
Quais os impactos da prática local do RMG? Práticas e representações dos técnicos de duas CLA face ao processo de implementação e execução do RMG a nível local

Marta Gomes Ferreira

Introdução

É no contexto de uma reforma solidária do Estado-Providência que surgem, na Europa, as Políticas de Rendimento Mínimo que têm como finalidade dar resposta à constatação da existência de níveis intoleráveis de pobreza e de exclusão social nas sociedades desenvolvidas, constituindo-se como políticas inovadoras, que se enquadram numa nova geração de Políticas Sociais Activas, uma vez que consagram direitos de integração, que constituem um novo domínio dos direitos de cidadania

Em Portugal, o *Rendimento Mínimo Garantido* foi instituído em 1996, tendo como finalidade o combate às formas mais extremas de pobreza e de exclusão social, através da combinação de políticas de redistribuição do rendimento com políticas de inserção activa, ou seja, através da consagração de um novo direito que garante a todos os cidadãos um nível mínimo de recursos económicos e do direito/dever de inserção social e/ou profissional, no sentido da promoção da coesão social. Para além da concretização deste objectivos a curto prazo, o RMG visa introduzir, nas políticas sociais em Portugal, as concepções da reforma solidária do Estado, ao pretender implementar, de forma generalizada e formalizada em termos jurídicos, a partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil ao nível do combate à pobreza e à exclusão social; objectivos cujos resultados só se farão sentir a médio e a longo prazo.

Recentemente entrou em vigor a Medida de Política Social Rendimento Social de Inserção (RSI) que veio substituir o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), após 5 anos da sua implementação e execução em Portugal.

A criação do Rendimento Social de Inserção (RSI) ocorre no âmbito da mais recente reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal, sendo reflexo do debate, a nível global em torno de diferentes paradigmas inerentes à reforma do Estado-Providência; tema que no âmbito desta comunicação não se pretende desenvolver. O RSI entrou em vigor em Junho de 2003, revogando o RMG, tendo sido introduzidas alterações, essencialmente, ao nível dos critérios de atribuição da prestação pecuniária e da negociação dos programas de inserção, destacando-se dos princípios fundamentais do RSI, uma aposta mais reforçada na inserção profissional dos beneficiários, a introdução de novos factores de discriminação positiva na atribuição da prestação pecuniária, uma maior responsabilização da sociedade civil na prossecução dos programas de inserção e um incremento dos mecanismos de fiscalização para evitar situações de fraude. Ainda é precoce a identificação de impactos da introdução do RSI em Portugal, sendo que também não se pretende nesta comunicação analisar quais as diferenças teórico-metodológicas entre estas duas medidas de política social.

Apesar das mudanças legislativas, após cinco anos de aplicação do RMG em Portugal, importa divulgar os resultados e as conclusões de uma investigação acerca da prática local do RMG, (realizada enquanto tese final da Licenciatura em Sociologia) com o intuito de dar a conhecer os impactos desta medida de política social inovadora ao nível local e apontar aspectos que poderão ser relevantes aquando da execução no terreno do RSI.

A referida investigação subordinada ao tema: "*Rendimento Mínimo Garantido: Dever da Sociedade / Direito de Cidadania O papel dos Técnicos Locais na luta contra a Exclusão Social*", incidiu a sua análise no processo de implementação e execução local do RMG em dois sistemas de acção concretos – as Comissões Locais de Acompanhamento do RMG -, procurando dar resposta a interrogações

directamente relacionadas com a concretização dos objectivos do RMG; privilegiando a análise das práticas e representações dos técnicos que, no terreno, puseram em prática a lei do RMG e desenvolveram dinâmicas de acção em conformidade com os objectivos consignados na mesma.

