitem algum aprofundamento das matérias abordadas. Assim, recomenda-se a leitura de:

Spicker, P. (1995) *Social Policy: Themes and Approaches*. Prentice Hall, capº 3 (“Problems and responses”)(pp. 35-53)

Trata-se de um livro que aborda temas relevantes e actuais de Política Social e que, neste capítulo, aborda os conceitos de necessidade social e de problema social e, em particular, da controvérsia entre a abordagem universal ou selectiva aos problemas sociais.

Liddiard, M. (2003) *Social Need and Patterns of Inequality and Difference*. In Baldock, J.; Manning, N.; Vickerstaff, S. (eds) (2003) *Social Policy*, 2nd edition, Oxford University Press, capº 2 (pp. 110 – 133)

Trata-se de um manual já anteriormente indicado e do qual se destaca um capítulo dedicado ao conceito de necessidade nas suas diferentes concepções tratadas neste capítulo, e com a aplicação à Política Social no Reino Unido.

May, M., Page, R., Brunson, E. (2001) *Understanding Social Problems: issues in social policy*. Blackwell.

É um livro dedicado, todo ele, ao estudo dos problemas sociais na perspectiva da Política Social. Além de uma abordagem teórica, no campo da Sociologia, trata de vários problemas sociais nas sociedades contemporâneas, nos domínios da família, a pobreza e exclusão social, saúde, problemas da comunidade e na protecção no consumidor.

A quem pretender aprofundar o tema do rendimento de cidadania, aconselha-se uma visita ao site do BIEN, *Basic Income Earth Network*.

<http://www.etes.ucl.ac.be/BIEN/Index.html>

O BIEN, originalmente significado *Basic Income European Network*, foi fundado em 1986 tendo por objectivo “*to serve as a link between individuals and groups committed to, or interested in, basic income, i.e. an income unconditionally granted to all on an individual basis, without means test or work requirement, and to foster informed discussion on this topic throughout Europe*”. Em 2004, mantendo a sigla, esta passou a ter o significado actual.

Neste site encontrará muitos textos importantes sobre este assunto, bem como o anúncio de eventos académicos de grande interesse para o tema.

O que se espera da leitura deste capítulo

- Que o leitor tenha compreendido o significado de *necessidade social* na acepção que tem em Política Social, tendo o conceito de *necessidade* um significado diferente do que tem em outras ciências (Economia, Psicologia) ou de outros contextos de actuação de políticas públicas, destacando-se a sua relação com os *direitos sociais*;
- Que o leitor tenha compreendido o significado do conceito de *problema social* e a diferença que tem a análise deste conceito em Política Social ou na acepção comum; é importante que tenham ficado claras as diferentes formas de encarar os problemas sociais em Política Social (a controversia entre *univesalidade* e *selectividade*, muito em particular), e o seu conteúdo normativo.

Palavras-chave

Ao longo deste capítulo foram utilizados vários conceitos que formam um glossário que vai sendo enriquecido ao longo do livro. Sugere-se e recomenda-se que os leitores redijam pequenos textos de definição de alguns dos conceitos abaixo descritos e que constituem as palavras-chave que ajudam a identificar o conteúdo desde capítulo.

bem-estar social, *welfare*

direitos positivos vs negativos

dirteito, *right*

exclusão social

necessidade, *need*

necessidades absolutas vs. relativas

problema social

rendimento de cidadania, *basic income*

universalidade vs. selectividade

Questões para revisão e reflexão

1. Faça uma distinção entre formas *directas* e *indirectas* de ordenação de estados sociais e em que se traduz, nos dois casos, o significado de *bem-estar social*? Aponte o conteúdo normativo do conceito de bem-estar social, identificando os aspectos do conceito onde este conteúdo normativo se situa.
2. Que relações existem, em Política Social, entre o conceito de bem-estar social e os *direitos sociais*?
3. Faça uma análise do conteúdo normativo do *princípio de Pareto*, nas suas versões forte e fraca, como critério de ordenação de estados sociais. Acha que é um critério relevante para a Política Social?
4. Pode afirmar-se que o conteúdo económico dos *direitos sociais* é diferente, e mais forte, do que o que está presente nos direitos *civis* e *políticos*? Se assim for, que implicações têm essas diferenças para as políticas públicas?
5. Compare criticamente uma política de garantia de recursos do tipo “*rendimento mínimo garantido*” com uma política do tipo “*rendimento de cidadania*”, tendo em conta, nessa comparação crítica, a controvérsia entre a defesa de políticas sociais universais e de políticas sociais selectivas.