



## Universidades Lusíada

Marques, Jacqueline Ferreira, 1974-

### **Itinerário de uma política : olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro**

<http://hdl.handle.net/11067/2531>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2016-07-15
<b>Resumo</b>	A vertente político-partidária que consideramos existir no RSI desde o seu surgimento, orientou-nos para o campo de análise da política (Dror e Lasswell, 1972; Hogwood e Gunn, 1984), de forma a compreender e explicar as razões que levaram a criação do RSI e todo o processo para sua execução (Pereirinha, 2008). Assim, o objeto central desta investigação foi a análise do itinerário do RSI, nas suas fases de formulação, implementação e avaliação. A pesquisa possuiu um perfil qualitativo baseado num...
<b>Palavras Chave</b>	Rendimento mínimo garantido - Portugal - Aveiro, Integração social - Portugal - Aveiro, Portugal - Política social
<b>Tipo</b>	doctoralThesis
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-ISSSL] Teses

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-05-17T09:14:47Z com informação proveniente do Repositório



**UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA**

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa

Doutoramento em Serviço Social

**Itinerário de uma política: olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro**

**Realizado por:**

Jacqueline Ferreira Marques

**Orientado por:**

Prof.<sup>a</sup> Doutora Marina Manuela Santos Antunes

Prof.<sup>a</sup> Doutora Fernanda Perpétua Rodrigues

**Constituição do Júri:**

Presidente:	Prof. Doutor Afonso Filipe Pereira d'Oliveira Martins
Orientadora:	Prof. <sup>a</sup> Doutora Fernanda Perpétua Rodrigues
Arguente:	Prof. <sup>a</sup> Doutora Berta Pereira Granja
Arguente:	Prof. <sup>a</sup> Doutora Clara Maria Rodrigues Cruz Silva Santos
Vogal:	Prof. <sup>a</sup> Doutora Inácia Maria Cabrita Navalhas Moisés
Vogal:	Prof. <sup>a</sup> Doutora Maria Júlia Faria Cardoso
Vogal:	Prof. Doutor Michel Gustave Joseph Binet

Tese aprovada em: 13 de Julho de 2016

Lisboa

2016



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa

Doutoramento em Serviço Social

Itinerário de uma política: olhares sobre o rendimento  
social de inserção no concelho de Aveiro

Jacqueline Ferreira Marques

Lisboa

Março 2016



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa

Doutoramento em Serviço Social

Itinerário de uma política: olhares sobre o  
rendimento social de inserção no concelho de Aveiro

Jacqueline Ferreira Marques

Lisboa

Março 2016

Jacqueline Ferreira Marques

## Itinerário de uma política: olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro

Tese apresentada ao Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusfada de Lisboa para a obtenção do grau de Doutora em Serviço Social.

Orientadoras:

Prof.<sup>a</sup> Doutora Marina Manuela Santos Antunes

Prof.<sup>a</sup> Doutora Fernanda Perpétua Rodrigues

Lisboa

Março 2016



## Ficha Técnica

**Autora** Jacqueline Ferreira Marques

**Orientadoras** Prof.<sup>a</sup> Doutora Marina Manuela Santos Antunes  
Prof.<sup>a</sup> Doutora Fernanda Perpétua Rodrigues

**Título** Itinerário de uma política: olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro

**Local** Lisboa

**Ano** 2016

### Mediateca da Universidade Lusíada de Lisboa - Catalogação na Publicação

MARQUES, Jacqueline Ferreira, 1974-

Itinerário de uma política : olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro / Jacqueline Ferreira Marques ; orientado por Marina Manuela Santos Antunes, Fernanda Perpétua Rodrigues. - Lisboa : [s.n.], 2016. - Tese de Doutoramento em Serviço Social, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa.

I - ANTUNES, Marina Manuela Santos, 1951-

II - RODRIGUES, Fernanda Perpétua, 1945-

#### LCSH

1. Rendimento mínimo garantido - Portugal - Aveiro
2. Integração social - Portugal - Aveiro
3. Portugal - Política social
4. Universidade Lusíada de Lisboa. Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa - Teses
5. Teses - Portugal - Lisboa

1. Guaranteed annual income - Portugal - Aveiro

2. Social integration - Portugal - Aveiro

3. Portugal - Social policy

4. Universidade Lusíada de Lisboa. Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa - Dissertations

5. Dissertations, Academic - Portugal - Lisbon

#### LCC

1. HC394.5.P6 M37 2016



*Aos meus pais, sempre, por tudo*

*Ao Tomás, luz da minha vida*

*À todos os que diariamente*

*lutam pela justiça social e por um mundo*

*igualitário, justo, tolerante e com mais amor*

## **Agradecimentos**

---

Este trabalho resulta de um longo percurso efetuado com muitos percalços e grandes pausas que o tornavam uma miragem longínqua. A sua finalização só foi possível graças ao contributo de um conjunto de pessoas.

Em primeiro lugar agradeço as minhas orientadoras Professora Fernanda Rodrigues e professora Marina Antunes. Agradeço a Professora Fernanda Rodrigues por todo o incentivo, apoio científico e contributos que deu para este trabalho. Apesar de acompanhar o meu percurso académico há já alguns anos, cada encontro consigo constitui para mim um espaço de aprendizagem e reflexão. É, e será sempre, uma das minhas figuras de referência e, por isso, parte do meu ser profissional.

Agradeço a Professora Marina Antunes pela confiança que depositou em mim e no meu trabalho. Graças aos seus contributos foi possível o término deste processo.

A toda a equipa de docentes do Doutoramento em Serviço Social da FCH-UCP agradeço o acompanhamento na parte letiva do doutoramento. O meu obrigada ao coordenador do curso Professor Francisco Branco.

Agradeço ao Conselho Científico da Universidade Lusíadas e aos coordenadores do Doutoramento em Serviço Social pelo apoio prestado. Bem-haja ao esforço e contributo que dão ao crescimento e amadurecimento teórico do Serviço Social enquanto área científica.

Aos meus colegas de doutoramento agradeço a troca de ideias e estímulo partilhado. Em especial à Joana Guerra e à Susana Lopes pelos momentos especiais que partilhamos nas nossas viagens para Lisboa e nas nossas noites de estadia. Foram momentos de amizade e divertimento, momentos espetaculares que vou guardar para sempre comigo.

Expresso a minha gratidão aos profissionais que se disponibilizaram para a realização das entrevistas e sem os quais este trabalho não teria sido possível. Agradeço, também, às instituições de enquadramento desses profissionais por permitirem a sua participação.

Aos meus amigos que me acompanharam, em especial, ao Michel Binet pela partilha de ideias e pelo sentido de solidariedade e amizade fundamentais na fase final. Ao Hélder Santos que desde que acabei o meu curso tem sido para mim um exemplo de profissionalismo e sabedoria. À Sónia Santos pela amizade ao longo deste caminho. À (tia) Carmem pela sua preocupação e carinho. À minha amiga Sandrina Morim pela amizade e incentivo que (quase) diariamente partilha comigo. Agradeço a tantos outros que não nomeio aqui mas que estão no meu coração.

Finalmente, aqueles que são o meu suporte afetivo, que com a sua amizade e solidariedade familiar ajudaram a concretizar este objetivo e caminharam ao meu lado em cada etapa do percurso: às minhas irmãs, Lusmary e Jeanette, às minhas sobrinhas Mariana e Adriana, aos meus sobrinhos Rodrigo e Gabriel e aos meus cunhados Carlos e Rui (em memória). Aos meus pais, Arlindo e Magna, um agradecimento muito sentido e especial por me apoiarem neste e em outros percursos, sem o vosso incentivo este trabalho não teria tido um fim. Obrigada mãe por teres acreditado e por todos os dias me relembrares que tinha que concretizar esta etapa, és e serás sempre para mim o exemplo de luta, de esforço e de muito amor. Ao Cocas, que apesar de não falar (por palavras) exprime no seu olhar amor, ficou sempre ao meu lado enquanto trabalhava.

A minha palavra final vai para o meu filho Tomás, luz da minha vida, meu suporte de amor e de esperança, obrigada pela tua generosidade e paciência, por toda a ajuda que me destes e por me teres incentivado e apoiado em todos os momentos, sem ti não teria conseguido.

A todos o meu obrigado.

*“Odeio os indiferentes.*

*Como Friederich Hebbel acredito que «viver significa tomar partido» (...). Quem verdadeiramente vive não pode deixar de ser cidadão, e partidário.*

*Indiferença é abulia, parasitismo, covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes.*

*A indiferença é o peso morto da história.*

*É a bala de chumbo para o inovador, é a matéria inerte em que se afogam frequentemente os entusiasmos mais esplendorosos, é o fosso que circunda a velha cidade e a defende melhor do que as mais sólidas muralhas, melhor do que o peito dos seus guerreiros, porque engole nos seus sorvedouros de lama os assaltantes, os dizima e desencoraja e às vezes os leva a desistir de gestos heroicos.*

*A indiferença atua poderosamente na história.*

*Atua passivamente, mas atua.*

*É a fatalidade; e aquilo com que não se pode contar; é aquilo que confunde os programas, que destrói os planos mesmo os mais bem construídos;*

*é a matéria bruta que se revolta contra a inteligência e a sufoca (...)*

*Vivo, sou militante.*

*Por isso odeio quem não toma partido, odeio os indiferentes”.*

António Gramsci, La Città Futura, 1917

## Apresentação

---

### Itinerário de uma Política: Olhares sobre o Rendimento Social de Inserção no concelho de Aveiro Jacqueline Ferreira Marques

A vertente político-partidária que consideramos existir no RSI desde o seu surgimento, orientou-nos para o campo de análise da política (Dror e Lasswell, 1972; Hogwood e Gunn, 1984), de forma a compreender e explicar as razões que levaram a criação do RSI e todo o processo para sua execução (Pereirinha, 2008). Assim, o objeto central desta investigação foi a análise do itinerário do RSI, nas suas fases de formulação, implementação e avaliação. A pesquisa possuiu um perfil qualitativo baseado numa lógica abductiva que explica a realidade social enquanto construção dos atores sociais centrada na compreensão da perspetiva desses atores (Blaikie, 2000). A escolha de um contexto geográfico delimitado - o concelho de Aveiro - baseou-se, quer na lógica de intervenção local inerente à política, quer na necessidade de estipular um espaço de estudo. Os informantes privilegiados entrevistados, escolhidos com base em uma amostragem teórica (Flick, 2005), foram: os elementos do NLI, os responsáveis pelos Protocolos de RSI e representante de uma instituição com intervenção nessa área.

Na análise das entrevistas foi possível verificar que o itinerário da política de RSI no concelho de Aveiro não era percecionado de igual forma, surgindo dois “olhares” distintos sobre esse itinerário. O caminho que caracteriza a maioria dos entrevistados baseia-se num pensamento de base liberal e conservador que provoca uma “*refilantropização da social*” (Yazbek, 2001), que transforma direito em deveres morais, levando a uma despolitização da “questão social” e a uma leitura da realidade destituída de uma crítica baseada nas estruturas e nas desigualdades sociais. Este caminho considera a pobreza (e os pobres) como resultado de deficiências individuais e de determinados defeitos morais dos indivíduos. O outro caminho do itinerário do RSI apresenta a política como resultando de um processo político-partidário, baseado sobretudo em questões ideológicas, em detrimento das verdadeiras necessidades surgidas na e com a política. Aponta para uma perspetiva de pobreza e exclusão social assente numa crítica das desigualdades sociais e no qual o Estado, a sociedade e as instituições são coresponsabilizados. Encara o processo como sendo político, embora sublinhe que é despolitizado pelo próprio NLI, que se demite da sua função de produtor de ações com base em reivindicações e necessidades locais, para se assumir como um mecanismo de reprodução de decisões centrais.

A maioria das narrativas encara a prática dos assistentes sociais segundo uma visão adaptativa (Dominelli, 1998) e individualista-reformista (Payne, 2002), na qual se atua para ajustar os indivíduos às normas. Ressaltam o imperativo legal e racional-burocrático, demonstrando a importância que dão aos procedimentos burocráticos e institucionais que levam a encarar o Serviço Social como um conjunto de ações e procedimentos administrativos, despojado, portanto, do seu papel crítico, reflexivo e político. Um segundo grupo, enquadra o Serviço Social na lógica emancipatória de realização da justiça social, ou seja, numa prática transformacional e capacitadora (Dominelli, 1998) integrada numa perspetiva socialista-coletivista (Payne, 2002).

Sublinhamos a importância que se deslumbra do Assistente Social assumir-se como implementador de políticas, não como mero executor burocrático-administrativo, mas sim como um “fazedor de política”, como alguém que, pelo conhecimento que possui esta numa posição privilegiada para “dar vida” à política e “voz” à população.

**Palavras-chave:** Política pública; Rendimento Social de Inserção; Serviço Social; Fazedores de política

## Presentation

---

### Itinerary of the political: Views about the Social Insertion Income in the municipality of Aveiro Jacqueline Ferreira Marques

The party-political aspect that we consider exist in RSI since its emergence, guided us to the field of policy analysis (Dror and Lasswell, 1972; Hogwood and Gunn, 1984), in order to understand and explain the RSI, understand the reasons that had led to its creation and all the process for its implementation (Pereirinha, 2008).

So, the central object of this investigation was the analysis of the RSI itinerary in its stages of formulation, implementation and evaluation. The survey possessed a qualitative profile base on abductive logic that explains the social reality while construction of the social actors focused on understanding the perspective of these actors (Blaikie, 2000). The choice of a delimited geographical context – the municipality of Aveiro – based either in local intervention logic inherent in politics, whether on the need to establish an area of study. The privileged informants interviewed, chosen on the basis of a theoretical sampling (Flick, 2005) were: the NLI elements, the responsible for RSI protocols and a representative of an institution with intervention in this area.

In the analysis of the interviews it was possible to verify that the political itinerary of RSI in the municipality of Aveiro was not perceived similarly, appearing two different perspectives about this itinerary. The way that characterizes the majority of respondents is based on the thought of liberal and conservative base that causes a “*social rephlanthropity*” (Yazbek, 2001), that turns rights on moral duties, leading to a depoliticization of the social question and to reading of reality devoid of a critique based on the structures and the social inequalities. This path considers poverty (and poor) as a result of single shortcomings and moral defects of the individuals. The other way of the RSI itinerary presents the politics as a result of a party-political process, based mostly on ideological issues, to the detriment of real needs that have arisen on and with politics. Points to a perspective of poverty and social exclusion based on a critique of social inequalities and in which the state, the society and the institutions are co-accountable. Sees the process as being political, although underlines that it is apolitical by the NLI itself, who resigns from his function of producer of actions based on claims and local needs, to assume as a mechanism of reproduction of central decisions.

Most narratives views the practice of social workers under an adaptive vision (Dominelli, 1998) and individualistic-reformist (Payne, 2002), which acts to adjust the individuals to the standards. Emphasize the legal and rational-bureaucratic imperative, demonstrating the importance they give to bureaucratic and institutional procedures which lead to face the social work as a set of actions and administrative procedures, stripped, so of this critical, reflective and politician role. A second group, fits the social work in the logic of the emancipatory social justice, so, in a transformational and enabling practice (Dominelli, 1998) integrated in a socialist-collectivist perspective (Payne, 2002).

We underline the importance of social worker take assumes as a implementer of policies, not as mere bureaucratic-administrative executor, but as a “policy maker”, as someone who by the knowledge that has is in a privileged position to “give life” to the policy and to the “voice” of the population.

**Key words:** Public politics; Social Insertion Income; Social Work; Policy maker

## Lista de Figuras

---

		Pág.
Figura n.º 1	Influência dos elementos presentes no processo de implementação de políticas públicas	48
Figura n.º 2	Tipos de avaliação	62
Figura n.º 3	Etapas do processo das políticas públicas	63
Figura n.º 4	Localização do concelho de Aveiro	182
Figura n.º 5	Freguesias de Aveiro	182

**Lista de Quadros**

		Pág.
Quadro n.º 1	Perspetivas de política pública	29
Quadro n.º 2	Momentos do processo de elaboração de políticas públicas	35
Quadro n.º 3	Momentos para a análise de políticas sociais públicas	36
Quadro n.º 4	Enfoques analíticos do processo de implementação de políticas públicas	45
Quadro n.º 5	Relação mutualidade/ identidade organizacional	109
Quadro n.º 6	Esquemas de mínimos na Europa	120
Quadro n.º 7	Pessoas em risco de pobreza/ exclusão social por tipologia de risco em 2012, 2013 e 2014 (%)	138
Quadro n.º 8	Pessoas em risco de pobreza/ exclusão social por tipologia de risco de 1996 a 2012 (%)	141
Quadro n.º 9	Taxa de risco de pobreza depois das transferências sociais por sexo e idade em 2011 (%)	142
Quadro n.º 10	N.º de beneficiários de RMG/RSI em Portugal de 1998 a 2013	167
Quadro n.º 11	Alterações na política de RMG/ RSI	172
Quadro n.º 12	Caracterização dos entrevistados	178
Quadro n.º 13	Grelha analítica	179

## Lista de Gráficos

		Pág.
Gráfico n.º 1	Beneficiários de RMG/RSI em Portugal de 1998 a 2013	167
Gráfico n.º 2	Beneficiários de RSI no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	184
Gráfico n.º 3	Beneficiários de RSI no concelho de Aveiro de 2004 a 2014	184
Gráfico n.º 4	Beneficiários de RSI por grupo etário no concelho de Aveiro de 2009 a 2013	185
Gráfico n.º 5	Beneficiário titular do sexo feminino no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	186
Gráfico n.º 6	Beneficiário titular do sexo masculino no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	187
Gráfico n.º 7	Beneficiários do RSI por sexo no concelho de Aveiro de 2009 a 2013	188
Gráfico n.º 8	Estado civil dos beneficiários no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	188
Gráfico n.º 9	N.º de agregados familiares no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	189
Gráfico n.º 10	Agregado familiar por tipo de família no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	190
Gráfico n.º 11	Dimensão do agregado familiar dos beneficiários de RSI no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	190
Gráfico n.º 12	Agregado familiar beneficiário de RSI por rendimento <i>per capita</i> no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	191
Gráfico n.º 13	Beneficiário por tipo de rendimento no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	192
Gráfico n.º 14	Agregados familiares por escalão de RSI no concelho de Aveiro de 2004 a 2008	193
Gráfico n.º 15	Beneficiários do RSI em relação à população total, 2011	258
Gráfico n.º 16	Fraude no total dos beneficiários, 2011	258
Gráfico n.º 17	Comparação de receitas e dívidas da segurança social, 2011	259
Gráfico n.º 18	Beneficiários do RSI ativos (%) em Portugal	265
Gráfico n.º 19	Taxa de intensidade da pobreza em Portugal (%)	265
Gráfico n.º 20	Despesas da Segurança Social com RSI - Milhares de Euro	265

## **Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos**

AF	Agregado familiar
BE	Bloco de Esquerda
CDSS	Centro Distrital de Segurança Social
CDS-PP	Centro Democrático Social – Partido Popular
CEI / CEI+	Contrato Emprego e Inserção/ Contrato Emprego e Inserção +
DAR	Diário da Assembleia da República
DLD	Desempregado de Longa Duração
EAPN	European Anti Poverty Network - Rede Europeia Anti-Pobreza
IASSW	International Association of Schools of Social Work
IDS	Instituto de Desenvolvimento Social
IFSW	International Federation of Social Workers
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
IRS	Imposto Sobre o Rendimento
NGP	Nova Gestão Pública
NLI	Núcleo Local de Inserção
PCP	Partido Comunista Português
PI	Programa de Inserção
PIB	Produto Interno Bruto
PLCP	Projeto de Luta Contra a Pobreza
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
REAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza do Norte
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RSI	Rendimento Social de Inserção
UDS	Unidade de Desenvolvimento Social
EU	União Europeia

## Sumário

<b>Introdução</b>	15
<b>Parte I. O Rendimento Social de Inserção: política pública</b>	24
<b>Capítulo 1. Política pública: conceitos e modelos de análise</b>	25
1. Política pública: conceitos	26
2. Modelos de análise das políticas públicas	30
3. Itinerário da política pública	33
3.1. O nascimento da política pública: fase da formulação	36
3.2. Da lei à realidade da política pública: fase da implementação	44
3.3. Apreciação e balanço da política pública: fase da avaliação	57
<b>Capítulo 2. O Estado Social protagonizando as políticas sociais</b>	68
1. O Estado Social e sua diversidade	68
2. O Estado Social em Portugal	73
3. Falência e/ou reconfiguração do Estado Social	79
<b>Parte II. Retrato do Rendimento Social de Inserção</b>	92
<b>Capítulo 3. As Políticas Sociais Ativas</b>	93
1. O Estado contratual	94
2. Características das “novas” políticas sociais	97
2.1. O local como contexto de intervenção	103
2.2. O contrato como base de atuação	107
<b>Capítulo 4. O Rendimento Social de Inserção</b>	114
1. Os mínimos sociais na União Europeia	114
1.1. Mínimos sociais e a ativação	121
1.2. Pobreza e exclusão social no centro dos mínimos sociais	126
2. O Rendimento Social de Inserção: da criação à atualidade	143

<b>Parte III. Itinerário do Rendimento Social de Inserção</b>	173
<b>Capítulo 5. Enquadramento do estudo e do itinerário do Rendimento Social de Inserção</b>	174
1. Enquadramento metodológico	174
2. Para contextualizar o local de estudo – o concelho de Aveiro	181
<b>Capítulo 6. Olhares do concelho de Aveiro sobre o itinerário do Rendimento Social de Inserção</b>	194
1. Rendimento Social de Inserção: uma nova política ou alteração “cosmética” do RMG?	294
2. Da ideologia do Rendimento Social de Inserção à sua instrumentalidade	216
3. Do desejável ao possível: avaliação do Rendimento Social de Inserção	234
4. Paradoxos de um itinerário: olhares do Rendimento Social de Inserção no concelho de Aveiro	246
<b>Conclusão</b>	
A despolitização do Rendimento Social de Inserção e os preconceitos sobre a pobreza	259
<b>Bibliografia</b>	281
<b>Apêndices</b>	
Lista de Apêndices	301
Apêndice A – Guião da entrevista	302
Apêndice B – Sinopses das entrevistas aos informantes privilegiados	303

## Introdução

---

*“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos”*  
Hannah Arendt

As sociedades contemporâneas são caracterizadas pela incerteza, contradição, imprevisibilidade e pelo risco, o que reduz a capacidade de resposta dos sistemas vigentes e institucionalizados pelas sociedades modernas. Este cenário é fruto de um processo que se inicia com as alterações surgidas em finais da década de 70 do século XX, devido à crise económica e financeira, agravando-se no final desse século como consequência da liberalização e desregulação dos mercados de capitais e mercadorias, da criação de um mercado único europeu e da globalização financeira. Como efeitos desse quadro, resultaram novos riscos e problemas sociais, uma *“nova questão social”* como denominou Rosanvallon (1998) ou uma *“metamorfose da questão social”* como referiu Castel (1998). Uma nova realidade que Beck (1994) caracteriza de *“sociedade de risco”*, marcada pela incerteza e imprevisibilidade e trespassada por um constante risco social, uma crescente precarização e instabilidade do trabalho e um desemprego de massa.