Deste modo, pretende-se com a presente comunicação divulgar as conclusões desta investigação dando a conhecer as potencialidades, as dificuldades e os constrangimentos do processo de implementação e execução do RMG, bem como o seu impacto ao nível das pessoas e famílias beneficiárias, em termos do acesso ao direito a um mínimo de recursos e em termos de inserção social e/ou profissional, ao nível do trabalho em parceria entre o Estado e a sociedade civil e ao nível das comunidades locais; resultados que poderão ser considerados como um balanço não representativo mas pertinente, da implementação do RMG, a nível micro.

Os impactos da prática local do RMG

As conclusões da investigação acerca do processo de implementação e execução local da Medida RMG em duas Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) permitiram, com base no discursos dos parceiros e técnicos locais entrevistados, desmistificar a ideia predominante na opinião pública de que o RMG é uma medida que potencia o assistencialismo e gera a subsídio-dependência, concluindo-se que se trata precisamente do contrário.

Ou seja, os intervenientes locais desta medida consideram que o RMG é uma medida positiva, que defende o objectivo fundamental da inserção social e profissional dos beneficiários e, consequentemente, a sua autonomização económica. O RMG promove, também, o que foi destacado como a principal potencialidade da medida, ou seja, o trabalho em parceria, que se refere à articulação dos técnicos dos vários serviços para a mobilização de respostas sociais adequadas à população-alvo do RMG, visando, em última instância, alargar as acções da CLA à comunidade local e produzir efeitos de mudança ao nível da reestruturação do funcionamento da segurança social e de outros organismos estatais.

No entanto, verificam-se, ao nível da implementação local do RMG, a existência de factos que distanciam a prática da teoria inerente à filosofia do RMG e à sua base jurídica, nomeadamente, a existência de situações de pessoas que recebem indevidamente o RMG ou que auferem a prestação pecuniária sem terem programas de inserção assinados; factos que geram, na opinião pública, a ideia de que o RMG constitui um “subsídio à preguiça”. Todavia, foi possível esclarecer que estas situações se devem ao facto de os técnicos que trabalham no local, directamente com utentes, se debaterem, desde o início, com lacunas ao nível da implementação do RMG, como sejam a falta de recursos humanos para acompanhar com rigor e qualidade as pessoas e famílias beneficiárias do RMG, a falta de fiscalização e a falta de recursos e de respostas sociais e de emprego adequadas às características e às necessidades da população beneficiária do RMG.

De qualquer forma, na perspectiva de alguns técnicos entrevistados, as situações de fraude, que na prática não são significativas, têm vindo a diminuir devido ao aperfeiçoamento de falhas do sistema e ao aumento do número de técnicos a acompanhar pessoas e famílias beneficiárias do RMG.

Impactos do acesso ao direito ao RMG

Segundo os parceiros e técnicos locais das CLA analisadas, o RMG tem dado um importante contributo na atenuação de situações graves de pobreza e de exclusão social, ao possibilitar, através da atribuição da prestação pecuniária, a melhoria do bem-estar de muitas pessoas e famílias e a satisfação das suas necessidades mais básicas, promovendo, simultaneamente, o acesso e a concretização de direitos sociais de cidadania - como saúde, educação, emprego e habitação -, através da contratualização e prossecução de programas de inserção adequados a cada caso particular.

A implementação e execução do RMG possibilitou também, na perspectiva dos parceiros e técnicos locais, a visibilidade pública da realidade da pobreza e da exclusão social em Portugal, para além de ter potenciado a concretização real do direito à protecção social dos cidadãos mais desfavorecidos,

através da implementação de um dispositivo que permite que a nível nacional existam técnicos sociais especializados para acompanhar as pessoas e famílias em situação de pobreza absoluta que se inscrevam nos critérios de acesso ao RMG, que se constitui como um direitos social universal.

A caracterização qualitativa dos beneficiários do RMG e das suas principais problemáticas, apresentada pelos actores locais do RMG, vem confirmar que, em Portugal, coexistem velhas e novas formas de desigualdades sociais. Neste sentido, são exemplos concretos da existência de formas tradicionais de pobreza ou velhas desigualdades, o caso dos idosos, que por auferirem pensões extremamente baixas recorrem ao RMG, para as complementarem com a prestação pecuniária para atingirem o limiar da pobreza, e o caso dos trabalhadores com baixos salários; sendo que ambas as situações de extrema pobreza se devem a fragilidades da protecção social em Portugal.

As situações de novas desigualdades ou nova pobreza também estão presentes na população beneficiária do RMG, exemplificadas pela existência de um número elevado de famílias monoparentais, desempregados de longa duração, pessoas com problemas de toxicodependência ou de alcoolismo, pessoas com perturbações do foro psíquico, minorias étnicas e sem-abrigo.

Alguns técnicos locais do RMG entrevistados consideram que a medida RMG potenciou a aquisição por parte de alguns beneficiários de um maior conhecimento e de uma maior consciência dos seus direitos, embora não tanto dos seus deveres, potenciando um crescimento das pessoas enquanto cidadãos.

No que diz respeito à abrangência da medida RMG nas CLA em análise, a maioria dos parceiros e dos técnicos locais considera que o RMG tem possibilitado um maior acesso das pessoas aos serviços de segurança social, alargando o número de pessoas a ter acesso ao direito à protecção social. No entanto, ainda existem grupos sociais em situação de grave pobreza que não são ou não estão ainda abrangidos, como é o caso de muitos idosos que apesar de viverem situações de miséria não se enquadram nos critérios do RMG, e de pessoas em situação de *disempowerment*, que não têm capacidade nem poder social para reivindicar os seus direitos.

Importa esclarecer que, com base nos discursos dos entrevistados, se depreende que os beneficiários do RMG, para além de se encontram em situações de pobreza absoluta, em muitos dos casos vivem situações de exclusão por não terem concretizados direitos sociais básicos que lhes assistem, como sejam os direitos ao emprego, à saúde, à educação, à habitação. O RMG através da institucionalização do direito/dever de inserção tem potenciado o acesso dos beneficiários desta medida aos referidos direitos sociais de cidadania, que se enquadram nos diversos domínios dos sistemas sociais básicos.

Impactos ao nível da inserção enquanto direito e dever da medida RMG

Ao contrário do que se pensa, em termos de opinião pública, o objectivo de inserção de todos os beneficiários do RMG com vista à sua autonomização económica, consignado na respectiva lei de 1997, não é sinónimo de inserção exclusiva no mercado de trabalho ou em formação profissional. Ou seja, importa esclarecer que a inserção, tal como a exclusão, constituiu um processo dinâmico composto por progressivas fases de acesso aos direitos sociais de que as pessoas estão excluídas, processo que varia de caso para caso dependendo do grau de exclusão em que a pessoas ou a família se encontra.

Neste sentido, o facto de a maioria dos beneficiários do RMG, de ambas as CLA, ter programas de inserção assinados na área da acção social e da saúde, significa que se tratam de pessoas e de famílias em situação de destituição social e de *disempowerment*, necessitando do apoio de um técnico para as acompanhar e negociar com elas os diversos passos do seu programa de inserção. A promoção da integração dos beneficiários do RMG no domínio institucional, possibilitando o seu acesso ao sistema de ensino, e no domínio económico, através da facilitação do acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e ao mercado social de emprego; constituem os objectivos últimos do RMG em termos de inserção.

Em termos da avaliação da eficácia da concretização dos programas de inserção, esta pode ser entendida de duas formas, das quais decorrem resultados diferentes: Se o sucesso da inserção for

entendido exclusivamente como o processo que possibilitou a autonomização económica do beneficiário e, como tal, a sua desvinculação da Medida RMG, conclui-se que, em termos percentuais, o total de processos cancelados com sucesso, em ambas as CLA, é reduzido. No entanto, se o sucesso da inserção for analisado em termos qualitativos, referindo-se à concretização de acções específicas dos programas de inserção, tais como a inscrição no centro de emprego, a integração das crianças na escola, a marcação de uma consulta médica ou a integração de idosos em lares, a avaliação da eficácia dos programas de inserção do RMG apresenta um saldo positivo, uma vez que tem possibilitado a muitas pessoas e famílias a concretização de direitos sociais básicos, dos quais estavam completamente excluídas.