A crise no sistema de trabalho, com o fim do trabalho estável, o aparecimento de formas de trabalho atípicas e o aumento das situações de desemprego sustentam as condições básicas para extinguir a aliança, na qual se alicerçou a modernidade, entre a sociedade de mercado, o Estado e a democracia. Nesse cenário, surgem diversas discussões que colocam em causa uma das respostas emblemáticas dessa modernidade: o Estado de bem-estar social<sup>1</sup>, justificando reformas cada vez mais profundas, que põem em risco o próprio Modelo Social Europeu.

---

<sup>1</sup> Apesar da diferenciação conceptual das designações de "Estado de Bem-Estar" (tradução literal Welfare State), "Estado-providência" (utilizada na literatura francófona) e "Estado Social", utilizamos neste trabalho significados idênticos para essas designações, que pretende qualificar as funções jurídico-políticas do Estado no âmbito da proteção social.

As alterações que foram instauradas basearam-se nos princípios do Consenso de Washington, sustentados pelas ideias neoliberais da economia e de intervenção mínima do Estado e acordados (ou impostos?) entre os países centrais e as agências financeiras multilaterais, em meados da década de 80 do século passado. Uma das imposições colocadas aos Estados referia-se a transição do welfare para o workfare (Santos, 2000), o que aconteceu nessa década no Reino Unido e nos Estados Unidos da América, expandindo-se para a Europa continental nos anos 90, onde aparecem também com o nome de políticas “ativas” ou de “ativação”. A reciprocidade entre direito e obrigação é uma das ideias centrais dos programas de workfare, comprometendo a forma de conceber os direitos e, por consequência, impelindo a reconfiguração do contrato social (da modernidade). Como explica Rosanvallon (1998) os direitos sociais passam a ser determinados numa perspetiva contratualista, articulando direito com obrigação e criando uma nova relação entre o apoio económico e a participação social, entre o direito e a política. Esta nova perspetiva criou as condições para o aparecimento do pluralismo de bem-estar, que inicialmente previa apenas a ideia da partilha das responsabilidades sociais pelos sistemas estatal, comunitário, voluntário e comercial, todavia ao longo do tempo mostrou-se como uma estratégia de retração do Estado.

Em Portugal a mais emblemática política social ativa surge no âmbito da luta contra a pobreza e exclusão social, em 1996/97, com o nome de Rendimento Mínimo Garantido- RMG, posteriormente alterado para Rendimento Social de Inserção – RSI<sup>2</sup>. Esta política integra-se nas chamadas políticas de ativação ou políticas sociais ativas, uma nova geração de políticas que visam a inserção social dos beneficiários através, em grande medida, da integração no mercado de trabalho. Esta “ativação” traduz-se no reconhecimento a todos os cidadãos de um mínimo de recursos económicos e ao direito de estar inserido socialmente (através do programa de inserção) e, trata-se da passagem de um Estado Social passivo para um Estado Social ativo. Note-se, no entanto, que esta mutação permitiu a emergência de uma nova forma de atuação centrada numa lógica de troca e de obrigação, de retribuir ativamente as ajudas recebidas do Estado.

Uma das considerações basilares para a construção deste trabalho foi encarar o Rendimento Social de Inserção enquanto política social pública. Observamos, ainda, que no panorama atual das políticas sociais em Portugal, o Rendimento Social de

---

<sup>2</sup> O RMG surge como projeto-piloto em 1996, generalizando-se a todo o país no ano seguinte. Em 2003 é revogado e criado o RSI.

Inserção constitui-se como uma das principais políticas sociais no chamado combate a pobreza e exclusão social. Assim, encaramos o RSI como um “laboratório” de análise da particularidade do Estado Social no país, das estratégias de desenvolvimento das políticas sociais e da intervenção social associada.

Foram várias as questões que surgiram e que incentivaram este estudo, nomeadamente: porque é que o problema da pobreza e exclusão social ganha visibilidade pública/ política nessa altura? Porque se responde a esse problema com uma política compósita? Qual a influência dos contextos locais e dos seus atores na política de RSI? Porque existe uma diferenciação na forma como se desenvolve a política? A política permite atingir os objetivos previstos?

Estas inquietações guiaram-nos para o campo de análise de políticas. Seguindo a perspetiva de Dror (1971) e de Ham e Hill (1993), existe uma diferença entre análise *para* a política e análise *da* política. A primeira tem um carácter mais prescritivo e visa influenciar a própria política; a segunda, de carácter explicativo, pretende o estudo da política através da compreensão e entendimento do seu conteúdo e do seu processo. Neste trabalho optamos pela análise *da* política já que pretendemos clarificar e compreender a política de RSI.

Para o efeito, encaramos a política como um processo, ou seja, como resultado de um percurso com diferentes fases, integradas e interdependentes, e nas quais existem diversos atores, motivações, objetivos. Deste modo, a “ferramenta analítica” que se apresentou como a mais adequada foi a conceção da política enquanto ciclo constituída por diferentes etapas, convergindo com as perspetivas defendidas por vários autores como Lindblom (1981), Hogwood e Gunn (1984), Ham e Hill (1993), Frey (2000), Roth Deubel (2006) e Souza (2006). Salientamos que esta divisão do ciclo em etapas ocorre pela necessidade conceptual e analítica, já que no quotidiano o ciclo integra as etapas de forma interligada e sem sequência rígida. No sentido de analisar o itinerário da política de RSI, escolhemos três etapas - formulação, implementação e avaliação – que consideramos que engloba as conceções dos autores anteriormente mencionados.

A escolha desta perspetiva também resultou da importância que concede à fase da implementação. Durante muito tempo a análise das políticas públicas centrou-se quer na fase da formulação, vista como o único momento de tomada de decisão, o espaço de definição completa de todo o percurso da política, quer na fase da avaliação de modo a efetuar um balanço da política para a melhorar e/ou influenciar os decisores políticos. Uma ou outra negligenciavam a implementação no processo da

política, a sua visibilidade e importância surgiu com o contributo das abordagens bottom-up. Estas consideram a implementação, as redes de decisão que se formam ao nível concreto da implementação, como parte integrante da análise das políticas e não apenas as estruturas pré-estabelecidas pelos formuladores da política. Alguns dos autores que defendem esta perspectiva são Lipsky (1976), Bardach (1977), Rein e Rabinovitz (2007) e Elmore (2007). Deste modo, a implementação aparece como um momento em que muitas das determinações sobre a política são tomadas podendo, inclusivamente, alterar-se os objetivos da própria política. Considera que é impossível na formulação da política prever todas as questões que surgirão no decorrer da sua execução, para além de se julgar que são os implementadores e as instituições responsáveis pela implementação que, ao executarem a política, elaboram uma (re)leitura da mesma, que será, inevitavelmente, influenciada pelas perspectivas, interesses e objetivos desses atores e instituições.

Consideramos fundamental neste trabalho analisar a política de RSI com base no enfoque bottom-up que confere importância a todos os momentos que integram o ciclo da política. Assim, o objetivo central que orientou esta tese de doutoramento foi a *análise do itinerário da política de RSI, nomeadamente os momentos de formulação, implementação e avaliação*. Para o efeito criamos três vetores de análise que passamos a explicitar.

O primeiro vetor procura analisar o itinerário da formulação da política de RSI, de modo a compreender as razões e os atores que motivaram o seu surgimento, o tipo de problema que a política pretende responder, as razões da escolha desta política e o tipo de processo de formulação que esta na sua base. Os objetivos desta análise são:

- i) conhecer as razões e os atores que permitiram a formação da agenda política que levou a criação do RSI;
- ii) compreender qual o problema em que a política se centra e a razão da escolha de uma política compósita para o solucionar;
- iii) entender o tipo de processo de formulação da política do RSI.

O segundo vetor analítico refere-se a compreensão do itinerário implementação da política de RSI. Como já referimos, a inclusão do momento da implementação na análise do itinerário da política permite a apreciação de diversos elementos e fatores, tais como o papel dos participantes na implementação da política, a estrutura e dinâmica das instâncias responsáveis pela execução da mesma e o campo de forças

produzido pela interação entre os diferentes agentes e instâncias que desenvolvem a política. A análise desse vetor propõe-se os seguintes objetivos:

- iv) conhecer quem faz parte do processo de implementação da política;
- v) perceber a influência dos contextos institucionais/ organizacionais na política;
- vi) compreender o papel dos atores implementadores e do espaço de flexibilização que possuem na implementação da política;

No que se refere ao terceiro vetor de análise, pretende-se compreender o itinerário da avaliação do RSI. Uma avaliação que é elaborada no decorrer da própria política e que, segundo Aguilar e Ander-Egg (1995), permite analisar a coerência interna da mesma. Os objetivos que se pretendem concretizar neste vetor de análise são:

- vii) compreender os fatores de sucesso e insucesso da política;
- viii) analisar a capacidade da política responder ao problema para a qual foi criada;
- ix) reconhecer as propostas de melhoria da política.

A concretização destes três vetores analíticos sucedeu com o recurso a pesquisa bibliográfica, com o intuito de explorar e investigar a diversidade e contributos da literatura existentes sobre o tema, de forma a recolher diferentes olhares, análises críticas, reflexões e discursos. Simultaneamente, foi utilizada a pesquisa documental, através da utilização e recolha de documentos diversificados. Insere-se aqui um vasto número de documentos oficiais, dispositivos legislativos e regulamentares (documentos, textos oficiais, programas governamentais e outros documentos de apoio à governação), os Diários da Assembleia da República, as publicações, os documentos escritos e a produção teórico-empírica disponível. Seguimos, assim, a perspetiva de Flick (2005), que apresenta o texto como um material empírico fundamental na análise qualitativa.

A exposição teórico-conceptual pretendeu enquadrar todo o trabalho e centrou-se na apresentação do RSI como uma política pública, que integra um processo constituído por momentos que podem ser estudados. Esta natureza pública levou-nos a explicitar o papel do Estado, de modo a compreender as mutações vivenciadas e as consequências que tal implica para as políticas sociais, nomeadamente com o aparecimento das políticas ativas ou de ativação, nas quais se integra o RSI.

Esse enquadramento teórico balizando todo o trabalho, ganha uma vida específica com o material empírico, construído a partir das narrativas dos atores privilegiados que integram o contexto concreto da política. Procuramos através de uma lógica abdução (Blaikie, 2000) apreender e compreender a percepção que esses atores dão aos momentos do itinerário da política de RSI, que integram os três vetores de análise descritos anteriormente. Neste sentido, o objeto de análise foi estudado a partir da interpretação que os atores privilegiados efetuam do mesmo, um processo analítico que procura dar sentido a ação e racionalidades dos atores de modo a “(...) tornar objetiva a subjetividade” (Guerra, 2006, p. 31). De igual modo, e tendo em conta que a política de RSI implica e prevê uma aplicação local (através dos Núcleos Locais de Inserção- NLI) consideramos importante efetuar a análise numa realidade de proximidade, com uma configuração concreta dos atores que implementam a política.

Deste modo, os atores privilegiados considerados neste estudo são os sujeitos que participam na concretização da política: membros do Núcleo Local de Inserção (órgão responsável pela implementação do RSI), profissionais responsáveis pela aplicação da medida e um responsável de uma instituição local de luta contra a pobreza e exclusão social.

Seguindo as ideias de Lipsky (1976), os atores responsáveis pela implementação exercem influência na política através da leitura que elaboram e dos mecanismos para a implementar, o que pode levar a uma alteração (latente ou expressa) da mesma. Segundo este autor são os “*burocratas ao nível da rua*” (*street level bureaucracy*) - aqueles que estão em contato direto com os utilizadores das políticas (ex. professores, policiais, médicos, assistentes sociais) - que no desenvolvimento do seu trabalho, na inter-relação que estabelecem com os cidadãos, e no desempenho das suas funções, possuem uma grande margem de manobra para a tomada de decisão. Para Lipsky (1976) as rotinas estabelecidas por estes níveis hierárquicos mais baixos, bem como os dispositivos que criam para o desenvolvimento do seu trabalho, são fundamentais para o desenvolvimento das políticas e para a sua compreensão.

Tendo em conta o processo de territorialização inerente a esta política, uma vez que prevê a intervenção ao nível local (através dos NLI) para a sua implementação, consideramos a análise ao nível de um contexto local concreto: o concelho de Aveiro. Este surge como espaço favorável de observação das políticas públicas, que segundo Ruivo (2000), permite captar as mediações e as relações e assim compreender o

significado próprio que a política assume nesse local pela forma como se materializa e adapta.

O presente trabalho tem uma estrutura composta, para além da introdução, por três partes, conclusão, bibliografia e apêndices. Nesta introdução procuramos expôr o tema da tese e a justificação do interesse que o mesmo suscitou. Explicitamos, também os vetores analíticos e os seus objetivos.

A primeira parte de cariz mais teórico pretendeu enquadrar a temática no contexto das políticas públicas. Assim, num primeiro capítulo apresentamos a definição de política pública de modo a permitir compreender o RSI enquanto parte desse campo. Descrevemos, também, os diferentes modelos de análise das políticas, com especial realce aos contributos que a encaram enquanto processo dinâmico que integra diferentes momentos – formulação, implementação e avaliação. Tendo em conta que foi esse o modelo escolhido na análise do RSI, este capítulo finaliza com uma explicitação de cada um desses momentos. A formulação é apresentada como o momento em que determinado problema integra a agenda pública e, por isso, se torna possível passar à concretização de uma política (entre as diferentes opções) para lhe responder. A implementação, por sua vez, foi considerada como uma fase fundamental na realização da política, tornando-a real e operacionalizando o que foi legalmente estipulado. A avaliação foi explorada tomando por base conceções de diferentes autores e realçando a possibilidade da mesma se executar no decorrer de todo o processo da política. No segundo capítulo desta parte, na sequência da perspectiva do RSI enquanto política pública, analisamos o Estado enquanto protagonista dessas políticas. Nesse sentido, exploramos a diversidade dos Estados Sociais, responsáveis pela generalização das políticas sociais na Europa, dando maior ênfase às características do Estado Social dos países do Sul, onde se enquadra Portugal. As características *sui generis*, a mescla de diferentes atributos na proteção social, bem como a singularidade da sociedade portuguesa, dão ao país um quadro único que Santos (1990, 1993) denominou de “*Quase Estado-Providência*” e que apresentamos nesse capítulo. Finalizamos com uma exposição dos fatores que provocaram a erosão do Estado Social e as principais tendências para a sua reconfiguração. Explicitamos a “*nova questão social*” de Rosanvallon (1998) a “*metamorfose da questão social*” de Castel (1995) e a “*sociedade de risco*” de Beck (1994), de modo a contextualizar a redefinição do Estado, com a conseqüente retração do seu papel na proteção social.

Delineado o enquadramento geral das políticas públicas, na parte II enquadra-se o objeto deste trabalho – o Rendimento Social de Inserção. Iniciamos, no capítulo três, com a apresentação do impacto da reestruturação do Estado Social nas políticas sociais, nomeadamente da passagem do welfare para o workfare, que se concretiza na Europa continental através de políticas que foram apresentadas como “ativas” ou de “ativação”. Tendo em conta que é no interior dessa configuração de políticas que surge o Rendimento Mínimo Garantido (precedente do RSI) em Portugal, apresentamos as suas principais inovações (quando comparadas com as anteriores), designadamente a atuação local como contexto de implementação das políticas sociais e a aplicação do princípio da coresponsabilização entre o Estado/Sociedade/Beneficiário, através da contratualização e trabalho em parceria. O quarto capítulo surge com a apresentação da política de RSI, primeiro com um enquadramento das políticas de mínimos na Europa, para prosseguir com a explicitação dos mecanismos de ativação, objetivo inerente a escolha da política efetuada para Portugal e que impõe uma lógica de contrato entre direito e obrigação. Tendo em conta que o RSI pretende atuar sobre a pobreza e exclusão social, clarificamos esses conceitos e o panorama no país, de modo a obter uma melhorada compreensão do problema na atualidade. Finalizamos o capítulo com a apresentação do RSI, com a sua evolução histórica, desde que surge até as atuais alterações. Esta apresentação do RSI foi efetuada com base na pesquisa bibliográfica e documental e das narrativas de atores entrevistados que integraram o espaço de formulação da política, nomeadamente atores políticos relacionados com a criação do RMG e do RSI.

Na III parte apresentamos o trabalho empírico, iniciando com a exposição do enquadramento metodológico da investigação, uma breve descrição do concelho de Aveiro, enquanto contexto de estudo escolhido e, um retrato da aplicação do RSI nesse local. No sexto capítulo, surgem os resultados do trabalho empírico, dividido por três vetores que são sequencialmente apresentados: primeiro à análise da formulação num itinerário que nos levou a questionar se o RSI se apresenta como uma nova política ou uma alteração cosmética do RMG; segue-se a compreensão da sua implementação que pretende concretizar a política num percurso que vai da ideologia inerente ao RSI à sua instrumentalidade; finalmente, apresentamos o itinerário da avaliação da política, que demonstra o percurso entre o desejável e o possível (concretizável). Concluímos este capítulo com uma síntese que pretende apresentar os olhares do concelho de Aveiro sobre o itinerário da política de RSI, expondo os diversos paradoxos do seu itinerário.

Na conclusão sintetizam-se os principais elementos trabalhados e as descobertas proporcionadas através do trabalho empírico, nomeadamente uma política que sofre um constante processo de despolitização que permite “despi-la” da sua vertente ideológica e política para a “vestir” (“disfarçar”?) de preconceitos e a “enfeitar” com processos burocráticos e administrativos, de modo a “pendura-la” no cabide da moralização dos problemas sociais e, desse modo, bloquear a possibilidade de edificar uma intervenção coletiva e emancipatória, e de elaborar uma análise real dos problemas sociais.

Apesar de o foco não ser o trabalho dos Assistentes Sociais, apresenta-se uma breve reflexão sobre os possíveis contributos para o Serviço Social. Integrada na área científica do Serviço Social consideramos que esta investigação pode incluir o campo de debate e conhecimento sobre uma das políticas sociais que atualmente integra o combate à pobreza e exclusão social em Portugal e, conseqüentemente contribuir para a reflexão e análise do campo profissional intrínseco à essa política. Pretendemos dar um contributo para a compreensão do RSI como resultado do processo dinâmico, que vai da sua formulação legal até as constantes alterações que a política enfrenta durante a sua implementação e avaliação, bem como o papel dos atores implementadores, nomeadamente os Assistentes Sociais que através do seu agir profissional quotidiano influenciam a política, contribuindo para a sua redefinição aplicada.

Este trabalho inclui ainda um conjunto de apêndices que integram o guião das entrevistas, o pedido à segurança social de Aveiro dos dados sobre o RSI, bem como a sinopse das entrevistas. Esclarece-se que todas as citações de obras estrangeiras foram traduzidas livremente pela autora deste trabalho.

O título deste trabalho - Itinerários de uma política - pretende invocar para uma imagem de percurso, de caminho que as políticas sociais, nomeadamente, o RSI, palmilham durante a sua vigência. “Olhares”, pois trata-se de um itinerário que pode ser percecionado de diferentes formas, que sofre diversas influências durante o trajeto e, que é reescrito constantemente, refazendo o próprio mapa da política.

## Parte I

### **O Rendimento Social de Inserção: política pública social**

---

*“No fim de tudo isto, o que lucrou a espécie humana? Que há mais umas poucas de dúzias de homens ricos. E eu pergunto aos economistas políticos, aos moralistas, se já calcularam o número de indivíduos que é forçoso condenar à miséria, ao trabalho desproporcionado, à desmoralização, à infâmia, à ignorância crapulosa, à desgraça invencível, à penúria absoluta, para produziram um rico? (...) cada homem rico, abastado, custa centos de infelizes, de miseráveis”*

Almeida Garrett

## Capítulo 1. Política pública: conceitos e modelos de análise

---

*“A política é a ciência da liberdade”*

Pierre-Joseph Proudhon

Neste primeiro capítulo, procuramos explicitar o conceito de política pública, os diferentes modelos para a analisar e às diferentes fases do itinerário da política. Assim, apresentamos cada um dos momentos desse processo, suas características e modelos, de modo a compreender como funcionam.

Consideramos neste trabalho o Rendimento Social de Inserção como uma política pública de âmbito social, ou seja, uma política social pública. As políticas sociais expressam o caráter social das políticas públicas que surgem nos Estados Sociais, por outras palavras, permitem o acesso aos serviços, bens e recursos sociais. Como salienta Jaccoud:

*“(...) as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida da população” (2007, p.3).*

Com efeito, é essa finalidade de garantia e promoção do bem-estar na sociedade que distingue as políticas sociais de outras áreas de atuação das políticas públicas. Um bem-estar que implica satisfazer as necessidades<sup>3</sup>, garantir a realização dos direitos sociais, promover o seu alargamento e redistribuir os recursos (Pereirinha, 2008, p. 20-21). Afastando uma visão determinista e isolada, devemos compreender as políticas sociais no espaço institucional e social onde se inserem, ou seja, “(...) no

---

<sup>3</sup> Considera-se o conceito de necessidade no sentido lato (inclui as necessidades reveladas, sentidas ou não sentidas) como uma “(...) construção social, relativa à sociedade” (Pereirinha, 2008, p. 20).

*contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas”* (Faleiros, 2007, p.60).

Entendemos, então, a política social como uma área de ação das políticas públicas que pretende promover e garantir o bem-estar social e os direitos sociais e, por conseguinte uma ação política de resposta às expressões da questão social.

É com base nessa premissa que consideramos essencial, neste capítulo, clarificar o conceito de política pública, bem como dos modelos analíticos comumente utilizados para as estudar.

## **1. Política Pública: conceitos**

---

Começando pela expressão “política”, sabemos que em português integra uma diversidade de fenómenos, ao contrário da língua inglesa que apresenta uma diferenciação em três termos - *polity*, *politics* e *policy*. Esta diferenciação é apresentada por Frey, ao considerar que o conceito de *polity* refere-se a esfera da política e faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, reportando-se à “(...) *ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo*”. Por sua vez, *politics* refere-se a atividade política em geral, ou seja, ao “(...) *processo político, frequentemente de carácter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e decisões de distribuição*” (2000, p.216). Finalmente, a *policy* diz respeito ao processo através do qual são elaborados e implementados programas de ação pública, ou seja, à “(...) *configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo das decisões políticas*”(2000, p. 217), materializando a dimensão prática da política. Esta diferenciação é reduzida para dois conceitos por Sola (1996, in Trabada, 2003) e Roth Deubel (2006) que sugerem a distinção entre o termo *politics* e *policy*, o primeiro invoca os temas clássicos da investigação politóloga – poder, conflito, consenso, partidos, eleições, etc.-, ou seja, à atividade de organização e luta pelo controle do poder, enquanto o termo *policy* invoca a intervenção pública, as decisões de um governo, as consequências da política mais do que suas condições iniciais, ou seja, à indicação dos propósitos e programas das autoridades.

Sintetizando, podemos considerar a distinção entre o sistema político propriamente dito – *polity* - e o processo político, no qual se toma decisões para desenvolver a política e se implementa a mesma – *politics* e *policy*. É nesta última perspetiva que se enquadra o presente trabalho.

Ultrapassada a diferenciação semântica do conceito, verificamos que o termo política apresenta uma diversidade de significados. Esta riqueza está patente nas palavras de Villanueva que, tendo em conta as perspetivas de Subirats (1989) e de Hogwood e Gunn (1981), considera que o conceito encerra um conjunto de entendimentos e campos diferenciados, como podemos ver:

*“(...) política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito legal a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo possui num determinado campo (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de uma atividade governamental específica, o comportamento governamental (a política habitacional conseguiu construir um número de casas, a política de emprego criou postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política da renda regressiva, política de ajuste e estabilização)” (1996, p.22-23).*

Esta amplitude do conceito levou Easton (1953) e Jenkins (1978) a definir a política como um conjunto de ações, uma teia de decisões inter-relacionadas. Alguns autores, como Hecló (1972), Ham e Hill (1993) e Pressman e Wildavsky (1973), consideram que para além da ação a inação (não-ação) faz parte integrante da política, que passa a ser encarada como mais do que decisões ou ações específicas.

Tal como o conceito de política o termo política pública apresenta uma considerável diversidade conceptual. Assim, encontramos definições de grande amplitude como a de Dye (1976, p.1) que considera que a “*política pública é tudo o*

que o governo decide fazer ou não fazer”<sup>4</sup> até definições mais específicas que consideram a política pública como a ação governamental num determinado sector ou área geográfica (ver por exemplo as conceções de Meny, Thoenig, 1992).

Thoenig (1985, p. 7) considera que, independentemente do significado atribuído à política pública, existem elementos que invariavelmente a caracterizam: um conjunto de medidas concretas, decisões ou formas de alocação de recursos, um “quadro geral de ação”, um (ou vários) público(s)-alvo e, uma definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos e definidos em função das normas e valores. Atendendo às definições de política pública, apresentadas no quadro seguinte, consideramos que essa simplicidade do conceito é ilusória, já que, para além da ação (medidas concretas, decisões), a inação pode ser considerada como parte integrante do conceito, quando deliberadamente se decide não produzir nenhuma política. Complexifica-se, igualmente, com o entendimento da política pública como resultado de negociações (e conflitos) entre diversos atores - individuais ou coletivos, públicos ou privados – em que cada um quer a salvaguarda dos seus interesses.

Com o intuito de compreender a diversidade de entendimentos da política pública agrupamos, no quadro n.º 1, as perspetivas de diferentes autores. Note-se que não pretendemos esgotar as perspetivas conceptuais existentes mas apenas apresentar, de forma simplificada e rápida, algumas delas.

---

<sup>4</sup> Na conceção alargada de Dye, a política pública é desenvolvida por o governo ou por autoridades públicas, pelo que os atores não-governamentais apenas podem participar e influenciar a política na fase da sua implementação; é escolhida para alcançar determinados resultados, e por isso uma ação concreta que permite concretizar a decisão expressa na lei; é a expressão do que o governo faz e não do que tenciona fazer; é uma ação com consequências que podem ser positivas ou negativas. Esta perspetiva concebe o Estado como um ator que recebe *inputs* que transforma, através de decisões expressas por programas e leis, em *outputs*. Consideramos que esta definição apresenta uma forte limitação ao restringir a política pública ao momento de tomada de decisão inerente à formulação da política, negligenciando todas as decisões e ações que decorrem da implementação da mesma, consequentemente o autor acaba por se centrar apenas no papel do Estado, excluindo do processo político os atores presentes no momento de implementação da política.

Quadro n.º 1. Perspetivas de política pública

Autor	Conceito de política pública
Lowi (1964, 1972)	A política pública pode assumir quatro formatos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas. Cada uma delas terá conflitos e apoios diferentes, pelo que se irão processar de forma diferenciada dentro do sistema político.
Heclo e Wildavsky (1974)	A política pública é concebida como ação governamental dirigida para a obtenção de objetivos.
Lindblom (1979)	A política pública inclui processos, decisões e resultados, sem que isso exclua conflito entre os interesses divergentes presentes em cada momento e tensões, entre diferentes concepções do problema a resolver. Trata-se de um campo com poderes em conflito que ora competem ora colaboram perante opções específicas.
Subirats (1989)	A política pública refere-se à norma ou conjunto de normas que existem acerca de uma determinada problemática, bem como ao conjunto de programas ou objetivos que o governo possui num campo concreto.
Meny e Thoenig (1992)	A política pública apresenta-se como um programa de ação governamental num determinado setor da sociedade ou num determinado espaço geográfico.
Dye (1992)	A política pública é tudo aquilo que os governos decidem efetuar ou decidem não efetuar.
Villanueva (1996)	A política pública reporta-se às decisões do governo que incorporam a opinião, a participação, a coresponsabilidade e os recursos dos privados, na sua qualidade de cidadãos eleitores e contribuintes.
Gerston (1997)	A política pública refere-se ao conjunto de decisões, compromissos e ações produzidas pelos indivíduos que ocupam as posições de autoridade num dado governo e que resulta da interação entre diferentes atores que estão dentro e fora do governo.
Velásquez (2001)	A política pública refere-se ao conjunto de sucessivas iniciativas, decisões e ações do regime político perante situações socialmente problemáticas de modo a resolver as mesmas ou torná-las gerenciáveis.
Roth Deubel (2002)	A política pública é um conjunto de um ou de diversos objetivos coletivos considerados como necessários e que serão desenvolvidos, completa ou parcialmente, através de instituições e organizações governamentais com a finalidade de orientar os comportamentos dos atores individuais e coletivos para a alteração de uma determinada situação concebida como insatisfatória ou problemática.
Bucci (2008)	A política pública constitui-se numa complexidade de arranjos institucionais, expressos através de estratégias formalizadas ou programas de ação governamental que têm como objetivo coordenar os meios que estão à disposição do Estado, assim como as atividades privadas para desse modo concretizar fins socialmente relevantes, politicamente determinados e juridicamente estabelecidos.
Ruas (s/d)	A política pública são os <i>outputs</i> do sistema político, ou seja, o conjunto de procedimentos que se destinam à resolução de demandas, através da alocação de bens e recursos públicos. Esses outputs são o resultado da pressão do sistema político que podem ser originários do meio ambiente – <i>inputs</i> – ou do próprio sistema político – <i>withinputs</i> .

Fonte: Elaboração própria com base em vários textos

## 2. Modelos de análise das políticas públicas

---

Os autores considerados como os fundadores da análise política<sup>5</sup> são Laswell, Simon, Lindblom e Easton. A expressão análise política foi introduzida por Laswell, na década de 30 do século XX, para dar corpo a um novo campo de estudo que conciliava os conhecimentos científicos/ académicos com a produção empírica sobre o governo. Nos anos 60, a análise das políticas assume grande centralidade com vários estudos de avaliação dos programas contra a pobreza postos em prática nos EUA, pela administração Kennedy e Johnson. Inicialmente a análise de políticas públicas focava-se quase exclusivamente na avaliação dos resultados alargando-se, no início dos anos 70, com o trabalho de Pressman e Wildavsky (1973), para o campo da implementação das políticas.

Têm sido variados os contributos para a análise de políticas públicas.

Simon (1957) julgava que os decisores políticos, na tomada de decisões, possuíam um conjunto de restrições (informação incompleta ou errónea, escassez de tempo para a tomada de decisão, interesse dos decisores, etc.) que poderiam ser minimizadas com o emprego do conhecimento racional, propondo o modelo de racionalidade limitada (*bounded rationality*). O racionalismo dos decisores foi questionado por Lindblom (1959; 1979), que o concebia como um conceito, uma intenção do pensamento sem a possibilidade de aplicabilidade prática no processo real de decisão e deliberação. De modo a ultrapassar esse limite, Lindblom (1959) propôs uma regra de “resolução de problemas” ou um “método de comparações sucessivas limitadas” que deu origem ao modelo incremental (*incremental model*), que consistia na comparação sucessiva e limitada de diversas opções, com o intuito de reduzir o universo de escolhas possíveis e de ignorar as consequências prováveis das outras opções que não se tomaram em consideração. Com este novo método foi possível quer a integração de novas variáveis na análise de políticas públicas, quer a

---

<sup>5</sup> Nem sempre existiu uma prática de análise de política. De facto, o principal interesse pela análise política (*policy analysis*) iniciou-se nos anos 60 nos EUA, através do movimento de políticas públicas que emergiu como resultado, quer do crescente aparecimento de problemas e da sua aparente intratabilidade, com a consequente exigência de soluções face aos fazedores de política (*policy-maker*), quer do investimento dos meios académicos que centraram os estudos nas questões relacionadas com as políticas públicas (*public policy*). O facto de nos EUA os estudos na área terem transferido a sua centralidade para a produção do governo, em vez da análise do Estado e das suas instituições, permitiu que a análise política tenha aí surgido como área de conhecimento e disciplina académica própria. Na Europa, a análise de políticas públicas emerge como um desdobramento dos estudos sobre o Estado e das suas instituições, nomeadamente o governo, considerado como o principal produtor de políticas públicas.

decomposição do processo ou ciclo da política em diferentes etapas ou fases, em contraposição com a abordagem racionalista e positivista do processo político, dominante entre economistas e administradores públicos.

No contributo dos clássicos integra-se, igualmente, Easton (1953,1965) que apresentou o sistema político, à semelhança do sistema biológico, como um conjunto de processos que se inter-relacionam entre si e com o meio ambiente de modo a permitir as mudanças no sistema mantendo-o, no entanto, estável. Para o autor, os processos fundamentais do sistema político são as entradas (*inputs*) - reivindicações (fruto de pressões individuais ou de grupos) ou apoios (resultado de votações, obediência à lei, etc.) - que penetram na “caixa preta” da tomada de decisões e são transformadas em saídas (*outputs*), ou seja, decisões políticas (diferenciadas dos resultados considerados efeitos da política). O sistema pode ser retroalimentado pelas suas próprias saídas, que vão poder influenciar as futuras entradas. Este modelo permitiu a esquematização do sistema político ao dividi-lo em etapas e a introdução na análise das relações que as diferentes componentes do processo estabelecem entre si e com o meio ambiente (contexto). Em contrapartida, centrou-se nas entradas e saídas e no seu processo de conversão negligenciado outros fatores e outras fases do processo.

Mais tarde surge o contributo de Bardach (1998, 2009), que criou uma metodologia de análise de políticas públicas organizada em oito passos (*the eightfold path*): i) definição do problema público, através da descrição (não deve apresentar as soluções) e da análise quantitativa (magnitude do problema); ii) obtenção da informação, para avaliar a natureza e extensão dos problemas, as características particulares da situação concreta que se pretende estudar e as políticas similares; iii) construção de alternativas, através da análise das ações desenvolvidas pelo(s) formulador(es) da política e dos cenários mediante os quais se vai formular a política mais adequada<sup>6</sup>; iv) seleção de critérios, de modo a examinar quais as ferramentas e critérios de cada alternativa; v) projeção de resultados, por meio da informação recolhida e da experiência com outras políticas similares ou análogas; vi) confrontação de custos e benefícios, de modo a analisar a cobertura da política e verificar o mínimo aceitável em cada uma das alternativas avaliadas; vii) tomada de decisão de qual a alternativa mais adequada ao problema; viii) publicação dos resultados (Bardach, 2009, parte I). Este modelo permite dividir o processo de formulação em etapas e

---

<sup>6</sup> Esta nem sempre é a política mais favorável ou a mais bem formulada, mas é aquela que procura a solução do problema e que envolve todos os atores.

desse modo examinar cada uma delas, contudo, ao centrar-se apenas na fase da formulação limita a análise do processo inerente a qualquer política pública.

O campo da análise de políticas públicas recebeu, também, o contributo de Hogwood e Gunn (1981 e 1984), que propuseram uma variedade de metodologias de análise de políticas consoante os objetivos que se pretendem com as mesmas. Nesse sentido, apresentam sete formas de análise de política: i) estudo do conteúdo da política (*studies of policy content*), através do qual os analistas procuram descrever e explicar a génese e o desenvolvimento de políticas particulares; ii) estudo do processo de elaboração de políticas (*studies of policy process*), centrada na análise das fases do processo de modo a verificar a influência de diferentes fatores e da ação dos diversos atores em cada fase; iii) estudo de resultados de políticas (*studies of policy outputs*), que procura explicar a razão pela qual os níveis de gastos ou de provisão variam entre diferentes áreas e assim explicar os padrões de distribuição dos gastos e de outros indicadores de resultados; iv) estudos de avaliação (*evaluation studies*), no qual o analista verifica se o resultado de determinada política atingiu os objetivos previamente definidos; v) informação para a elaboração de políticas (*information for policy-making*) que pretende organizar os dados de modo a auxiliar os fazedores de política na tomada de decisão e/ou na escolha de políticas alternativas; vi) defesa de processos (*process advocacy*), no qual se procura não apenas compreender o processo de elaboração de políticas mas transformá-lo, torná-lo mais racional, de modo a propor melhorias nos sistemas de elaboração de políticas; vii) finalmente, a defesa de políticas (*policy advocacy*), que permite ao analista influenciar determinadas ideias e opções no processo de elaboração de políticas.

Por sua vez, Pereirinha, apresenta três formas de efetuar a análise das políticas públicas. Na primeira, analisar significa descrever, pelo que o analista narra a política com base na sua substância, ou seja, mostra “o que ela é” - “(...) *quais as finalidades da política, os objetivos que se pretendem alcançar para atingir os fins que se propõe atingir (...) o horizonte temporal (...) os recursos afetos à sua execução, etc.*”- e, o seu processo – o modo como é desenvolvida, o “(...) *sistema político, às formas e lógicas do seu funcionamento nesta área específica de atuação e também à rede organizacional que a executa*” (2008, p. 43-44). Na segunda forma, analisar significa compreender e explicar, pelo que o analista procura entender as razões que levaram a criação da política e o processo em que tal ocorreu para, desse modo, responder a algumas questões (“*porque surge esta política nesta altura, neste país?*”, “*que semelhança, e que diferenças, existe entre esta política e decisões políticas já*

*anteriormente decididas neste país?”, “houve opiniões divergentes quanto a solução de política e, neste caso, que grupos sociais ou de interesses?” (2008, p. 44-45). Na terceira proposta, analisar uma política é fazer uma apreciação normativa da política, pelo que o analista pretende avaliar a política dando respostas a questões como: “esta política é (ou foi, ou tem sido) a política adequada face ao problema que pretende resolver (ou prevenir)? Está a originar (ou irá originar) os resultados pretendidos, no horizonte temporal fixado?” (2008, p. 45).*

Entre as propostas apresentadas pelos autores verificamos que algumas são de natureza explicativa e outras possuem um carácter mais normativo. Nesse sentido, recorreremos à distinção que Dror e Lasswell (1972) e Hogwood & Gunn (1981 e 1984) apresentam entre análise *da* política e análise *para* a política. A primeira pertence ao campo explicativo, constituindo-se como uma atividade académica centrada na tentativa de compreensão e entendimento da política e do seu processo de elaboração. A outra integra o campo prescritivo ou normativo, a atividade aplicada centrada na tentativa de contribuir e/ ou influenciar o processo de elaboração de políticas<sup>7</sup>.

Neste trabalho, procedeu-se a uma análise *da* política, especificamente de compreensão do processo da política de RSI, integrada na segunda proposta apresentada por Pereirinha.

### **3. Itinerário da política pública**

---

Um dos principais contributos dos modelos analíticos de autores como Wildavsky (1979), Lindblom (1981), Hogwood (1987) e Lindblom e Woodhouse (1993) foi permitir considerar que as políticas públicas integram um processo dinâmico composto por diferentes fases ou momentos que vão de sua elaboração até a avaliação. Ultrapassando, assim, as propostas em voga que se centravam na fase da formulação, considerada como a única capaz de influenciar o processo da política pública.

---

<sup>7</sup> Na análise *de* política integram-se os modelos i), ii) e iii) de Hogwood & Gunn e a 1ª e 2ª proposta de Pereirinha na análise *para* a política inclui-se os modelos v), vi) e vii) Hogwood & Gunn e a 3ª proposta de Pereirinha. O modelo iv) de Hogwood & Gunn situa-se entre a análise de políticas e a análise para a política.

Esta nova perspetiva afasta a possibilidade de considerar a política como “(...) *uma ‘démarche’ essencialmente técnica, como uma espécie de ação política sem alma, sem inocência, mas também sem culpa*” (Stoer; Cortesão; Correia, 2001, p. 45). Isto porque impedem que os “(...) *processos de decisão, ligados mais ou menos à implementação, sejam remetidos para um não-lugar da geografia política*” (Stoer e Magalhães, 2005, p. 20). Nesse sentido, considera-se a possibilidade de todas as fases (grosso modo, formulação, implementação e avaliação) influenciarem o processo da política pública e, deste modo, acrescenta-se complexidade ao processo, já que viabiliza a possível influência dos diferentes fatores e atores presentes ao longo de *todo* o processo.

Em termos analíticos esta perspetiva permite ordenar o complexo processo da política pública, examinar a especificidade e complexidade de cada uma das fases desse processo e compreender quais os atores e fatores presentes e a influência que desenvolvem. Pelo contrário, as principais limitações desta perspetiva surgem quando o analista omite a complexidade do processo considerando-o como um somatório de fases sem interligação e quando concebe a política pública enquanto resolução de problemas, desvalorizando as lutas de interesses e os motivos que podem estar presentes em todo o processo.