Importa esclarecer ainda que, se a concretização dos programas de inserção, em termos da promoção da autonomização económica dos beneficiários do RMG ficou aquém das expectativas, em ambas as CLA em análise, este facto justifica-se pelo défice de participação, quer da população beneficiária do RMG, quer dos parceiros que integram as CLA.

Neste sentido, pode-se concluir, tendo por base as práticas e as representações dos técnicos e parceiros locais do RMG, que os grupos que constituem as duas componentes fundamentais para a promoção de processos de inserção, - os beneficiários do RMG e alguns parceiros das CLA - ainda não estão suficientemente conscientes dos seus direitos e deveres no âmbito do RMG. Ou seja, por um lado, os beneficiários do RMG, que com esta medida adquirem o direito institucionalizado à inserção social, ainda não têm consciência, nem desse direito, nem dos deveres que o mesmo implica em termos da aceitação e da disponibilidade para as acções dos programas de inserção; por outro lado, a maioria das instituições sociais que representam a sociedade civil nas CLA, ainda não tomou consciência que é um dever da sociedade proteger os cidadãos das situações de pobreza e de exclusão social e também combater tais situações, através da disponibilização de recursos já existentes e da criação de novas respostas que potenciem a inserção efectiva das pessoas e famílias pobres ou excluídas dos seus direitos sociais de cidadania, como é o caso dos beneficiários do RMG.

Impactos do RMG ao nível do trabalho em parceria

Tendo por base o discurso dos entrevistados e a observação no terreno, pode-se concluir que o RMG provocou impactos diferentes ao nível do desenvolvimento de parcerias no seio das duas CLA em análise, uma vez que a dinamização das parcerias é mais visível numa CLA do que na outra. Esta diferença deve-se, fundamentalmente, ao facto de a primeira ter promovido um projecto-piloto na fase experimental do RMG, o qual teve efeitos ao nível da motivação e sensibilização dos parceiros para a medida RMG e ao nível da definição de metodologias e de estratégias de acção, aquando da generalização do RMG; período em que a segunda CLA iniciou funções.

Na CLA fruto da generalização do RMG, verificou-se uma extrema dificuldade, por parte dos parceiros do Núcleo Executivo, para a mobilização dos parceiros não obrigatórios da CLA para um trabalho em parceria no âmbito do RMG, devido à passividade e à dependência face à actuação do Estado, por parte de algumas IPSS parceiras na CLA.

Na CLA em que existiu projecto-piloto também se sentiu esta dificuldade, mas a avaliação global do impacto que o RMG teve ao nível da implementação de parcerias institucionalizadas na comunidade é muito positivo. Os parceiros do NE e as técnicas de acção directa consideram que nesta CLA o RMG deu um grande contributo para a dinamização e consolidação das parcerias já existentes na comunidade, ainda que informalmente.

Ao nível da participação dos parceiros representados em ambas as CLA, verificou-se uma fraca participação, por parte da maioria das instituições da sociedade civil, tendo-se considerado que nas duas CLA se poderia designar a parceria existente como *parceria unilateral*, uma vez que o empenhamento e a participação activa na concretização dos objectivos do RMG por parte dos parceiros das CLA varia consoante a obrigatoriedade de pertença à CLA.

Isto é, com base na observação no terreno, constatou-se que os parceiros obrigatórios da CLA - que representam o Estado central nos domínios da segurança social, do emprego, da saúde e da educação - e os parceiros das autarquias locais, que estão representados no Núcleo Executivo das CLA, demonstram-se muito mais participativos no âmbito das actividades das CLA, do que a maioria das instituições locais da sociedade civil representadas nas CLA; essencialmente no que se refere à disponibilização de recursos e à criação de novas respostas para a inserção social dos beneficiários do RMG.