São diversos os contributos apresentados para a divisão por fases do processo da política pública, como podemos observar no quadro seguinte:

Quadro n.º 2. Momentos do processo das políticas públicas

Autor	Momentos do processo das políticas públicas
Lindblom (1981)	O processo divide-se em 5 momentos: i) formação da agenda política; ii) construção da agenda política; iii) formulação da política; iv) implementação; v) avaliação.
Hogwood e Gunn (1984)	O processo divide-se em 9 momentos: i) definição da agenda política; ii) filtragem dos diferentes assuntos; iii) descrição ou processamento do assunto; iv) estudo ou prospeção dos desenvolvimentos possíveis do assunto; v) definição de objetivos, resultados e prioridades da política; vi) análise das opções ou alternativas para as ações da política; vii) implementação; viii) avaliação e verificação da política; ix) conservação, sucessão ou finalização da política.
Peters (1992)	O processo divide-se em 5 momentos: i) construção da agenda e formulação da política; ii) legitimação da política; iii) implementação; iv) alocação de recursos; v) avaliação.
Howlett e Ramesh (1995)	O processo divide-se em 5 momentos: i) formação da agenda; ii) formulação da agenda; iii) decisão; iv) implementação; v) avaliação.
Frey (2000)	O processo divide-se em 3 momentos principais: i) formulação, que se subdivide em três fases: perceção e descrição dos problemas; integração do problema na agenda política; elaboração de programas e decisões; ii) implementação; iii) avaliação;
Roth Deubel (2006)	O processo divide-se em 5 momentos: i) identificação do problema; ii) formulação das soluções; iii) tomada de decisões; iv) implementação; v) avaliação.
Souza (2006)	O processo divide-se em 3 momentos principais: i) formulação, que se subdivide em quatro fases: agenda política; reconhecimento das alternativas; avaliação das escolhas existentes; seleção das opções; ii) implementação; iii) avaliação.

Fonte: Elaboração própria com base em diversos textos

É possível verificar que as diferentes propostas, embora distintas, apresentam elementos similares. Frey (2000) e Souza (2006) apresentam um modelo semelhante que integra três momentos, nos quais consideramos que se podem agrupar alguns dos momentos assinalados pelos autores do quadro anterior. Nesse sentido, julgamos possível apresentar três fases principais do processo da política pública:

Quadro n.º 3. Momentos para a análise da política social pública

1ª fase	2ª fase	3ª fase
<b>Formulação da política</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formação da agenda política</li> <li>• tomada de decisão</li> </ul>	<b>Implementação da política</b>	<b>Avaliação da política</b>
Tendo em conta as divisões apresentadas no quadro n.º 3 integramos em cada fase:		
Autores	Autores	Autores
Lindblom fase i), ii) Hogwood&Gunn fases i),ii,iii),iv),v),vi) Peters fases i), ii) Howlett&Ramesh fases i), ii), iii) Roth Deubel fases i), ii) e iii)	Lindblom fases iii), iv) Hogwood&Gunn fase vii) Peters fases iii), iv) Howlett&Ramesh fase iv) Roth Deubel fase iv)	Lindblom fase v) Hogwood&Gunn fases viii), ix) Peters fase v) Howlett&Ramesh fase v) Roth Deubel fase v)

Fonte: Elaboração própria

### 3.1. O nascimento da política pública: fase da implementação

A primeira fase refere-se a formulação da política, momento no qual se estabelece qual o assunto a tratar pela política e como será tratado esse mesmo assunto. Em termos analíticos iremos considerar que este momento se subdivide em dois: inserção do problema na agenda política e a tomada de decisões com a legitimação da política.

A inserção do problema na agenda política inicia-se com a introdução de determinada necessidade ou demanda na lista de prioridades do poder público, ou seja, na agenda política. A introdução na agenda ocorre quando o assunto ganha um amplo conhecimento público que exige uma ação da competência (completa ou em parte) do governo, ou seja, quando ao assunto se atribui um estatuto de problema público, fundamentando e legitimando a intervenção pública.

A complexidade deste movimento de transformação de um assunto em problema público deve-se, para Elder e Cobb, por um lado, ao facto dos governos possuírem uma atenção limitada e, por isso, “(...) *existem sempre mais assuntos para atender do que tempo para considerá-los*” e, por outro lado, pela natureza dos problemas de política pública, considerados como construções e definições e não como “(...) *dados a priori*” (1996, p. 77). A este propósito Kingdon (1984) considera que o processo que

facilita a transformação de um assunto em problema público integra três fatores que podem ser cumulativos, nomeadamente, a evolução de um dado indicador (por exemplo, a taxa de pobreza, de desemprego), o surgimento de um acontecimento inesperado que leva a uma necessidade urgente de intervenção (por exemplo, uma catástrofe natural) e, finalmente, o aparecimento de uma resposta a uma iniciativa pública anterior (por exemplo, o RSI em contexto do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza). A estes fatores Peters (2005) acrescenta a necessidade do assunto não ser uma mera questão, isto é deve possibilitar uma intervenção, ser quantificável e representar variados interesses.

Tendo em conta a diversidade de assuntos que podem integrar a agenda política alguns autores apresentam uma variedade de tipos de agenda, que podem coexistir (em tempo) mas não coincidir (em conteúdos). Roth Deubel (2006) classifica as agendas segundo a instituição envolvida (agenda administrativa, agenda governamental, agenda legislativa, etc.). Por sua vez, Viana (1996) qualifica as agendas segundo a atenção que o assunto que a integra recebe do governo - agenda sistémica ou não governamental (integra os assuntos que, embora preocupem o país, não mereceram uma atenção do governo), agenda governamental (inclui os problemas que centram a atenção do governo) e agenda de decisão ou política (engloba o conjunto de assuntos que estão a ser analisados para verificar se serão ou não objeto da ação governamental). Para Birkland (2007) a classificação da agenda ocorre tendo em conta a resposta ao assunto que a mesma integra, surgindo: a agenda do universo (inclui ideias que podem ser discutidas num sistema político), a agenda sistémica (incorpora os assuntos que merecem a atenção pública), a agenda institucional (integra os assuntos que estavam na agenda sistémica e que passam a ser apreciados pelos órgãos do sistema político) e a agenda de decisão (incorpora alguns assuntos que passam da agenda anterior e que são “merecedores” de decisão política).

Nem todos os assuntos serão objeto de ação governamental e, por isso, nem todos são transformáveis em política, já que não existe “espaço” na agenda política para todos os assuntos com possível interesse público. Nesse sentido, a formação da agenda é um dos pontos politicamente críticos no processo de criação de políticas, já que nele participam diversos atores com uma distribuição variável do poder que lutam para determinar os temas da agenda e a seleção da definição mais adequada ao problema. Segundo Roth Deubel (2006) esse movimento de “luta” pode ocorrer de duas formas distintas: i) o problema ou a demanda é introduzido a partir do governo na

opinião pública, através da utilização dos meios de comunicação ou de alguns grupos de pressão (sindicatos, empresários, sociedade civil, etc.). Aqui o ciclo tem início na esfera governamental que o “devolve” para o espaço público, de modo a ser legitimado, para voltar ao campo governamental por meio da sua integração na agenda do governo. Esta dinâmica ocorre num contexto de constantes lutas e negociações; ii) o problema ou a demanda surge no espaço público, “obrigando” os governos a assumir a sua resolução ou minimização e, conseqüentemente, coagindo o governo a incorporar o assunto na sua agenda.

Independentemente de o assunto entrar na agenda pelo governo ou a partir do espaço público, são diversos os atores que integram esse processo e que procuram impor (ou convencer sobre) as suas ideias e interesses. Esses atores podem ser governamentais - atores que integram a estrutura institucional do Estado e, por isso, possuem poder público (deputados, alguns cargos de administração, governos, tribunais, etc.) - e não-governamentais - atores que não integram a estrutura política e administrativa do Estado (grupos de pressão, académicos, comunicação social, partidos políticos, organizações do terceiro sector, corporações, etc.) (Realdato e Pérez, 2005)

São diversos os modelos que explicitam a construção da agenda política, nomeadamente:

- i) A perspectiva racional ou positivista: modelo explicativo da formação da agenda política, no qual as políticas são concebidas como respostas aos problemas, encarados como factos sociais, dos quais é possível determinar as suas causas. Deste modo, após a emergência e legitimação do problema, enquanto de interesse público, existe uma mobilização para a ação e para a construção de um plano que é posto em prática<sup>8</sup>. Trata-se de uma conceção simplista que negligencia a complexidade do processo de criação da agenda (diferenças de interesses dos atores, opinião pública, etc.).
- ii) Como resposta à simplicidade do modelo anterior surge a perspectiva pluralista (*pluralistic perspective*): explica o processo de construção da agenda política como resultado da luta de interesses através de diversas estratégias, nomeadamente da articulação de interesses (ajustamento dos interesses para os tornar aceitáveis ao sistema político) e da agregação de interesses

---

<sup>8</sup> No interior desta abordagem Hofferbert (1974) considera que a transformação de um determinado *input* em *output*, ocorre num processo – que denomina de funil da causalidade (*funnel of causality*) - onde interferem as variáveis causais - o contexto socioeconómico, as ideologias dominantes, a distribuição de poder, as estruturas do governo e das elites.

(transformação de problemas públicos em opções de soluções políticas). Ambas as estratégias podem ser protagonizada pelos partidos políticos (através da capacidade de mobilização do partido, características do eleitorado, sistema político, lei eleitoral, etc.), ou pelos grupos de interesses e *lobbies* (através da mobilização de influências, da pressão eleitoral, do apoio de campanhas eleitorais, etc.). A principal crítica a este modelo refere-se a omissão da capacidade do poder político para gerir os conflitos (e até evitá-los) e para, através dos meios de comunicação, reorientar e modelar as pressões dos cidadãos para os objetivos que deseja.

iii) Por último, a perspectiva da opinião pública (*perspective of public opinion*): explicita a formação da agenda como resultado da influência da opinião pública, que pode ser explicada de três formas distintas: existência de um efeito direto e linear entre opinião pública e a construção de políticas públicas (os meios de comunicação transmitem a informação e opinião que determina quais os assuntos que integram a agenda política), a presença de um efeito indireto entre a opinião pública e a construção da política, no qual os grupos de pressão são os principais intervenientes e os meios de comunicação os mediadores da opinião pública e, a consideração de uma dialética entre política e a opinião pública, segundo a qual os governos não são meros recetores da opinião pública mas exercem grande influência através da informação, da propaganda, das campanhas, etc. Esta dialética é visível na atualidade, existindo cada vez mais atenção sobre a influência da opinião pública o que tem levado a um forte investimento por parte dos governos e dos partidos políticos num conjunto de estratégias para formatar a opinião pública (assessores de imprensa, gabinetes de imprensa, assessores de imagem, etc.).

Após a entrada do problema na agenda política, ele sofre um processo de institucionalização, por meio do qual o problema é (re)definido de forma a ser enquadrado no aparelho político e administrativo do sistema público, de modo a se tornar-se “resolúvel” através de um programa ou política e de responder as diversas “visões” sobre o problema (que cada um dos atores que integram a agenda possuem e procuram impôr ou negociar). Trata-se de uma “tradução” do problema que permite criar as condições para criar uma política que lhe dê resposta, o minimize ou o previna.

Quando o problema se encontra “traduzido” surge a necessidade de selecionar a alternativa considerada mais adequada, que permitirá a tomada de decisão e a definição dos objetivos, recursos, marco jurídico, etc. Esta seleção ocorre num processo decisório que pode ser democrático ou não, existindo um elevado risco de se perder o carácter participativo da mesma, quando se assumem decisões com base numa visão normativa e hermética, tornando esta fase pouco permeável à participação.

Existe um conjunto diversificado de modelos que procuram explicar e compreender a tomada de decisão. O modelo de racionalidade limitada (*model of bounded rationality*), baseado na proposta de Simon (1983)<sup>9</sup>, parte do princípio que não possuímos toda a informação para decidir por uma política, já que existem limitações de tempo e recursos, possibilidade de os grupos ou atores que possuem a informação negarem a sua transmissão, incapacidade intelectual ou influencia dos valores do decisor que limitam a identificação de todas as soluções ou alternativas, etc. Para ultrapassar esse constrangimento o decisor (ou grupo de decisores) utilizam as informações e conhecimentos que consideram permitir escolher a decisão que parece mais satisfatória, e deste modo privilegia uma alternativa sobre outra, minimizando a necessidade de estudar e examinar algumas das alternativas e criando um meio-termo entre a necessidade de analisar o máximo de informações e a necessidade de oferecer uma solução aceitável e rápida.

O modelo incremental, de ajustes marginais ou estratégia de incrementalismo desarticulado (*disjointed incrementalism*), apresentado por Lindblom (1959), concebe o processo de decisão como alheio a qualquer tipo de fundamentação racional, já que a decisão mais adequada será aquela que permite garantir o acordo mais satisfatório entre os diferentes interesses envolvidos no processo. O compromisso faz parte do processo desde o início, de modo que os objetivos são discutidos e modificados em função das negociações que se vão efetuando. Deste modo, a tomada de decisão é concebida como um processo que resulta de tensões e compromissos, de comparações entre as soluções ou alternativas possíveis e de consensos sobre os meios técnicos a utilizar. Deste modo, a maioria das decisões propostas por este modelo apresentam-se como arranjos ou ajustes das políticas pré-existentes, ou seja,

---

<sup>9</sup> Este modelo é uma crítica ao modelo racional, racional compreensivo ou racional clássico que considera que o ator ou decisor, individual ou coletivo, fundamenta a sua ação em critérios de racionalidade, ou seja, antes de efetuar qualquer decisão procura um conhecimento alargado e pormenorizado de cada uma das alternativas possíveis e das suas consequências. A tomada de decisão dá-se após o estudo exaustivo de todas as componentes do problema que se pretende resolver, de modo a ter-se plena certeza de que se elegeu a melhor de entre todas as opções (Mény; Thoenig, 1992).

baseadas em decisões já tomadas em momentos anteriores e por isso possuidoras de algum grau de consensualidade. Assim, em vez de criar novas políticas, introduz correções nas políticas existentes de modo a resolver ou minimizar o problema. Este modelo, de cariz conservador, é muitas vezes adotado por se apresentar como uma perspectiva facilmente aceite, já que se baseia em modificações dos programas existentes, com as consequências já conhecidas, e não em propostas novas e/ou diferentes das existentes.

No modelo da anarquia organizada ou, nas palavras de Olson (1982), modelo de lata do lixo (*garbage can*)<sup>10</sup>, a casualidade é considerada como intrínseca ao próprio processo de decisão, que resulta da junção fortuita entre um determinado problema e as alternativas ou soluções. A tomada de decisão acontece num contexto caótico tornando-se ambíguo e imprevisível, onde os atores definem os objetivos e os meios que vão utilizar ao longo do processo não existindo, por isso, uma prévia elaboração racional das decisões que serão tomadas. Trata-se de um processo de decisão que apenas acontece, segundo Lane (1995), quando se verificam três condições: i) os valores e objetivos não estejam claros (apresentando-se de forma ambígua), ii) o conhecimento e a informação disponível seja incompleta e incerta e, iii) os processos de decisões sejam complexos e inconstantes.

Outro dos modelos existentes é o modelo de escolha pública (*public choice*) que considera a tomada de decisão baseada unicamente no interesse pessoal dos decisores. Aqui os decisores assumem o papel central, uma vez que as opções serão tomadas tendo em conta os objetivos que pretendem alcançar em prejuízo do proveito público. O processo de decisão resultaria, assim, da escolha egoísta de atores e agentes, com poderes diferenciados e funções diversas no sistema político (executivo, jurídico, legislativo, administrativo, etc.).

É Roth Deubel (2002) quem considera que os políticos, do mesmo modo que os empresários privados, apenas apoiam as decisões políticas que vão ao encontro da sua motivação, ou seja, que permitam a maximização dos interesses pessoais e a possibilidade de obter mais recursos em termos de poder, de prestígio e/ou de votos. Deste modo, o modelo apresenta uma perspetiva autoritária de tomada de decisão, através do qual o interesse privado dos atores que exercem o poder prevalece em relação ao interesse público que é propositadamente negligenciado. Este mesmo autor

---

<sup>10</sup> Roth Deubel (2002) compara este modelo com uma lata de lixo que necessita ser sacudida de tempos em tempos de modo a alterar a disposição dos elementos e assim concretizar novas configurações que permitem descobrir ou criar oportunidades de decisão e de solução.

(2002, p. 29-31) apresenta três modelos de tomada de decisão: i) o primeiro explica o processo centrando-se no papel do Estado, considerado como variável independente da sociedade e onde os atores e grupos que ocupam determinadas funções estatais vão determinar fortemente as decisões tomadas no processo de decisão das políticas públicas; ii) o segundo modelo foca o processo de decisão na sociedade, nas quais o Estado surge como uma variável dependente da sociedade e onde as instituições públicas (e seus atores) exercem pouca ou nenhuma influência sobre o processo de tomada de decisão de políticas públicas e; iii) por fim, o modelo que incorpora uma visão mista, com uma posição intermédia em relação às anteriores, na qual os fatores internos, centrados no Estado, e os fatores externos, focados na sociedade, são considerados como categorias analíticas.

O autor Lorenzo (2005) apresenta cinco enfoques explicativos do processo de tomada de decisão: i) o enfoque institucional, no qual as organizações políticas, as leis e as normas essenciais do sistema político funcionam como fator de estimulação ou retraimento do comportamento dos decisores no processo de decisão; ii) o enfoque grupal e de redes, que sublinha a influência dos grupos, considerados como responsáveis pela decisão de uma dada política; iii) o enfoque socioeconómico, que considera que as forças socioeconómicas assumem especial importância, já que fixam a agenda política e influenciam as decisões; iv) o enfoque da eleição racional, que parte do pressuposto que a atividade política (sustentada por burocratas e políticos) afetam o processo decisório e; v) o enfoque baseado nas ideias, consideradas enquanto construções cognitivas dos atores que integram o processo decisório e que permitem explicar a adoção de determinadas decisões em detrimento de outras.

Tendo em conta que o processo de formulação de políticas implica o exercício do poder pelos atores sociais (individuais ou não), torna-se necessário compreender o exercício de poder para conhecer como se repercutem nos processos de formulação das políticas.

Ham e Hill (1993) iniciam a sua explicitação sobre o poder com base nos trabalhos de Dahl, entusiasta das ideias pluralistas e defensor da necessidade de os estudos sobre a estrutura do poder se centrarem nas decisões reais, de modo a permitir verificar se as decisões tomadas incorporam as preferências de uma hipotética elite dominante em detrimento de outra. Dahl (1957, cit in Ham e Hill, op. cit.) considera que o poder envolve uma relação entre atores com diferentes preferências e pode ser explicitado como a influência (o poder) que *A* exerce sobre *B*, induzindo a ação de *B* e levando-o a fazer algo que, de outra forma, não faria.

Esta perspetiva foi fortemente criticada por Bachrach e Baratz (1962, cit in Ham e Hill, 1993.) que consideram que o poder não é exercido apenas pela capacidade de fazer prevalecer as opções mas também pela habilidade em manobrar e manipular as forças e atores existentes no processo para estes não decidirem sobre determinadas questões. Assim, *A* pode influenciar o processo (pela mobilização da opinião, eliminação de conflitos, etc.) não para fazer prevalecer os seus interesses, mas para que os assuntos ou questões que querem evitar não cheguem ao processo decisório (pelo uso da força, pela cooptação de grupos durante o processo de tomada de decisão, pela mudança de regras ou regulamentos para incitar o bloqueio, etc.). Os “mecanismos” para provocar a não-tomada de decisão ou não-decisão podem ser a coerção, a influência, a autoridade, a força e, a manipulação, que permitem recair no comportamento dos outros nos momentos e circunstâncias prévias à existência de um conflito manifesto na escolha entre as alternativas.

A crítica efetuada aos trabalhos, de 1963, de Bachrach e Baratz, devido à impossibilidade de se analisar a não tomada de decisão, levou os autores a apresentarem, numa obra de 1970, um conceito mais abrangente. Aqui a não tomada de decisão era concebida como uma decisão que resulta da omissão ou obstrução de uma contestação latente ou manifesta aos valores ou interesses do tomador de decisões (cit in Ham e Hill, 1993). Esta perspetiva foca-se nas reclamações encobertas e nos conflitos que não ingressam na arena política, pelo que a verificação da existência da não tomada de decisão dependeria da presença de alguma queixa ou conflito.

Lukes (1974 in Ham e Hill, 1993) acrescentou outra dimensão ao poder, que considera como o exercício de poder de *A* sobre *B*, levando *A* a afetar *B* de um modo contrário aos interesses de *B*. Deste modo, o consenso não é considerado como uma situação na qual já não é exercido o poder, já que para o autor “(...) *assumir que a ausência de reclamação seja igual ao consenso genuíno é simplesmente descartar a possibilidade de um consenso falso ou manipulado por decreto*” (cit in Ham e Hill op. cit. p. 99). Trata-se de um conflito latente no qual a imposição é exercida de forma não coerciva e de modo a que os indivíduos “dominados” não percebam o exercício de poder. Note-se que este conflito latente pode transformar-se em conflito aberto se os atores sobre os quais o poder é exercido compreenderem que as suas preferências declaradas são fruto da manipulação pelos atores que exercem o poder ou se entenderem que existe uma diferença entre as suas preferências declaradas e os seus verdadeiros interesses.

Sintetizando, podemos identificar três dimensões do poder. A primeira considera o exercício de poder através do conflito aberto e observável entre os atores (perspetiva de Dahl). A seguinte refere-se ao exercício do poder em conflitos encobertos, através do impedimento ou supressão do processo de decisão das demandas que não são do interesse dos atores que exercem o poder (perspetiva de Bachrach e Baratz). Por último, o exercício de poder como estratégia para modelar as preferências dos atores de modo a evitar conflitos abertos ou encobertos (sendo no entanto latente), já que estes são ideologicamente manipulados e neutralizados (perspetiva de Lukes).

Após a decisão da política ocorre um processo de formulação da mesma, em regra através de uma lei ou de um programa, embora possam ocorrer situações em que a política apesar de decidida não é formulada devido a circunstâncias várias (orçamentais, não existir condições políticas ou outras).

### **3.2. Concretização da política pública: fase da implementação**

O momento da implementação da política pode ser traduzido, de forma geral, como a efetivação da política após a sua formulação. É uma fase de transformação de intenções e decisões de política em ações e programas, que implica o planeamento e a organização do aparelho administrativo (existente ou criado para o efeito) e dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos necessários para a execução da política pública. É um procedimento que permite que a implementação transforme um mero enunciado mental (legislação, plano ou programa de governo) numa ação efetiva, um efeito provável numa realidade efetiva (Villanueva, 2007).

Seguindo o pensamento de Perez-Rus (1998, p. 68) os estudos sobre o processo de implementação podem ser divididos em três gerações: a primeira vai até meados dos anos 70 do século XX e focaliza os estudos na ação das instâncias decisórias, consideradas como as responsáveis por todo o processo da política pública, da formulação até a avaliação<sup>11</sup>. A segunda geração, que decorre de 1975 a

---

<sup>11</sup> Pressman e Wildavsky (1973) apresentaram o primeiro estudo sobre implementação de um programa de desenvolvimento em Oakland. Para Wildavsky (1979, p. 4) os primeiros trabalhos nesta área pretendiam entender onde estava o erro do governo sempre que a implementação de uma política era mal sucedida, com o fim de compreender o que poderia ser feito para o governo funcionar melhor ou para saber se não seria melhor o governo simplesmente não empreender qualquer ação.

1980, surge com estudos que incorporavam um conjunto de fatores (para além das instâncias decisoras) que contribuíam para o sucesso ou fracasso da implementação da política. É no âmbito destes estudos que surgem dois modelos de referência na análise da implementação de políticas - top-down e bottom-up. A última geração, que decorreu a partir da década de 80 do século XX, ofereceu considerações críticas sobre os modelos anteriormente estudados.

De um modo geral podemos agrupar os diferentes modelos de análise da implementação de políticas públicas (independentemente da geração) nos enfoques: top-down e bottom-up, conforme sintetizamos no quadro seguinte.

Quadro n.º 4. Enfoques analíticos do processo de implementação das políticas públicas

	Autores	Análise da implementação	Posição dos atores
Modelo <i>Top-down</i>	Pressman e Wildavsky Van Meter e Van Horn Sebatier e Mazmanian	Parte da análise das decisões para a execução	Hierarquia: dos decisores até aos burocratas – implementadores
Modelo <i>Bottom-up</i>	Lipsky Bardach Rein e Rabinovitz Elmore	Análise da atuação dos burocratas - implementadores	Discrecionabilidade: implementadores interferem na formulação e conteúdo da política

Fonte: Elaboração própria

O enfoque top-down, ou o modelo de cima para baixo, estuda a implementação centrando-se nos burocratas de alto nível hierárquico, no momento da tomada de decisão. Considera-se que a responsabilidade pela implementação da política assenta, quase que unicamente, na atuação dos burocratas de alto nível que chefiam os que estão num nível mais baixo, que desfrutam de um diminuto grau de discrecionabilidade. Parte-se do pressuposto que a implementação da política deve ocorrer em concordância com a decisão tomada e executando exatamente as indicações técnicas, organizativas e operativas impostas no desenho da política. Por outras palavras, esta perspetiva parte do pressuposto que a implementação deve ser desenvolvida de acordo com as decisões elaboradas pelo governo existindo, numa relação direta de causalidade entre a definição da política (input) e a sua implementação (output).

Quando existe uma falha na política, as causas são sempre atribuídas ao seu processo de implementação, que foi incapaz de pôr em prática o desenho da política, seja por causa dos atores e poderes que participam na implementação, pela ineficiência ou incompetência das instâncias que executam a política ou por outro problema inerente a essa fase. Estando a origem das falhas ou problemas da política no processo de implementação, então a sua resolução ou prevenção deve estar, segundo este enfoque, nessa mesma fase. Propõe, assim, a criação de um aparelho, que pode ser visível ou subtil, de controle (regulamentos, incentivos, sanções, atores de confiança, etc.) constituído e conduzido por um corpo diretivo, com o objetivo de garantir a precisão e concordância entre a implementação e o desenho da política previamente estabelecido. Considera-se uma situação de êxito quando existe um cumprimento exato da legislação e do programa inerente à política.

Neste enfoque encontramos alguns autores que apresentam modelos de análise do processo de implementação das políticas públicas com base nas ideias atrás enunciadas. Um desses modelos pertence a Pressman e Wildavsky (1973) que, partindo do princípio que a política é formulada com base no modelo racional, encaram a implementação como o processo que efetiva a conexão causal prevista no desenho da política, ou seja, o processo que executa de forma exata e rigorosa o desenho logicamente criado pelos formuladores da política. O erro ou incumprimento surge da incapacidade de pôr em prática esse desenho, quebrando onexo causal e provocando um fracasso na política. Os autores verificaram que mesmo nas situações em que existiam condições iniciais ótimas (objetivos consistentes, recursos financeiros, humanos e institucionais adequados e suficientes) subsistiam atrasos e desvios no processo de implementação. Alegam existir dois fatores principais para justificar esses desvios e atrasos: o primeiro refere-se à existência de uma “*complexidade da ação conjunta*” que resulta da multiplicidade de atores (indivíduos, organizações, etc.) que intervêm na implementação, atribuindo a este momento uma variedade de fatores que, apesar de esperados, exercem uma influência imprevisível no processo de implementação<sup>12</sup>; o segundo fator refere-se “à *multiplicidade de pontos de decisão e de pontos esclarecedores*”. Os “*pontos de decisão*” são os momentos de concórdia entre atores que permitem a tomada de decisões no decorrer da implementação e os

---

<sup>12</sup> No sentido de diminuir a incerteza, Pressman e Wildavsky (1973) propõem um procedimento com 4 fases: i) localização e enumeração das instâncias governamentais e não-governamentais que intervêm na implementação; ii) determinação do tipo de “conexão ao programa” - o papel, a função e o peso – de cada uma dessas instâncias; iii) determinação da “perspetiva e principais objetivos” de cada uma; iv) averiguação do “sentido de urgência” no desempenho das atividades de colaboração de cada uma das instâncias.

“*pontos esclarecedores*” são os momentos em que um participante com competência para interferir no conteúdo e no tempo da decisão dá a sua aprovação – decisão individual (1973, p. xvi).

Quando existem desvios durante o processo de implementação surgem consequências para a política, nomeadamente: o surgimento de uma pluralidade de objetivos e decisões que vão surgindo no decurso da implementação e que muitas vezes são contraditórios; o aparecimento de decisões imprevisíveis que levam ao atraso da implementação da política ou até mesmo ao seu fracasso<sup>13</sup>; a criação de efeitos distintos aos esperados, originando um erro na “teoria causal”, de relação entre causas e efeitos, prevista na tomada de decisão. De modo a diminuir a probabilidade de surgirem estas consequências os autores defendem que o processo deve incluir o menor número possível de atores e ações e um plano (formulado pelos decisores) minucioso das sequências das ações previstas no decorrer da implementação, retirando o espaço de liberdade aos implementadores da política.

No enfoque top-down podemos, também, encontrar a proposta de Van Meter e Van Horn (2007) que defendem a análise do processo de implementação como um momento distinto da formulação e da avaliação. Estes autores afastam-se das perceções racionais que centralizam todo o processo nos formuladores da política, já que julgam ser impraticável estes efetuarem a previsão exata da forma como decorrerá a implementação. Neste sentido, os autores consideram que existem um conjunto de elementos que interferem no processo da implementação, nomeadamente: a definição das normas e objetivos da política; o acesso aos recursos necessários para a implementação efetiva da política; a existência de uma correta e coerente comunicação intra e inter organizacional para não existirem distorções (voluntárias ou não) na informação transmitida<sup>14</sup>; as características das agências

---

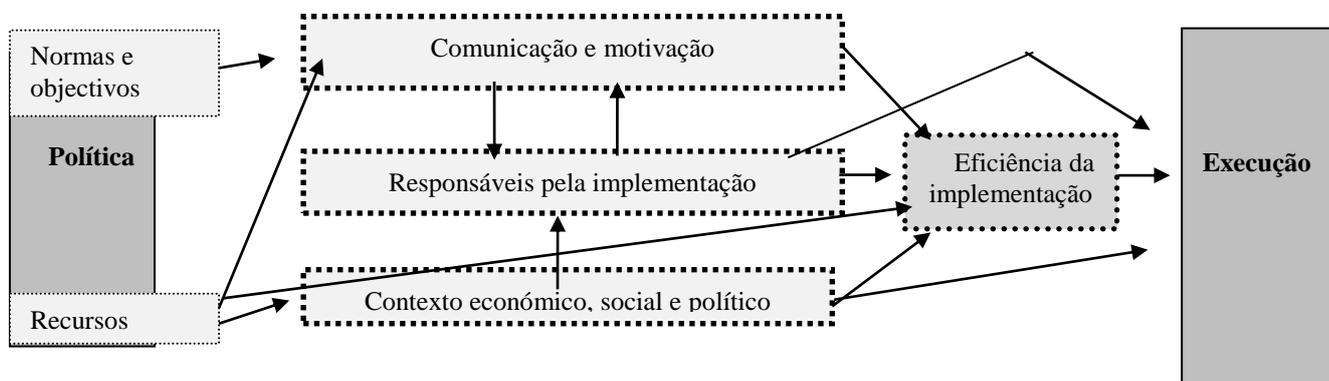
<sup>13</sup> Segundo esta perspetiva, podemos considerar que o atraso depende do número de “pontos de decisão” e de “*pontos esclarecedores*”, estando os atores que intervêm nesses pontos divididos em dois grupos extremos: os que contribuem para o sucesso da implementação – os detentores do “*atraso mínimo*” - e os que colaboram para o seu fracasso – os possuidores do “*atraso máximo*”. Os restantes atores podem integrar-se no grupo que contribui com “*atrasos menores*” (atividade positiva e fraco investimento de recursos) ou no grupo de “*atraso moderado*” (atividade negativa e fraco investimento de recursos). Os atrasos podem ser examinados através da “*anatomia do atraso*” que implica: o reconhecimento dos tipos de atores que intervêm na implementação, indicando o sentido e intensidade da sua ação e a grandeza dos recursos que dispõem; a indicação de cada um dos atrasos possíveis e o valor temporal que lhe corresponde; a localização e enumeração dos pontos de decisão e dos pontos claros; o cálculo total do tempo dos diferentes atrasos (Pressman e Wildavsky, 1973).

<sup>14</sup> Os autores verificaram que a dificuldade dos responsáveis pela implementação cumprirem os objetivos da política prendem-se com problemas na transmissão de informações no interior da organização ou entre as organizações que intervêm no processo. Defendem existir menor possibilidade de erro quando apenas se envolve uma organização na implementação, já que nesse caso os superiores hierárquicos possuem meios para influir no comportamento dos seus subordinados. Contrariamente, quando são envolvidas várias organizações não existe uma “*linha de comando*”, mas sim diversas hierarquias, cada

responsáveis pela implementação, tanto ao nível da sua estrutura formal como dos atributos informais do pessoal que a integra<sup>15</sup>; a influência do ambiente económico, social e político sobre as organizações responsáveis pela implementação; a capacidade e determinação dos responsáveis pela implementação, em regra, determinada a partir do conhecimento que possuem da política, da orientação das suas respostas à mesma (aceitação, neutralidade, rejeição) e da intensidade da sua resposta (2007, p. 124-127).

De forma a demonstrar que os elementos enunciados interferem no processo da implementação de modo interrelacionado, os autores sugerem o seguinte esquema<sup>16</sup>:

Figura n.º 1. Influência dos elementos presentes no processo de implementação



Fonte: Van Meter e Van Horn (2007, p. 130)

O último modelo que apresentamos para o enfoque top-down refere-se ao modelo de Sabatier e Mazmanian (2007), que divide o processo de implementação em cinco etapas, interligadas entre si: i) produção de decisões por parte dos atores

uma das quais com suas normas e procedimentos. De modo a ultrapassar esse problema propõem: atividades de assessoria e de assistência técnica; definição prévia de sanções, positivas e negativas; criação de serviços ou benefícios como “moeda de troca” com as organizações que cooperem (Van Meter e Van Horn, 2007, p. 125).

<sup>15</sup> Os autores assinalam algumas das características que interferem no desempenho das organizações responsáveis pela implementação: número do pessoal que integra a organização e suas competências; grau de controlo hierárquico; recursos políticos que a organização dispõe; dinamismo da organização; grau de comunicação horizontal e vertical; ligações formais e informais que a organização estabelece (2007, p. 126).

<sup>16</sup> A comunicação das normas e objetivos aos responsáveis pela implementação influenciam a prestação do serviço; O tipo e magnitude dos recursos exercem influência sobre as atividades de comunicação, o contexto económico, social e político dos responsáveis pela implementação e sobre a capacidade de desenvolverem o processo de implementação; O contexto político, social e económico influencia a motivação dos responsáveis pela implementação; As características das instâncias responsáveis pela implementação afetam a comunicação e a motivação; Os resultados das influências exercidas nos pontos anteriores têm uma consequência direta sobre a eficiência do processo de implementação.

responsáveis pela implementação da política e sua concordância com os objetivos da política; ii) aceitação por parte dos beneficiários das decisões políticas efetuadas pelos atores implementadoras da política; iii) análise dos impactos reais da ação (tanto os desejados como os não desejados) e a sua concordância com os objetivos da política; iv) análise dos impactos percebidos pelos grupos de eleitores e pelas autoridades do sistema político e sua concordância com os objetivos da política e com os valores das elites políticas importantes; v) avaliação pelo sistema político, de forma efetiva ou tentada, da lei básica que deu origem à política implementada.

Os mesmos autores (2007, p. 331-356) consideram que ao longo da implementação da política coexistem diversos fatores considerados como variáveis independentes do processo de implementação e que o condicionam. O primeiro fator que apontam refere-se a possibilidade de tratamento dos problemas a que se dirige a política. Em seguida, apresentam como variável que condiciona a implementação, a capacidade da política para estruturar coerentemente o processo de implementação, já que uma política cuidadosamente delineada permite uma concretização mais eficaz dos seus objetivos e um maior sucesso no processo de implementação. Deste modo, uma política poderá ter mais sucesso quando: os objetivos forem delineados de forma precisa e clara e sejam nitidamente hierarquizados; na base dos objetivos da política, exista uma teoria válida que justifique a intervenção da política para resolver o problema em causa; exista uma previsão e garantia do financiamento apropriado para que as instâncias responsáveis pela implementação concretizem a sua tarefa; a política defina de forma clara a interação hierárquica que deve existir no interior e entre as instâncias e agentes responsáveis pela implementação; exista na política uma determinação das sanções em caso de resistências, para diminuir as probabilidades de desobediência e veto no processo; as normas de decisão que as instâncias responsáveis pela implementação devem adotar, estejam claramente definidas e de acordo com os objetivos da política; a implementação seja atribuída às instâncias e atores comprometidos com os objetivos da política; as disposições sobre a participação dos atores externos favoreçam o cumprimento dos objetivos mediante regulamentos flexíveis e mediante a concentração da supervisão nas mãos dos defensores da política. O terceiro fator, que condiciona o processo de implementação, refere-se à existência de variáveis não normativas (políticas) que condicionam a implementação da política, como sejam a transformação das condições sociais, económicas e tecnológicas que interferem na realização dos objetivos da política; a importância que os meios de comunicação prestam ao problema a que a política

procura responder; o grau de variação do apoio público aos objetivos da política; a alteração nos recursos e opiniões dos atores em relação aos objetivos da política; a existência de um apoio permanente da política por parte das hierarquias elevadas dos atores encarregues da sua implementação e; o compromisso e qualidade da liderança dos atores responsáveis pela implementação da política.

O enfoque top-down foi fortemente criticado por alguns autores, dando lugar ao enfoque bottom-up. Uma das razões para as críticas apontadas aos modelos top-down refere-se, segundo Elmore (2007), à ideia de que quanto mais procuramos governar com os instrumentos convencionais de controle hierárquico, menos capazes somos de consegui-lo.

No enfoque bottom-up a análise da implementação centra-se nas redes de decisão que se formam no momento e ao nível concreto da implementação e não apenas nas estruturas pré-estabelecidas pelos formuladores da política. Alguns dos autores que defendem esta perspetiva são: Lipsky (1976), Bardach (1977), Rein e Rabinovitz (2007) e Elmore (2007).

A perspetiva bottom-up surgiu originalmente nos estudos de Lipsky que procurou contrariar a tradição intelectual predominante e na qual o fator determinante no processo de formulação de políticas públicas era limitado ao momento da tomada de decisão que era constituído pelos decisores de alto nível do governo, que sentenciavam a forma como os níveis inferiores deveriam executar a política. Os estudos deste autor permitiram comprovar a importância que professores, assistentes sociais, médicos, polícias, etc. tinham no desenvolvimento das políticas públicas. Lipsky (1976, p. 172) denominava esses trabalhadores de “*burocratas ao nível da rua*” (*street level bureaucrats*) e considerava que, no desenvolvimento do seu trabalho, na inter-relação que estabeleciam com os cidadãos, possuíam uma grande margem de manobra para a tomada de decisão e no desempenho das suas funções. O autor considerava que esses profissionais são os verdadeiros “fazedores de política” nas suas respetivas áreas de trabalho, apesar das diversas dificuldades que enfrentam, nomeadamente as constantemente solicitações para se adaptarem às mudanças nas condições de trabalho e às exigências nas suas funções e tarefas, a sobrecarga de tarefas em serviços caracterizados pela procura diversificada, ampla, constante e urgente, a inexistência de indicações rigorosas e operativas sobre as metas e prioridades, a ausência de reconhecimento ou incentivos de estatuto ou remuneração e a falta de recursos materiais e organizacionais suficientes para o desempenho

efetivo das suas funções (1976, p. 173). Esta situação produz nestes trabalhadores uma necessidade de atuar com reserva na prestação de serviços e de engendramos esquemas de ação rotineiros para conseguir orientar o fluxo da demanda e gerir as pressões a que são expostos.

O modelo de Lipsky centra-se, assim, na análise do envolvimento dos atores que estão no nível mais baixo da cadeia hierárquica responsável pela implementação da política. Esses atores desenvolvem ações concebidas como resposta às dificuldades e problemas não resolvidos no momento da formulação ou como opções entre as diversas alternativas para ultrapassar os défices ou omissões do desenho da política. Os resultados dessas ações e das interações construídas entre os atores constituem a matéria-prima para compreender o processo de implementação das políticas públicas.

Considera-se, no âmbito do enfoque *bottom-up*, o modelo analítico do processo de implementação de Bardach (1977, 1998), que encara a implementação como “*jogos políticos e burocráticos*”, no qual os diferentes atores utilizam estratégias e táticas para ganharem o controle sobre o processo. O autor adota a metáfora de “*montagem de uma máquina*” para analisar o processo de implementação e de “*processo de montagem*” para explicar o seu dinamismo. Para ele, a política é uma máquina constituída por diferentes elementos - recursos financeiros, processos administrativos, atores responsáveis pela sua execução, fiscalização, atitude dos beneficiários da política, etc. – que através da implementação são montados de modo a permitirem o funcionamento da máquina. No processo de montagem estão presentes diversos atores independentes que procuram controlar os elementos da política e de, através da persuasão e/ou negociação, organizar os elementos (montar) para implementar a política (máquina).

Como resultado deste jogo Bardach (1977, p. 58-102) assinala quatro dos efeitos adversos mais comuns: i) o “*desvio de recursos ou de fundos*” públicos previstos para a política<sup>17</sup>; ii) o “*desvio dos objetivos*” da política durante o processo de implementação, decorrente da falta de definição dos objetivos, das inconsistências da

---

<sup>17</sup> A concretização do desvio de recursos públicos pode ocorrer: pela escalada de custos sem qualquer relação com a prestação de serviços desenvolvida (“*dinheiro fácil*”); pelo acordo entre os atores que implementam a política sobre a direção, o montante e circunstâncias de utilização do dinheiro público tendo em conta seus interesses (“*jogo de orçamento*”); pela definição, pelos atores implementadores, da quantidade e qualidade dos serviços tendo em conta as suas rotinas e não os objetivos da política (“*vida fácil*”); pela utilização dos recursos por parte dos líderes políticos para responder aos seus compromissos (com o eleitorado, deputados, etc.), transformando problemas particulares em problemas públicos (“*barril sem fundo*”).

política e das discordâncias entre os atores envolvidos na sua formulação<sup>18</sup>; iii) os “*dilemas da administração*”, que consiste na obstrução aos esforços que institucionalmente são efetuados no sentido de implementar a política<sup>19</sup>; iv) o “*desperdício de esforços pessoais e políticos*” em estratégias e táticas em vez da sua aplicação na implementação da política.<sup>20</sup>

De modo a tentar travar estes quatro efeitos adversos Bardach (1977, p. 262) propõe o que denomina de um “*cenário escrito*”<sup>21</sup>, que permite que os jogos e ações que vão ocorrer no processo de implementação sejam previstos no momento da

<sup>18</sup> Algumas das ações que levam a estas distorções referem-se: ao processo de acumulação de novos objetivos mais ambiciosos e generalistas, o que torna a política mais abrangente mas simultaneamente, inexecutável (“*empilhamento*”); ao estabelecimento de objetivos genéricos e dúbios de modo a torná-los maleáveis e a aproveitar as suas lacuna e indefinições (“*até ganhar*”); a criação de um clima de confrontação e polarização entre os promotores da mudança e os defensores da ordem, tornando a continuidade da implementação dependente de um consenso que implica reajustamentos e cortes nos objetivos da política (“*manter a paz*”).