Deste modo, pode-se concluir que, apesar de o RMG ter potenciado dinâmicas de parceria (mais numa CLA do que noutra), está a ser difícil, em ambas as CLA, a concretização de um dos objectivos preconizados pela Medida Rendimento Mínimo Garantido que é o de instituir, progressivamente, a partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil no combate às formas mais extremas de pobreza e de exclusão social, sendo de referir que a concretização deste objectivo foi prevista para médio ou longo prazos, pois estes processos necessitam de tempo para se efectivarem.

Apesar de no âmbito das CLA em análise se ter revelado complicado e moroso promover a partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil, pode-se afirmar que a Medida RMG se, por um lado, ainda não conseguiu mobilizar a participação activa de grande parte dos representantes nas CLA das instituições da sociedade civil, por outro lado, tem vindo a produzir efeitos ao nível da participação e da articulação dos representantes locais dos organismos oficiais que, no âmbito das CLA em estudo, se têm revelado técnicos dinâmicos e mobilizadores de metodologias de intervenção inovadoras, que visam promover o desenvolvimento local e comunitário.

Impactos do RMG ao nível das comunidades locais

Directamente associado ao facto de uma das CLA analisadas ter participado na fase experimental do RMG e de a outra CLA apenas se ter constituído aquando da generalização da medida, o impacto do RMG nas comunidades locais fez-se sentir de forma diferente nas duas CLA estudadas.

Na CLA apenas constituída com a generalização do RMG, a maioria dos parceiros considera que ainda é cedo para se identificar efeitos desta medida ao nível das comunidades locais, pois ainda se encontram numa fase de consolidação de parcerias e de interiorização de metodologias de trabalho integrado.

Na CLA que promoveu um projecto-piloto de RMG, pelo contrário, verificou-se que o RMG potenciou dinâmicas de parceria que partiram do Núcleo Executivo da CLA e que se estenderam às comunidades locais, dando origem, inicialmente, a grupos de trabalho e de reflexão acerca de problemáticas que afectam grande número de beneficiários do RMG, dos quais nasceram projectos de desenvolvimento local. De facto, pelo que se pôde observar no terreno, conclui-se que os parceiros do Estrado a nível central e local, pertencentes ao NE, e as técnicas de acção directa do RMG desta CLA têm demonstrado a existência de uma cultura de parceria e de cidadania no seu modo de funcionamento no âmbito da CLA e na sua intervenção directa com os beneficiários do RMG, uma vez que têm vindo a pôr em prática metodologias de trabalho inovadoras definidas colectivamente, no âmbito do NE e da CLA, com o objectivo comum de conseguir uma inserção mais efectiva das pessoas e famílias beneficiárias do RMG.

Conclusão

Em suma, no que se refere à concretização dos objectivos centrais da medida RMG, ou seja, o combate às situações mais extremas de pobreza e de exclusão social, através da consagração do direito a um rendimento mínimo e à inserção social, e a institucionalização da partilha de

responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil no âmbito do RMG, em particular, e das políticas sociais em geral, as conclusões da investigação referentes ao processo de implementação e execução local da Medida RMG nas duas CLA analisadas revelam que os objectivos estão a ser cumpridos, mas não com a eficácia esperada devido à existência, a nível local, de constrangimentos e limitações inerentes à implementação da própria medida, às características e problemáticas dos beneficiários do RMG e, a um nível meso, a determinadas particularidades da provisão de bem-estar social de Portugal.

Ou seja, segundo os parceiros e técnicos locais das CLA analisadas, o RMG tem dado um importante contributo na atenuação de situações graves de pobreza e de exclusão social, ao possibilitar, através da atribuição da prestação pecuniária, a melhoria do bem-estar de muitas pessoas e famílias e a satisfação das suas necessidades mais básicas, promovendo, simultaneamente, o acesso e a concretização de direitos sociais de cidadania, através da contratualização e prossecução de programas de inserção adequados a cada caso particular.