<sup>19</sup> Esta resistência pode ser desenvolvida de diferentes formas, nomeadamente: pela simulação por parte dos atores (grupos privados influentes, grupos políticos oponentes ou outras instâncias governamentais), do apoio a uma determinada política, através de manifestações públicas que na realidade são cedências simbólicas de pouca importância para a implementação da política (“*simbolismo*”); pela dissimulação dos regulamentos e fragilização das instâncias responsáveis pela verificação e sancionamento, provocando uma perda de confiança e um bloqueio na implementação (“*resistência maciça*”); pela manutenção e exibição das dificuldades (desperdício, imperfeições e atrasos) de implementar a política, obrigando os atores responsáveis a utilizar recursos para tentar superar essas dificuldades que, no entanto, se mantém, provocando uma desproporção entre os recursos e resultados obtidos (“*entropia social*”); pela superação da ineficiência dos atores que implementam a política através da apresentação de sistemas alternativos de administração que procuram descentralizar as estruturas governamentais, aumentar a autonomia das autoridades locais e criar maior confiança na ação dos grupos privados, permitindo que novos círculos intervenham no processo (“*jogo de gestão*”).

<sup>20</sup> Estes desperdícios podem ser causados pela utilização de recursos para satisfazer em vez da sua aplicação na própria política (“*tenacidade*”); pela competição entre diversos organismos ou atores governamentais para implementar a política através de lutas que para além de desperdícios de recursos podem bloquear o processo de implementação (“*território*”); pela atitude de desviar qualquer tarefa que implique mais trabalho, polémica ou oposição e que, por isso, coloque em evidência as incapacidades e fraquezas dos organismos e/ou atores responsáveis pela implementação (“*não é nosso problema*”); pela exclusão do processo dos elementos que não apresentam as suas intenções, compromissos e acordos e que por isso causam incertezas, levando a uma atitude de paralisia ou de “deixa andar” até que cada um dos atores exprima claramente as suas intenções (“*um estranho no ninho*”); pelo bloqueio de outros agentes ou instâncias protagonizarem o processo de implementação para não ficarem com o reconhecimento público e os benefícios (“*reputação*”).

<sup>21</sup> Este “*cenário escrito*” é composto segundo Bardach (1977, p. 103-244) por seis recursos, quatro sistemas, três métodos e duas técnicas. Os seis recursos para impedir o monopólio do processo por determinados atores são: dispensar os elementos que possam ser monopolizados por “*atores desfavoráveis ou desinteressados*”; criar um “*novo monopólio*” que seja favorável para a política ou passível de fiscalização; “*promover a competência*”; o “*suborno*”, a “*cooptação*”; e o “*contrapeso*”, através da formação ou melhoria de instâncias capazes de coagir ou de fiscalizar os monopolizadores. As quatro estratégias apresentadas para evitar as obstruções causadas pela resistência dos grupos majoritários são: a “*prescrição*” de ordens claras e diferenciadas, que normalmente teriam efeitos pouco evidentes, mas que podem ser maximizados através do apoio aos atores ou instâncias responsáveis; no fornecimento de recursos que um ator relevante necessite (e não possua) para concretizar as suas aspirações e, desse modo induzi-lo a colaborar no programa (“*habilitação*”); os “*incentivos*”; e a “*dissuasão*”. Os três métodos para atenuar atrasos e custos e acelerar o “*processo de montagem*” da implementação de uma política pública são: “*a alocação de prioridades*”; “*maquinar*”, ou seja, fomentar a habilidade para descobrir soluções para os problemas e necessidades que surgem no decorrer do processo, usando o conhecimento e a experiência, mas também o poder criativo; e a técnica de “*gestão de projetos*”. Finalmente, os dois métodos para agilizar as negociações apresentados pelo autor são: “*utilizar intermediários para facilitar a negociação*”; e “*estreitar as possibilidades de opção através de manobras*”.

formulação da política, e assim se evitem danos e obstruções. O autor considera que para se prever as tensões e restrições que a política pode encontrar durante o processo de implementação é necessário antever quais os atores que irão integrar o processo, quais os objetivos, quais os recursos e quais as ações a desenvolver durante a implementação da política. Trata-se de um método que parte da edificação imaginária da sequência de ações que serão realizadas, a partir da experiência, informação e conhecimento (teorias) de base.

Esta perspetiva de Bardach permite, por um lado, considerar o momento da implementação como um processo político, e não apenas como uma atividade administrativa, e por outro lado, pensar neste momento desde o processo de formulação da política. Esta necessidade de alargar os estudos de implementação de políticas públicas para além das questões administrativas e de o integrar desde o início do processo é, igualmente, defendida por Lindblom (1981). Nesse sentido, o autor defende que a maior parte dos atos administrativos desenvolvidos no decorrer da implementação da política, são formas de fazer política e de alterar a política, razão pela qual considera este momento do processo como um dos mais importantes do *policy-making*. Para Villanueva (2007) a integração desta perspetiva é fundamental já que dita a capacidade de a política pública chegar a ser efetivamente política, componente da história social real, e não simplesmente discursos do governo e escritos de leis.

A importância da análise do processo de implementação é, igualmente, apresentada por Rein e Rabinovitz (2007). Para estes autores a implementação de uma política centra-se nos atores que a implementam, os quais no decorrer desse processo enfrentam imperativos que podem ser conflituosos entre si e que permitem ao implementador realçar um em detrimento do outro, o que induz alterações no modo como se executa a política. Os autores (2007, p. 151-157) apontam três imperativos: i) o imperativo legal, que impõe que os atores cumpram as exigências legislativas inerentes à política pública que se pretende implementar. Existem diversos fatores que interferem na submissão que os implementadores assumem em relação ao documento legal em que se baseia a política, nomeadamente: o prestígio e a força de quem legislou a política, a adequação técnica da lei, o grau ou nível de negociação durante o processo de criação da lei em relação aos pontos de desacordo<sup>22</sup> e o nível de apoio da lei entre os legisladores, entre os responsáveis pela sua implementação e na

---

<sup>22</sup> Regra geral os assuntos que levam ao confronto e desacordo são deixados de fora da lei ou são apresentados de forma ambígua, com o objetivo de afastar a possibilidade de se pôr em causa a promulgação e apoio da lei que se pretende criar.

comunidade em geral. Quando é este imperativo que sobressai, a sua “força” dependerá da exatidão e objetividade da lei, já que quanto mais ambígua e vaga for maior será a possibilidade de se modificar os objetivos, as metas e os resultados pretendidos com a mesma; ii) o imperativo racional-burocrático, que guia o desenvolvimento da política no interior de uma estrutura organizativa. Quando este imperativo predomina os interesses pela manutenção e crescimento organizacional são colocados à frente da legislação que apoia a política. Assim, nos casos em que existe incompatibilidade entre a lei (política) e os princípios da organização, existe a tendência para se obstruir a implementação da política, e desse modo garantir a manutenção da organização; iii) o imperativo consensual, que permite a existência de um conjunto diversificado de atores com interesses divergentes no interior do processo de implementação. Quando este imperativo prevalece o processo de implementação é submetido aos interesses de determinados grupos que assumem o exercício do poder. Existe uma tendência para esses grupos que centralizam o exercício de poder reduzirem os imperativos legais e burocráticos às suas necessidades e interesses.

Rein e Rabinovitz (2007, p. 160-173) consideram que os imperativos mencionados surgem durante a implementação num processo que implica o desenvolvimento de orientações delineadas, ou seja, a transformação das determinações legais em prescrições administrativas que levam a aprovação de normas, regulamentos, a criação de cargos, etc., de modo a gerar as condições para o desenvolvimento das ações necessária para concretizar as orientações. É nesta fase que se estabelece qual o grau de congruência que existe entre a legislação e a interpretação burocrática. Note-se que esta “concretização” da política não é apenas uma interpretação da lei, já que os implementadores, quando confrontados com omissão ou dúvidas em relação ao desenho da lei, tomam decisões que poderão alterar a intenção legislativa original da política.

Os autores chamam, igualmente, a atenção para a influência de três fatores quando se efetua a análise do processo de implementação. O primeiro diz respeito a definição dos objetivos que quando são claros e consistentes proporcionam uma maior transparência e facilidade ao processo de implementação, pelo contrário, objetivos ambíguos implicam um processo de implementação emaranhado e circular. Outros dos fatores que consideram na análise da implementação refere-se a complexidade do processo (número de atores que integram o processo de implementação), bem como a natureza e o volume dos recursos disponíveis, já que o modo como a implementação

é posta em prática depende do nível, natureza e quantidade dos recursos disponibilizados (2007, p. 174-180).

Elmore (2007) propõe a utilização de uma estratégia de “*mapeamento de trás*” (*backward mapping*)<sup>23</sup> onde os objetivos e operações de uma política são desenhados a partir de uma base real, ou seja, das interações específicas entre a sociedade e o governo nos níveis operativos (os níveis inferiores na pirâmide hierárquica). Deste modo, a implementação implica um conflito permanente, em torno dos objetivos e resultados da política, já que os implementadores não se resignam ou conformam em seguir tal e qual o que foi hierarquicamente estabelecido na formulação da política.

O comportamento dos atores (ou organizações) implementadores pode variar durante o processo podendo, segundo o autor, resultar em diferentes tipos de implementação que implicam que a análise deste processo se centre em fatores distintos:

- i) a implementação enquanto administração de sistemas (2007, p. 199-204) é uma das possibilidades que surge quando as organizações/ atores que implementam a política procuram maximizar a sua ação de modo a que cada tarefa desenvolvida permita a concretização de um ou mais objetivos da organização, que refletem o propósito da mesma. Assim, no âmbito da análise do processo de implementação é fundamental ter em conta se a organização possui objetivos claramente definidos, se a atribuição das funções e dos parâmetros de desempenho para cada uma das unidades durante a implementação está explicitada e se a estratégia de supervisão do desempenho do sistema de modo a efetuar os reajustes necessários para garantir ao máximo a execução dos fins da organização esta explanada<sup>24</sup>.
- ii) outro tipo de implementação que pode, segundo o autor (2007, p. 205-210), surgir refere-se a implementação como processo burocrático, no qual os trabalhadores que implementam a política possuem uma elevada autonomia no estabelecimento do conjunto das rotinas da organização. O momento no qual as forças da autonomia assumem maior predomínio é na prestação propriamente dita do serviço previsto pela política, ou seja, na relação que se

---

<sup>23</sup> Em contraposição ao “*mapeamento de frente*” (*forward mapping*) que consiste num programa prospetivo e racionalista de ações que pretende controlar e antever as diversas operações e resultados de uma política a partir do topo da pirâmide hierárquica.

<sup>24</sup> Tendo em conta estes pressupostos, a razão mais comum para o fracasso da implementação de políticas, segundo este modelo, prende-se com a má gestão, a indefinição das políticas, a atribuição errada das responsabilidades/ funções e a indefinição nos resultados e fins desejados. O sucesso ou o insucesso da organização é avaliado identificando as discrepâncias existentes entre a formulação da política e o comportamento dos subordinados que a executam.

estabelece com o beneficiário. Trata-se de um espaço em que se torna impossível a supervisão e o controlo e que permite aos burocratas do nível operativo exercer um poder de decisão, independente do conhecimento que possuem sobre e da política<sup>25</sup>, que lhes permite implementar a mesma e que é legitimado pela população beneficiária que reconhece o trabalhador que executa o serviço como sendo a estrutura do governo responsável pela política. Paradoxalmente, esta elevada autonomia surge como um aspeto positivo ao permitir que os burocratas de nível operativo, apesar das condições deficitárias que impedem a concretização das suas funções e das dificuldades constantes que enfrentam no seu quotidiano, desenvolvam mecanismos para responder a essas limitações – mecanismos de adaptação – de modo a criar e/ou alterar as rotinas da organização. Deste modo, a compreensão do funcionamento e dos mecanismos de adaptação destes burocratas de nível operacional são fundamentais para a análise da implementação da política pública, bem como a análise das relações entre as administrações de alto nível e os trabalhadores operativos – burocratas de nível operativo<sup>26</sup>.

iii) a implementação como desenvolvimento organizacional (2007, p. 220-231) é igualmente apresentado como uma das possibilidades que implica uma análise centrada na qualidade das relações estabelecidas entre os membros da organização, já que a implementação implica uma estrutura organizacional na qual em vez de se aumentar o controlo hierárquico distribui-se a responsabilidade entre todos os níveis da organização (pelo que é mais comum quando a política implica a especialização e formação dos indivíduos que assumem a função de a implementar). Assim, no decorrer da análise do processo de implementação é fundamental compreender se existiu consensos no momento de decisão que permite a participação dos implementadores e, conseqüentemente a comprometerem-se com a política<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Um exemplo comum é o do professor que quando questionado sobre a política educativa que desenvolve não consegue delinear e identificar essa mesma política, embora consiga explicitar claramente as funções que desenvolve para a aplicar.

<sup>26</sup> Uma das vantagens deste modelo é a descentralização do foco de análise da implementação, que é transferido dos mecanismos de controle e planeamento para a vida quotidiana das organizações na implementação da política e para as mudanças que as mesmas impõem aos burocratas que prestam o serviço.

<sup>27</sup> O sucesso da implementação pode ser medido pela motivação pessoal e interpessoal, pelo grau de comprometimento que os responsáveis pela implementação têm com a política, pelo grau de participação desses responsáveis na formulação do programa e pela existência de incentivos para a formação de grupos de trabalho coesos.

iv) finalmente, a implementação como conflito e negociação (2007, p. 233-241), caracterizada pela convergência entre os atores que estão envolvidos na execução da política, mesmo que possuam objetivos independentes. Na análise do processo de implementação é fundamental ter em conta o conflito entre os atores, os recursos que cada um possui e os mecanismos que utiliza para se adaptar aos movimentos dos outros atores, ou seja, ao processo em si e não as determinações impostas pela estrutura hierárquica, pelas rotinas burocráticas e pela submissão dos indivíduos a um conjunto de objetivos e procedimentos previamente estabelecidos<sup>28</sup>.

O realce no contexto local foi, também, apresentado por Berman (1980) que considerava que o “ambiente institucional” era um dos fatores determinantes na análise do momento da implementação das políticas públicas, de modo a entender as condições que permitem que as decisões tomadas durante o processo de formulação produzam os resultados desejados. Na análise do ambiente institucional o autor salienta a necessidade de compreender o contexto da “macroimplementação”, referente à formação e garantia de todas as condições necessárias para que, numa determinada localidade, uma política seja posta em prática e o contexto de “microimplementação”, relativo ao processo concreto de prestação de serviços para a execução da política e que implica os atores diretamente envolvidos na implementação.

### **3.3. Apreciação e balanço da política pública: fase da avaliação**

Existe uma grande diversidade de conceitos de avaliação, o que poderá dever-se às alterações que o conceito foi sofrendo devido à influência de diversas áreas de saber (administração, ciências sociais, economia, etc.) e à necessidade de estudar vários campos de uma mesma política (que focam determinados aspetos em detrimento de outros). As diferentes concetualizações da avaliação foram sintetizadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1997, p. 3) em quatro campos

---

<sup>28</sup> Aqui o sucesso ou insucesso do processo de implementação é uma noção relativa, podendo existir opiniões diferenciadas sobre um mesmo processo de implementação já que, de acordo com as capacidades, recursos e poder que cada um dos atores utiliza na negociação, ele considera a implementação um êxito ou um fracasso. Deste modo, a única medida objetiva do sucesso ou insucesso é a conservação do processo de negociação, na medida em que independentemente dos conflitos ou divergências, todas as partes aceitem negociar e daí resultam benefícios mútuos.

que correspondem a diferentes épocas ou gerações. A primeira geração, que surge no final do século XIX, é composta por definições de avaliação centradas na identificação do grau de concretização dos objetivos, através da utilização de métodos e instrumentos quantitativos de análise. A segunda geração, que ocorreu entre 1920 e 1950, incluía a identificação, através de métodos experimentais, dos aspetos que otimizam ou limitam determinados objetivos previamente estabelecidos. De 1950 a 1980 surge a terceira geração que se centra no estudo comparativo entre os resultados e as metas e objetivos estabelecidos, através da análise normativa com indicadores de referência. Finalmente, a quarta geração, que decorre a partir de 1980, centra-se na análise de todos os dados disponíveis e pressupõe a intervenção de diversas áreas de conhecimento e perspectivas.

A dimensão decisional (prática) da avaliação está presente nas definições existentes nas diversas gerações apresentadas, enquanto a dimensão racional (racionalização das decisões e dos recursos através da utilização de critérios de eficiência, eficácia e efetividade) e a dimensão integradora (avaliação como parte integrante de um processo abrangente, no qual se inclui o planeamento, a formulação e a implementação) estão presentes sobretudo nas concepções de avaliação da última geração. A interligação entre as três dimensões surge na definição de Cohen e Franco (1999)<sup>29</sup>, na qual a avaliação é concebida como um processo intrínseco ao processo de planeamento e implementação da política e possui como função quer a racionalização dos recursos envolvidos no desenvolvimento da política com base em critérios de eficiência e eficácia, quer a melhoria das ações desenvolvidas no decurso da execução da política. Assim, os autores consideram a avaliação como integrante de:

*“(...) um processo de planeamento da política social, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência. Também analisa os resultados obtidos por esses projetos, criando a possibilidade de retificar ações e reorientá-las em direção ao fim desejado” (1999, p. 73).*

Outro dos autores que procura fazer convergir as três dimensões acima mencionadas é Ander-Egg (1990). Para o autor a avaliação permite a utilização de um conjunto de procedimentos que confirmam se as metas e objetivos propostos foram alcançados, reconhecer os fatores e causas que influenciaram os resultados (êxito ou fracasso) e enunciar as advertências e recomendações que auxiliam a tomada de

<sup>29</sup> Baseada nas concepções da Organização Mundial de Saúde e (OMS) e da Organização das Nações Unidas (ONU).

decisão e que permitem estabelecer as correções ou reajustes necessários. A avaliação é considerada, nesta perspetiva, como um instrumento fundamental para decidir pela manutenção, alteração ou finalização de uma política, já que nos fornece conhecimentos e informações sobre o grau de concretização da política, os fatores que determinaram os resultados e as variáveis que afetam a sua execução.

Numa obra, de 1995, Aguilar e Ander-Egg analisaram cerca de vinte definições de avaliação, a partir das quais construíram uma proposta segundo a qual a avaliação é:

*“(...) uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos: comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirvam de base ou guia para um tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso dos seus resultados” (1995, p. 31-32).*

São vários os modelos de avaliação que surgem na literatura sobre o tema. Figueiredo e Figueiredo (1986) classificam a avaliação de acordo com os objetivos que se pretendem atingir, apresentando três tipos distintos. O primeiro refere-se à avaliação de processos, que visa analisar a eficácia de um programa ou política através do estudo do processo de implementação, de forma a verificar em que medida o programa foi implementado de acordo com o desenho proposto na formulação, o grau de concordância entre as metas previamente propostas e os resultados atingidos com a política e o nível de adequação entre os recursos utilizados e os objetivos propostos na formulação da política. Já a avaliação dos impactos, pretende estudar a efetividade de um programa, através do estudo das alterações que uma determinada política provoca nas condições de vida da população, de modo a analisar as mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas com o processo de implementação da política. Por fim, a avaliação compreensiva, procura conhecer os impactos provocados pela implementação de uma política, tendo em conta os objetivos previstos e os fatores que influenciaram a implementação.

Figueiredo e Figueiredo (1986) apresentam outra classificação da avaliação tendo como referência a sua divisão segundo os resultados e na qual diferenciam a

efetividade, a eficácia e a eficiência. A avaliação da eficácia refere-se ao estudo da concretização dos objetivos e metas num determinado período de tempo, enquanto a avaliação da efetividade procura analisar a relação entre os resultados concretos e objetivos atingidos. Finalmente, a avaliação da eficiência permite, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), o exame da relação entre o esforço utilizado na implementação da política e os resultados obtidos<sup>30</sup>. Segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2001) a avaliação da eficiência procura examinar o grau de aproximação e a relação entre o previsto e o realizado.

Existem autores que consideram a avaliação da eficácia e da eficiência como semelhantes, estando as duas, segundo Aguilar e Ander-Egg (1995), vocacionadas para avaliar os resultados obtidos em termos de efeitos (sobre a população destinatária) e impacto (sobre o conjunto da população e o meio). Com uma posição contrária, surgem Cohen e Franco (1999) que consideram existir uma diferenciação entre os conceitos, já que a eficácia refere-se ao grau em que se alcançam os objetivos e metas em relação a população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados, e a efetividade é o resultado concreto ou as ações conducentes a esse resultado concreto – dos fins, objetivos e metas desejadas.

Figueiredo e Figueiredo (1986) apresentam, ainda, outra forma de classificar os tipos de avaliação tendo em conta o critério temporal. Os autores consideram nesta classificação o momento em que se efetua a avaliação da política (se ela já existe, se ainda será implementada, etc.) e não o tempo da avaliação de uma mesma política (antes, durante ou depois). Nesse sentido, os autores apresentam quatro tipos de avaliação: i) avaliação retrospectiva, que visa examinar uma política implementada no passado; ii) avaliação prospetiva, que permite estudar uma política que hipoteticamente será desenvolvida no futuro; iii) avaliação formativa, que pretende avaliar uma política no decorrer da sua execução ou implementação e; iv) avaliação integrativa, que tem como objetivo analisar o antes e o depois da implementação da política.

O critério temporal também foi considerado por Lubambo e Araújo (2003). No entanto, estes autores consideram o tempo correspondente a uma mesma política, ou

---

<sup>30</sup> É a avaliação mais adequada quando se trata de estudar as formas de melhor racionalizar os recursos. Um dos exemplos que se poderá utilizar para expressar a diferença entre estes três tipos de avaliação é o de uma política de implementação de saneamento básico que se espera que tenha impacto sobre as condições de saúde da população. Na avaliação pode-se estudar se o programa forneceu ou não os produtos, ou seja, se foi eficaz; se os serviços implementados através do programa têm ou não qualidade, ou seja se foi eficiente; se o programa teve ou não impacto nas condições de saúde, ou seja se foi efetivo.

seja, em que momento do processo da política é efetuada a avaliação. Nesse sentido, os autores distinguem quatro tipos de avaliação: i) avaliação ex-ante, que ocorre antes do início da implementação da política<sup>31</sup>; ii) avaliação formativa ou de processo, que ocorre durante a fase de implementação da política, e permite examinar os processos, a gestão e o funcionamento da política (e não os resultados)<sup>32</sup>; iii) avaliação ex-post ou sumativa, realizada no final da fase de implementação e após a conclusão da medida. Esta avaliação focaliza-se na relação entre processo, resultados e impactos, de modo a examinar se a medida atinge os resultados e objetivos propostos e quais os efeitos previstos e não previstos provocados pela política<sup>33</sup> e; iv) a monitorização que consiste num processo constante de análise da gestão, do funcionamento e do desempenho das políticas. Este tipo de avaliação pretende, por um lado, identificar os desvios existentes no desenvolvimento da medida, ou seja, as diferenças existentes entre o programado e o executado e, por outro lado, diagnosticar as causas da descoincidência entre o plano e a implementação e propôr medidas de ajuste e adequação<sup>34</sup>.

Na figura seguinte procuramos agrupar os diferentes tipos de avaliação tendo em conta a centralidade dos objetivos que pretendem atingir.

---

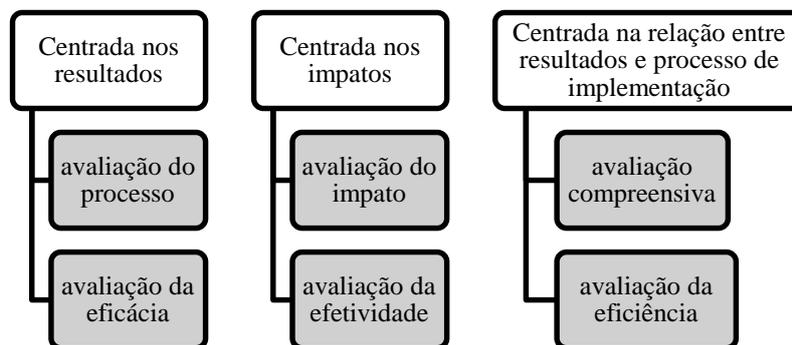
<sup>31</sup> Para Ander-Egg (1990) este tipo de avaliação permite o estudo dos diversos aspetos do programa que darão à política a sua coerência interna. Esta análise da coerência interna pode ser efetuada de dois modos: a avaliação do estudo (diagnóstico) e a avaliação da fase de programação, sendo que ambas permitem recolher e analisar as informações sobre a sustentabilidade do programa. Esta função também é salientada por Faria (1998) que considera a avaliação ex-ante como a forma de efetuar uma análise prévia da definição de seus objetivos, âmbito de aplicação, caracterização dos beneficiários e suas necessidades.

<sup>32</sup> Para Weiss (1998), existem duas formas de efetuar a avaliação no decorrer da implementação da política: a avaliação de processo, centrada nos aspetos relacionados com o processo de desenvolvimento da política de modo a averiguar se esta cumpre ou não as práticas planeadas; e a avaliação formativa, que permite recolher informações possibilitando a melhoria da política durante a sua execução.

<sup>33</sup> Weiss (1998) considera que existem duas formas de avaliar a política após a sua execução: a avaliação sumativa, que visa auxiliar, através das informações que fornece, a tomada de decisão sobre a manutenção ou finalização da política; e a avaliação de resultados, que pretende avaliar as consequências que a política teve sobre os seus beneficiários, bem como a relação entre esses impactos e a execução da política. Numa lógica similar, Viedma (1996) denomina a avaliação que ocorre no final do processo como avaliação dos resultados, que pretende saber se o programa conseguiu os efeitos especificados no seu desenho. Segundo Tenório (2000) estes tipos de avaliação permitem compreender como foi desenvolvida a política ou programa, adotar decisões sobre a continuidade ou interrupção das ações, eliminar ou diminuir os efeitos negativos, aumentar os efeitos positivos, etc.

<sup>34</sup> Garcia (2001, p.32) considera o monitoramento como "(...) *um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que corrige ou confirma as ações monitoradas*".

Figura n.º 2. Tipos de Avaliação



Fonte: Elaboração própria

Pelo que até aqui foi exposto, e tendo em conta as perspetivas apresentadas pelos diversos autores, neste capítulo, adotamos o conceito de política pública como um curso de ações ou uma teia de decisões (em vez de uma decisão unitária) que acontecem num processo complexo, dinâmico e mutável, constituído por um conjunto diversificado de atores, com interesses e objetivos distintos, que procuram influenciar as decisões a serem tomadas. Assim, resultam de um processo complexo e contraditório de luta de interesses de atores diferenciados (públicos e não-públicos). De igual modo, consideramos que a política pública possui uma legitimidade intrínseca já que é o resultado da ação governamental de um Estado formalmente legitimado pelo poder público, expressando-se, através de um quadro legal que apresenta a ação ou o programa, seus objetivos e resultados, bem como um conjunto definido de recursos.

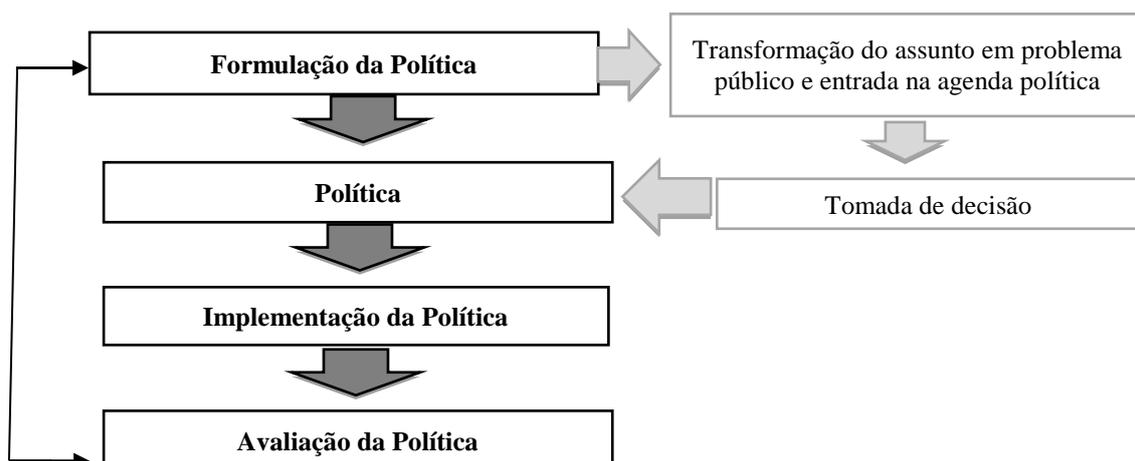
No que diz respeito aos modelos de análise apresentados propomo-nos elaborar uma análise da política, de modo a aprofundar o conhecimento e compreensão sobre a política de Rendimento Social de Inserção (natureza explicativa). Seguindo a perspetiva de Pereirinha (2008) pretendemos compreender e explicar a política, entender as razões que levaram a sua criação e o processo pelo qual é desenvolvida. Para o efeito, optamos pelo modelo de análise baseado na divisão do processo da política em ciclos ou fases, uma vez que prevê a luta inerente ao processo de decisão

das políticas e integra todo o percurso da política, em vez de se centrar na fase da formulação em detrimento do momento de implementação e avaliação.

A adoção do processo político dividido em fases ou ciclos é uma das áreas onde mais se tem investido nas últimas décadas e na qual a política é analisada a partir das várias fases do seu desenvolvimento – formulação (criação da agenda política e tomada de decisão), implementação e avaliação. Cada etapa é concebida com características e atores diferentes, no entanto, elas estão interrelacionadas e exercem influência umas nas outras.

Consideramos a existência de três grandes fases no itinerário que as políticas sociais percorrem: a formulação da política que se subdivide na criação da agenda pública e na tomada de decisão, a implementação da política e sua avaliação.

Figura n.º 3. Etapas do processo das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria

O processo inicia-se com a formulação que implica a transformação de um assunto em problema com interesse público e sua consequente entrada para a agenda política. Nem todos os problemas são alvo da atenção pública e do governo, pelo que a primeira ação do processo é tornar um determinado assunto num problema com interesse público e político. Tendo em conta a multiplicidade de problemas que existem a sua elegibilidade será decidida pela luta de interesses entre os atores e/ou instituições aos quais interessa a escolha de um problema em detrimento de outro. A introdução do assunto na discussão para a sua tradução em problema público pode surgir a partir, quer do governo com a utilização dos meios de comunicação ou de

grupos de pressão, quer do “espaço público” que “obrigam” o governo a considerá-lo<sup>35</sup>. Existem alguns fatores que podem influenciar, para além dos atores envolvidos, a transformação de um assunto em problema público: capacidade de resolução (ou minimização) do problema, evolução do problema, urgência da intervenção, ser quantificável e, ainda, necessidade de resposta a uma iniciativa pública anterior.

A eleição de um problema como de interesse público leva a sua entrada na agenda política (que podem ser distintas de acordo com o estatuto que os problemas possuem para o governo). A construção dessa agenda pode ser efetuada de diferentes formas, destacando-se três modelos que explicitamos anteriormente - perspectiva racional ou positivista, perspectiva pluralista, perspectiva da opinião pública. Note-se que o fato do problema entrar na agenda política não implica obrigatoriamente uma tomada de decisão pois pode ocorrer a sua exclusão da agenda governamental, entre outros motivos, devido a falta de apoio para sua manutenção, desadequada formulação do problema e da política, pelo enfraquecimento e/ou extinção do problema, etc.

A partir do momento em que o problema ou assunto atinge a agenda política e existe a decisão de criar uma política para responder ao mesmo, ocorre um processo de institucionalização do problema, que permite (re)definir o problema. Esta redefinição ocorre para salvaguardar os interesses dos atores envolvidos e para ajustá-los aos princípios e ideologias do governo e às lógicas de funcionamento do aparelho político-administrativo. Trata-se de uma “tradução” do problema de modo a que ele assuma uma “forma” jurídica, política, institucional que permite a decisão de uma política para responder a esse problema.

A tomada de decisão é o passo seguinte para a formulação da política. De entre as diferentes soluções possíveis para um determinado problema será escolhida uma das opções que se tornará na política. Trata-se de uma seleção dinâmica que envolve um conjunto de atores com interesses e objetivos distintos que procuram que seja escolhida a opção mais conveniente. Este momento de decisão é um processo dinâmico, já que toda a política pública é uma estratégia de intervenção numa realidade social, com interesses e expectativas e também ela dinâmica e mutável. Existem diferentes modelos de análise da organização dos atores no interior do processo decisório: modelo racional, modelo de racionalidade limitada, modelo

---

<sup>35</sup> Essa luta pela elegibilidade de um entre os diferentes assuntos e sua tradução para problema público envolve atores governamentais e não-governamentais.

incremental, modelo de exploração combinada, modelo da anarquia organizada ou modelo da “lata do lixo” e modelo da escolha pública.

O facto de o processo de decisão ocorrer nas instâncias do sistema político (parlamento, ministros, presidente, tribunais, etc.) com funções nesse sentido, legitimam a decisão que aí fôr tomada. Esta legitimação permite que a escolha se torne uma norma reforçada pela autoridade e legalidade (real ou simbólica) do Estado.

Tendo em conta esta breve alusão sobre a formulação da política pretendemos compreender com este trabalho como esse processo se desenrolou no âmbito da política de RSI. Deste modo, surgiram questões que servirão de base para a análise da formulação da política de RSI, nomeadamente:

- quais as razões e os atores que permitiram a formação da agenda política que levou a criação do RSI;
- qual o problema em que a política se centra e a razão da escolha de uma política compósita para o solucionar;
- qual o tipo de processo de formulação inerente a criação da política do RSI.

Como referimos o momento da formulação da política materializa-se com a tomada de decisão, que dará origem a um conjunto de textos e imperativos legais que garantem o desenvolvimento da fase seguinte: a implementação da política.

O momento da implementação da política pode ser concebido como a concretização da política, ou seja, a transformação de intenções e decisões de política em ações e programas. Nesta fase, executa-se a política com base nos dispositivos legais criados, no aparelho administrativo existente ou concebido para o efeito, nos recursos disponibilizados, etc. Existem diversas perspetivas sobre o momento de implementação que organizamos, nas páginas anteriores, em dois grandes grupos: os modelos com enfoque top-down e os modelos com enfoque bottom-up.

O primeiro encara a implementação como uma fase administrativa da política, onde todo o controle está nas mãos dos “formuladores” do topo das organizações, que utilizam técnicas tradicionais de administração e dirigem a sua ação para o cumprimento de objetivos definidos. A responsabilidade pela elaboração e implementação da política é dos burocratas de alto nível que detêm todo o poder e chefiam os que estão num nível mais baixo, que desfrutam de um diminuto grau de discricionariedade. Deste modo, qualquer insucesso da política é encarado como desvio provocado pelos atores que localmente não implementaram a política da

maneira exata como ela foi concebida. Pelo contrário, os sucessos da política são assumidos pelos burocratas de alto nível.

O segundo modelo - bottom-up - centra-se nas redes de decisão que se formam no momento e ao nível concreto da implementação e não apenas nas estruturas pré-estabelecidas pelos formuladores da política. Sustenta-se na ideia que não é possível existir um controlo absoluto de todo o processo de elaboração da política, o que condiciona o momento da implementação. Deste modo, a implementação é encarada como o produto de um processo interativo com o contexto, as organizações e os atores presentes na implementação. Parte, também, da ideia que muitas decisões são tomadas na fase da implementação, altura que surgem conflitos, dúvidas e clarificações impossíveis de prever no momento de formulação da política.

Consideramos que a implementação surge como um momento fulcral já que permite a transformação da política em ações reais, uma fase na qual será decidido de que forma a política será operacionalizada e materializada, como serão utilizados os recursos, qual a perspetiva que se vai dar aos objetivos da política, como são resolvidos os assuntos não previstos, etc.

Procuramos, assim, estudar o processo de implementação da política de RSI, nomeadamente, com base nas seguintes questões:

- que tipo de processo de implementação esta inerente ao RSI;
- qual a influência dos contextos institucionais/ organizacionais na política;
- qual o papel dos atores implementadores e se possuem um espaço de flexibilização na implementação da política;

A última fase do ciclo da política é a avaliação, largamente discutida pela literatura que apresenta diversos modelos em função daquilo que está sendo avaliado e dos objetivos que se pretende alcançar. Embora a avaliação surja como a última fase do ciclo, ela é muitas vezes um instrumento para auxiliar a tomada de decisões nos mais variados momentos do ciclo, não se restringindo, assim, à avaliação de resultados nem à etapa final. Nesta fase, as questões que orientaram o estudo foram as seguintes:

- quais os fatores de sucesso e insucesso da política;
- qual a capacidade da política responder ao problema para a qual foi criada;
- quais as propostas de melhoria da política.

Saliento que, tal como refere Parsons “*nenhuma definição de análise de política e nenhuma teoria ou modelo consegue capturar ou explicar a complexidade existente no que Easton denominou ‘web of decisions’, que consiste uma política pública*” (1995, p. xvii). Apesar dessa dificuldade o modelo de ciclo da política com fases delimitadas surgiu, pelas razões apresentadas, como o mais adequado enquanto metodologia de análise da política de RSI.

## Capítulo 2. O Estado Social protagonizando as políticas sociais

---

*“Nada me chateia mais do que ouvir um político dizer que não devemos criar alarme social. A sociedade tem de estar alarmada, que é a sua forma de estar viva”*  
José Saramago

Ao considerarmos o Rendimento Social de Inserção como uma política social pública pressupomos o Estado como um interveniente central, embora não seja o único, já que existem outros atores que condicionam e influenciam a política. Nesse sentido, apresentamos neste capítulo a diversidade do Estado Social, bem como as características específicas apresentadas pelos países do sul da Europa. A particularidade da proteção social e do (quase) Estado-Providência em Portugal é outros dos assuntos apresentado. O capítulo finaliza com a exposição da crise e consequente reconfiguração do Estado Social, com as alterações provocadas no âmbito da proteção social, e com o surgimento de um papel distinto do Estado que impôs mutações no âmbito das políticas sociais.

### 1. O Estado Social e sua diversidade

---

A criação de um conjunto de direitos sociais e a produção de políticas públicas com o objetivo de implementar um amplo sistema de proteção social para os cidadãos, e em particular para os trabalhadores através dos sistemas de segurança social, marcaram a segunda metade do século XX, sobretudo depois da segunda guerra mundial. Com o surgimento de novos direitos sociais, as transferências de rendimentos promovidos pelas novas políticas públicas, a implementação de serviços

sociais universais, bem como a defesa de um mínimo de bem-estar, surgem as condições para a redefinição da relação entre o Estado e a sociedade civil, com a consequente emergência de uma inovadora forma de política que se denominou de Estado Social. Note-se, no entanto, que vários autores – Offe (1984), Mishra (1995), Mozzicafreddo (1998) - salientam que o Estado Social surge também como resposta das classes dominantes perante as tensões e reivindicações de classes sociais exploradas, possibilitando uma reestruturação do aparelho estatal, com o objetivo de promover a coesão e a integração das classes sociais dominadas.

O surgimento do Estado Social está ligado a um conjunto de princípios - tais como a responsabilidade do Estado, a promoção da universalidade e a igualdade de oportunidades -, que foram assumidos pelas políticas sociais características deste tipo de Estado. Embora o seu surgimento seja visível na grande maioria dos países ocidentais, tratou-se de um processo diferenciado, de acordo com as características específicas de cada realidade nacional. Com base nessa heterogeneidade, Esping-Andersen (1990) agrupou os países a partir de um conjunto de características<sup>36</sup>, em três grandes modelos: social-democrata, liberal e conservador-corporativo, havendo lugar mais tarde para um quarto modelo de modo a integrar as características particulares dos Estados do sul da Europa.

O primeiro corresponde ao modelo liberal de Estado Social, presente em Inglaterra e com menor intensidade na Nova Zelândia, Canadá e Austrália, e caracterizado pela existência de uma proteção pública, seletiva e residual, dirigida especificamente aos indivíduos de menores rendimentos e aos cidadãos inativos. Baseia-se numa ideologia liberal onde os benefícios sociais são de montante baixo, uniforme e sujeitos a amplas condições de recurso e no qual se promove a convivência de um sistema dual de proteção pública e privada, através do incentivo à intervenção do mercado, quer diretamente através do apoio à subscrição de esquemas privados, quer indiretamente por meio da limitação a esquemas e níveis mínimos de proteção pública, de modo a não desincentivar a integração no mercado de trabalho (Santos, 2001). Deste modo, há uma interferência do mercado no fornecimento de serviços e prestações sociais, ou seja, uma dependência da concessão dos direitos sociais em relação ao funcionamento do mercado (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000). Consequentemente existe uma duplicidade entre os que

---

<sup>36</sup> A análise do autor partiu do índice de desmercadorização do bem-estar social, ou seja, o grau que, independentemente da participação no mercado, possibilita aos indivíduos e agregados familiares manter um nível de vida aceitável. Fatores como o nível de prestações sociais, cobertura de riscos e elegibilidade, condições de acesso aos direitos sociais e os mecanismos de financiamento permitem avaliar o grau de desmercadorização (Esping-Andersen, 1990, p.37).

acedem a uma proteção social através do mercado, e aqueles que beneficiam de um sistema de proteção social pública, que se apresenta limitada e com baixo nível de benefícios.

O segundo tipo de Estado Social, típico dos países escandinavos (Dinamarca, Noruega e Suécia), refere-se ao modelo social-democrata onde a proteção social é concebida enquanto direito de cidadania, pelo que o grau de cobertura dos direitos sociais é universal (em caso de risco social os apoios são concedidos a todos os cidadãos de igual modo e independentemente da relação que possuem com o mercado de trabalho), e as políticas sociais assumem o objetivo central de redistribuição (Santos, 2001). Este modelo baseia-se na ideia do direito ao emprego a todos os cidadãos<sup>37</sup>, na importância das receitas fiscais no financiamento das elevadas despesas sociais e, na existência de esquemas complementares de seguro social que facultam apoios suplementares aos trabalhadores (Esping-Andersen, 1990).