No que se refere ao objectivo de promover, progressivamente, a partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil no combate à pobreza e à exclusão social, conclui-se que, se a participação dos parceiros no âmbito do RMG não foi concretizada plenamente, em ambas as CLA analisadas, considera-se que a principal causa deste facto se encontra, não ao nível local, mas sim ao nível meso, ou seja, está relacionado com o défice de *cultura de cidadania* que existe em Portugal.

Este défice de *cultura de cidadania* deve-se, por um lado, ao carácter recente da Democracia em Portugal e, por outro lado, ao facto de, desde sempre, a providência de bem-estar social no nosso país ter ficado, a par do Estado, a cargo de instituições ligadas à Igreja e da designada *sociedade-providência*, que se regem por uma *cultura de assistencialismo*, a qual ainda hoje persiste na actuação das organizações do Estado, das instituições da sociedade civil – que, em muitos casos, a herdaram do Estado - e dos cidadãos, que adoptam a subsídio-dependência como modo de vida ou que, por se encontrarem em situação de destituição social, não têm capacidade de iniciativa, nem poder social para resolverem os seus próprios problemas, necessitando da ajuda de técnicos do Estado ou das instituições de solidariedade social para tal.

A implementação do Rendimento Mínimo Garantido, enquanto Medida do Estado-Providência, pretendia estabelecer uma ruptura com esta cultura assistencialista que predominava na prossecução das políticas sociais em Portugal, através da promoção de uma cultura de cidadania, ao instituir um novo direito social dos cidadãos a um mínimo de recursos e ao apelar à participação, quer do Estado, quer da sociedade civil, no combate às formas mais extremas de pobreza e de exclusão social, bem como à participação da própria população beneficiária na definição do seu projecto de vida.

No entanto, a implementação de uma medida que tem por base os princípios do projecto de reinvenção solidária e participativa do Estado-Providência, no contexto específico de provisão de bem-estar em Portugal, produziu efeitos perversos ao nível da concretização dos objectivos do RMG. Ou seja, perante um contexto em que, a vitalidade das redes informais de solidariedade primária vem funcionando como um factor favorecedor da permanência de uma cultura política dominante, que ainda não consolidou a ideia de cidadania como um conjunto de direitos universais e inalienáveis, produzindo uma concepção de providência social como um favor, em vez de um direito, e permitindo a sobrevivência de um Estado fraco no cumprimento dos deveres que para si próprio instituiu; torna-se muito complexo concretizar com a máxima eficácia os objectivos da medida Rendimento Mínimo Garantido.

Para tal, é necessário promover uma mudança de mentalidades, no sentido da interiorização de uma cultura de cidadania e de parceira, a qual precisará de muito tempo até que se constitua em Portugal a partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil nos moldes idealizados no projecto da reinvenção solidária do Estado, ou seja, uma partilha de responsabilidades que se inscreva num plano de distribuição simétrica, de autonomia e de maturidade de ambas as partes.

O RMG constituiu o primeiro passo no sentido da mudança das mentalidades, quer do Estado, quer das instituições da sociedade civil, quer dos cidadãos, ao instituir na sociedade portuguesa uma Medida de Estado-Providência, que se enquadra numa nova geração de Políticas Sociais por consagrar um importante direito social de cidadania e por estar a criar dinâmicas de parceria e de desenvolvimento local, ao nível das comunidades locais, as quais devem ser valorizadas, preservadas e rentabilizadas aquando da implementação no terreno do Rendimento Social de Inserção (RSI) que está em vigor desde Junho de 2003.

No final desta comunicação, acerca dos limites e potencialidades e impactos da prática local do Rendimento Mínimo Garantido em dois sistemas de acção concretos, com a recente criação do RSI, uma questão se coloca para o futuro: Como se processará a implementação e execução local do Rendimento Social de Inserção e quais os impactos das mudanças introduzidas na concretização dos objectivos do RSI?