O modelo conservador ou corporativista, que integra os países da Europa continental, como sejam a Alemanha, a França, a Itália, a Áustria e a Suíça, é conhecido pelo elevado nível de garantia dos direitos sociais para os trabalhadores (com a conseqüente dependência entre direitos sociais e a participação no mercado de trabalho) e pelos sistemas de assistência social benevolentes para aqueles que não estão ligados ao mercado de trabalho (fora do sistema contributivo) (Santos, 2001). Desse modo, os sistemas de segurança social são baseados na tradição bismarckiana de seguro social, pelo que maioritariamente financiados pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores. Por sua vez, as taxas de substituição, pertencentes à assistência social, são caracterizadas pela sua elevada cobertura e valores generosos para os cidadãos que não estejam integrados no mercado de trabalho e, por isso, excluídos dos esquemas contributivos. As influências conservadoras e/ ou católicas são predominantes neste modelo, o que resulta na centralidade da família<sup>38</sup> em detrimento do Estado, que assume um papel subsidiário na assistência. Para Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) este modelo integra uma combinação de três traços principais: a generosidade das prestações pecuniárias (elevadas taxas de substituição de rendimentos, longa duração das mesmas), a

---

<sup>37</sup> Os países que adotaram este modelo distinguem-se pelo esforço na criação de condições para a igualdade da mulher no mercado de trabalho, situação que levou a que, a partir dos anos 60 do século XX, o setor público alargasse o emprego às mulheres que transferiram as funções que comumente suportavam para os serviços públicos de apoio à família (Fargion, 2000).

<sup>38</sup> Por exemplo, através do desencorajamento da participação da mulher no mercado de trabalho, tanto pelo incentivo à maternidade (p. ex. com os benefícios familiares), como através da existência limitada de respostas e serviços de apoio à família (por ex. creches, amas).

essência compensatória das prestações e, o financiamento efetuado principalmente pela contribuição dos trabalhadores. Estas particularidades são concretizadas através de elevados níveis de despesa social que implicam um agravamento da carga fiscal e um aumento da taxa contributiva sobre os salários, razão pela qual alguns autores consideram que este modelo cria uma situação viciosa caracterizada pela alteração da relação entre o empregador e empregado (diminuição da responsabilidade do primeiro), pela obstrução que provoca no alargamento do emprego no sector privado e público e, finalmente, pelo incentivo negativo (de abandono do emprego) provocado pelas regalias sociais. Trata-se da denominada “*armadilha da inatividade*” (Esping-Andersen, 1996; Scharpf, 1997).

Como referido anteriormente, as particularidades presentes em alguns países do sul levaram a criação de um quarto modelo de Estado Social. A existência de um regime de bem-estar de ligação com a igreja, com uma provisão assente na família e nas organizações religiosas, com particular importância do voluntariado, foi dos traços característicos do Estado Social de países como Espanha, Grécia, Itália (sobretudo do sul) e Portugal que levou Leibfried (1992) a propôr um quarto regime que denominou de Latin Rim.

Embora os países do Sul da Europa demonstrem diferenciadas realidades socioeconómicas, Estivill (2000) considera existirem coincidências nos percursos de expansão dos seus sistemas de proteção social. Para o autor, estes países manifestam, na sua realidade nacional, um desenvolvimento desigual do capitalismo, existindo fortes disparidades entre norte/ sul e rural/ urbano. Para além disso, são países marcados por longos Estados ditatoriais que lhes incutiram uma tradição centralista de Estado e que apresentam uma Igreja (Católica ou Ortodoxa) com um papel central e predominante na concessão da provisão social, deixando para o Estado um papel supletivo e tutelar. O aparecimento tardio da segurança social pública e universal, quando comparado com outros países continentais, é outra das características apontadas.

Ao analisar estas peculiaridades dos países do Sul da Europa alguns autores encontraram aquilo que designaram como “Síndrome do Sul”, cuja característica mais visível é a falta de determinação (*softness*) do Estado (ou a presença de um Estado frágil), a existência de um particularismo e clientelismo institucional e a promiscuidade público-privado (Leibfried, 1992; Ferrera, 1996; Rhodes, 1996). Assim, e de um modo geral, podemos considerar que o Estado Social dos países do Sul da Europa apresenta as seguintes características (Santos, 2001; Ferrera, Hemerijck e Rhodes,

2000; Hespanha, 2001): desigualdades no acesso a bens e serviços, devido à existência de uma proteção social fracionada segundo a ocupação (de tradição bismarckiana)<sup>39</sup>; grandes desequilíbrios entre esquemas generosos de proteção e a inexistência ou baixa proteção de outros esquemas, existindo um conjunto de beneficiários com generosas prestações substitutivas de rendimentos (referentes aos indivíduos integrados no mercado “normal” de trabalho) e outros com prestações mínimas ou inexistentes (os que estão integrados no mercado irregular ou não se encontram integrados no mercado de trabalho); um sistema de saúde universal (de tradição corporativa e inspiração beveridgeana), embora na realidade existam fortes disparidades distributivas nas oportunidades de acesso aos cuidados de saúde; despesas sociais baixas; um misto entre atores e instituições públicos e privados, sem regras bem definidas e claras, levando a uma promiscuidade público-privado; a existência de um forte particularismo e clientelismo institucional e a apropriação particularista de recursos sociais, bem como a manipulação do sistema através da atribuição discricionária dos benefícios como troca de “favores”; uma elevada utilização dos encargos sociais, produzindo atitudes que incitam a inatividade (as ‘armadilhas da inatividade’ simbólicas da Europa continental); a substituição progressiva das contribuições dos trabalhadores por um financiamento da proteção social através de impostos; e, por fim, a presença mínima do Estado na esfera da proteção social, uma vez que o Estado e o mercado são substituídos pela família e comunidade na produção do bem-estar social.

Para além dessas características, Ribeiro (2009, p. 151-152) apresenta um conjunto de fatores conflituosos que caracterizam estes Estados: a desorganização das relações sociais, com o prolongamento do tempo da permanência na escola o que leva a uma entrada tardia no mercado de trabalho e, por consequência, as participações para a segurança social; o aumento das curvas de desemprego principalmente entre os mais jovens; a europeização das políticas sociais devido a integração europeia (como é o exemplo do RMG em Portugal) e, finalmente, a conjugação de velhos e de novos problemas de pobreza. A velha resultando principalmente da desvinculação com o mercado de trabalho (e consequentemente, a inexistência de salário) e a nova característica dos que nunca entraram no mercado de trabalho ou dos que nele estão integrados mas de forma precária, a tempo parcial, em situação de subemprego, etc. Em ambos os casos os apoios sociais servem para

---

<sup>39</sup> Portugal é o país que apresenta menor nível de fragmentação por ocupação nos sistemas de proteção social. Contrariamente, a Grécia e a Itália são os que apresentam maior fragmentação.

garantir a sobrevivência, quer como substitutos dos rendimentos do trabalho (no caso dos primeiros) quer como complemento dos baixos salários (no caso dos segundos).

É importante salientar que nestes países, quando comparados com a Europa do norte, o Estado Social surge tardiamente num período em que o mesmo entrava em crise na maioria dos países que já o tinha implementado. Para além disso, estes países enfrentam grandes dificuldades que advêm dos critérios de convergência em relação a UE que lhes são impostos, das fragilidades que apresentam face à concorrência comercial típica da globalização económica e da conjuntura demográfica desfavorável, com ritmo veloz de envelhecimento da população.

## **2. O Estado Social em Portugal**

---

A implementação do Estado Social em Portugal ocorre num contexto em que o mesmo entrava numa fase de perturbação e declínio nos países centrais da Europa Ocidental. Esse facto, aliado às características sociais, económicas e políticas do país tornam singular e original o Estado Social português. Santos (1990, 1993, 2001) comparou os quatro atributos ligados à forma política do Estado-Providência dos Estados centrais à realidade portuguesa, concluindo que em Portugal não se adotou um Estado-Providência no sentido pleno do termo.

O primeiro atributo do Estado Social analisado pelo autor prende-se com a existência de um pacto social entre capital e trabalho sob a égide do Estado que visa harmonizar a democracia e o capitalismo. O suporte da edificação do pacto social foi construído nos países centrais da Europa com base na conjugação de três elementos centrais: a regulação estatal (direito estatal), a regulação contratual (contrato) e valores partilhados (regulação cultural). No entanto, em Portugal estes elementos tiveram grandes dificuldades de coexistir já que, antes da revolução democrática de 1974, a regulação estatal era muito forte e centralizada e, tal como em outros regimes autoritários, o Estado procurava controlar todas as formas de regulação social. No pós-74 a interligação entre os três elementos também não foi possível, já que não existia uma cultura de contratualização e o capital foi destruído pelas nacionalizações, a “(...) *questão não era como tornar compatíveis capitalismo e democracia mas sim saber se o capitalismo devia ou não ser substituído pelo socialismo*” (Santos e

Ferreira, 2001, p. 185). O processo de formação de um pacto social foi lento, existindo as condições para o mesmo apenas no final da década de 80 do século passado<sup>40</sup>, coincidindo com uma fase conturbada e crítica do Estado Social na Europa.

O segundo elemento característico do Estado Social é a existência de um equilíbrio entre duas tarefas contraditórias do Estado: i) a promoção, a acumulação capitalista e o crescimento económico e, ii) a salvaguarda da legitimidade do Estado. Ora, em Portugal, este equilíbrio não era possível antes 1974, já que existia um Estado autoritário que não se baseava na legitimação popular. Após esse período, o Estado tornou-se o centro das lutas sociais, pressionado pelos movimentos laborais, que ganhavam força, para promulgar um conjunto importante de legislação social e laboral. Existiu entre o período de 1974 e 1978 uma forte preocupação com as tarefas de legitimação da nova democracia, não existindo condições para as tarefas de acumulação e desenvolvimento do capital. Os impactos deste acontecimento foram variados: o aumento significativo do peso relativo dos salários no rendimento nacional, o aumento das importações e a crescente dívida externa e défice público, a necessidade de recorrer ao programa do FMI, com a consequente, desaceleração da despesa pública. Estas sequelas impunham uma mudança política que implicava a revogação das leis laborais e das políticas sociais, mas numa democracia ainda jovem, estas ações poderiam colocar em causa a sua legitimidade. Esta incongruência levou à constituição de um “*Estado Paralelo*”, um Estado que permitia a manutenção de uma consistente discrepância entre os quadros legais e as práticas sociais, através da condescendência, ou até à coexistência do Estado com transgressões das leis em vigor (Santos e Ferreira, 2001). Este contexto permitiu o desenvolvimento e acumulação do capital privado, paralelamente com situações de grave exploração no âmbito laboral. Foi, assim, visível um forte predomínio das tarefas de acumulação do capital em detrimento das de legitimação no período de 1980 a 1985. A decadência desse Estado paralelo inicia-se com a entrada de Portugal na CEE, que permitiu, através dos fundos estruturais e dos fundos de coesão, reunir as condições para o equilíbrio necessário entre a legitimação e a acumulação, para o desenvolvimento sustentado das políticas de bem-estar social.

---

<sup>40</sup> Para Santos foram vários os passos para criar essas condições, nomeadamente: a Constituição da República de 1976 (garantia dos direitos cívicos, políticos, sociais e culturais próprios de uma democracia desenvolvida); o papel ativo do Estado na formação de atores sociais, com características sociais-democráticas, que permitissem desenvolver estratégias de concertação (como é o caso da criação da UGT em 1978 e do Conselho Permanente de Concertação Social em 1984); a revisão constitucional de 1982, que permitiu retirar da Constituição os conteúdos revolucionários presentes na CRP de 1976 (p. ex. foi cancelada a irreversibilidade das nacionalizações) e, a integração de Portugal na CEE, em 1986, que impunha o desenvolvimento de uma cultura política de diálogo e concertação social (1998a, p. 9-11).

O terceiro elemento próprio do Estado Social dos países centrais refere-se à existência de um elevado grau de despesas com as políticas de bem-estar social. Antes da revolução de abril, Portugal era o país da Europa com despesas com proteção social mais baixas. Embora a implementação da democracia tenha levado a um aumento radical das mesmas, o atraso que possuía em relação à média europeia era de tal modo elevado que na atualidade ainda não foi possível ultrapassá-lo.

Por último, a quarta condição refere-se à interiorização pela burocracia estatal dos serviços e despesas sociais, não como condescendência estatal, mas como um direito dos cidadãos. A este respeito Portugal apresenta inúmeras dificuldades em se ajustar ao modelo europeu de burocracia social, já que segundo Santos e Ferreira, a ideologia assistencialista e autoritária existente durante o Estado Novo “(...) *infiltrou-se na administração de um novo Estado democrático, com efeitos duradouros ao nível da relação entre as agências estatais e os cidadãos e da própria percepção das prestações sociais como direitos*” (2001, p. 190). A permanência do autoritarismo revela-se na atitude discricionária e privatística que envolve o relacionamento com o público, muitas vezes efetuado de acordo com as relações informais que cada indivíduo recruta em seu favor.

Pelo exposto verificamos que o autor confirmou a discrepância entre as quatro características base do Estado Social e a realidade portuguesa, o que o levou a afirmar que em Portugal existe um “*Quase-Estado-Providência*” (Santos, 1990,1993). Embora na atualidade os impactos da globalização económica<sup>41</sup> e a exigida convergência das políticas aos países pertencentes à União Europeia<sup>42</sup> limitem e organizem a intervenção do Estado, são vários os autores que consideram que a compreensão da realidade portuguesa exige uma leitura específica.

Para Hespanha (2001), esta particularidade expressa-se através de um Estado Social misto que conjuga uma produção de bem-estar com uma lógica simultaneamente corporativista, liberal e universalista. O corporativismo estatal caracterizado pela relação entre o acesso aos direitos e o estatuto de trabalhador (contribuições) dominou largamente o campo das políticas sociais (ainda hoje presente

---

<sup>41</sup> Os impactos dessas transformações surgem cada vez com maior intensidade na realidade portuguesa, visível no aumento de desempregados jovens, desempregados de longa duração, trabalhos atípicos e informais, imigrantes marginalizados, famílias monoparentais.

<sup>42</sup> Note-se que em Portugal, como nos restantes países da União Europeia, o desenvolvimento das políticas sociais é influenciado em grande medida, pelos padrões de decisão política da União Europeia, nomeadamente pela interferência dos fundos estruturais (sobretudo do FSE) e de coesão (Programas Delors I e II), que permitiram a criação de medidas no âmbito do emprego, da formação profissional, da educação, da habitação e da pobreza, e pela necessidade de convergência no âmbito do sistema monetário europeu que se traduziu em cortes das despesas públicas, no congelamento dos salários e prestações sociais, na privatização, na redução e/ou no encerramento de serviços públicos.

em relevantes áreas do sistema público de proteção como a segurança social). O liberalismo presente na forte seletividade no acesso aos direitos e cujo critério principal de seleção é a condição de recurso. Por fim, o universalismo, que surge com a democracia instaurada em abril de 1974, procurou acabar com os condicionalismos (seja de estatuto de trabalho e/ou de pagamento de contribuições) nas políticas sociais, embora o âmbito em que tal aconteceu de forma mais visível foi no serviço nacional de saúde.

Posto isto, é possível afirmar que no modelo de proteção social português a titularidade dos direitos sociais é definida por uma diversidade de regras e princípios, com uma base ideológica distinta (Hespanha, 2001). De facto, um breve vislumbre do sistema de proteção português permite-nos verificar que apesar da acentuada presença do modelo conservador/ corporativo, existem elementos do modelo universalista, visível nos esforços verificados após a revolução de abril e em meados dos anos 90 do século XX, que permitiram a introdução de componentes de inspiração universalista na área previdencial da proteção social.

No início deste século era possível encontrar algumas características particulares do Estado Social português. Uma delas refere-se à polarização em termos de níveis de proteção, já que existe uma preponderância da proteção social dos trabalhadores em detrimento da proteção dos cidadãos integrados na área não contributiva. Os cidadãos inseridos no mercado de trabalho, e por isso cobertos pelo regime contributivo, beneficiam de uma proteção razoável na doença, maternidade e paternidade, desemprego, velhice, invalidez e sobrevivência, contrariamente àqueles que não conseguem integrar (porque não possuem carreiras contributivas, não preenchem os requisitos de acesso, estão integrados no mercado de trabalho informal, etc.) o campo previdencial que beneficiam de uma fraca ou nula proteção social. Este fraco envolvimento do Estado na proteção social é perceptível nos baixos níveis de despesas sociais e também num sistema fiscal injusto.

Outra das características do Estado Social português, que é partilhada com os restantes países do sul da Europa, refere-se à presença de um sistema de saúde universal. Em Portugal este sistema assume um misto atípico de provisão pública e privada de cuidados de saúde, que o distancia do modelo universalista dos países nórdicos. Os baixos níveis de despesas com os cuidados de saúde públicos, em simultâneo com elevadas despesas privadas nessa área, é outra das singularidades existentes em Portugal.

A presença de um misto entre Estado, família e organizações do terceiro sector na provisão social constitui outra das particularidades da realidade portuguesa, que resulta numa permanência confusa entre atores e instituições públicas e não públicas, provocando um conflito entre os princípios da universalidade e equidade inerentes ao Estado e o princípio do particularismo intrínseco a comunidade (Santos, 2001). Deste modo, surge uma sociedade civil secundária, criada pelo Estado através de políticas seletivas e que atua no sentido de organizar a corporativização de certos interesses e, paralelamente, impedir a organização de outros. Resulta, assim, uma sociedade civil mais próxima do Estado – “*sociedade civil íntima*” -, que contrasta com uma mais afastada do Estado – “*sociedade civil estranha*” (Santos, 1990). Esta realidade faz com que em Portugal as organizações não lucrativas fornecedoras de bens e serviços na área da ação social apenas tenham “(...) *condições de se desenvolverem verdadeiramente quando enquadradas em estruturas dominadas por certos sectores sociais a quem o Estado se permitiu delegar, expressa ou tacitamente, certas funções de controlo*” (Hespanha, 1999, p. 31)<sup>43</sup>.

Aliado a esta característica surge a centralidade que a família assume, nomeadamente através do papel da mulher, como uma das particularidades que Portugal partilha com os países do sul. Saliente-se, no entanto, que Portugal apresenta uma singularidade que o distancia desses países, já que o papel da mulher na provisão do apoio social à família implica, nos países do sul, um baixo nível de empregabilidade, aliado a um sistema de equipamentos e serviços sociais de apoio à família pouco desenvolvidos (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000), mas em Portugal existe uma forte participação da mulher no mercado de trabalho, que surge alheia ao matrimónio, às responsabilidades da maternidade e às limitadas estruturas oficiais de apoio à família (Almeida et al, 1998). Assim, a elevada participação da mulher no mercado de trabalho, que nos coloca próximo dos países nórdicos, contrasta com o fraco desenvolvimentos dos serviços e equipamentos de apoio à família que libertam a mulher de determinadas tarefas de apoio e lhes facilitam a sua entrada no mercado de trabalho. Para Santos (2001) tal situação só é possível pela existência de uma “*sociedade-providência*”<sup>44</sup> que permite que a mulher concilie as responsabilidades domésticas com a participação no mercado de trabalho através, principalmente, do

---

<sup>43</sup> Esta será, provavelmente, a razão pela qual a sociedade-providência portuguesa é trespassada por relações de tipo paternalista e clientelar, apresentado uma fragilidade que dificulta o reforço das virtualidades emancipatórias e a superação da sua restrição ao campo das relações tradicionalmente de interconhecimento (Nunes, 1995).

<sup>44</sup> A sociedade-providência é uma sociedade caracterizada pela existência de inter-relações de ajuda, sendo “(...) *rica em relações de comunidade, interconhecimento e entreajuda*” que compensa o défice de atuação do fraco Estado-providência português (Santos, 1993, p.43).

apoio da família alargada<sup>45</sup>. Esta sociedade-providência tem amortecido a falta de provisão direta pelo Estado de bens e serviços de apoio à família, que transfere essa função para os indivíduos, as famílias e para as organizações do terceiro sector. Estas últimas têm convivido com um fraco financiamento do Estado que, ao dependerem das contribuições familiares, acabam por condicionar as suas respostas aos serviços tradicionais (creches, centro de dia, lar de idosos, etc.) que vão ao encontro das necessidades das famílias portuguesas.

No que se refere às situações de pobreza, Portugal apresenta uma característica que o distingue de outros países da Europa: a existência de um número crescente de pobres que integram as estruturas produtivas, o que demonstra que o exercício de uma profissão não é um fator suficiente para evitar a pobreza. A persistência de baixos salários, mesmo entre trabalhadores integrados plenamente no mercado de trabalho, é um fator importante na manutenção dos elevados índices de pobreza. A estas particularidades acrescenta-se o facto de existir entre os desempregados uma forte predominância dos desempregados de longa duração, com poucas qualificadas ou com qualificações obsoletas e cuja integração no mercado de trabalho sucede maioritariamente através de empregos mal remunerados e precários, muitas vezes em sistemas de economia paralela (Capucha, 1998). Assim, a pobreza tradicional assume, ainda, um papel importantes ao lado dos novos tipos de pobreza da contemporaneidade.

A fragilidade do Estado Social em Portugal é notória nos elevados níveis de pobreza no país, na existência de uma forte desigualdade de rendimentos mesmo após as transferências sociais e na ineficácia das prestações sociais. De facto, até à introdução do Rendimento Mínimo Garantido o sistema de segurança social possuía uma deficiente ou até nula cobertura dos grupos não enquadráveis nos esquemas de proteção social contributivos.

A atual ameaça que assombra os regimes de bem-estar que serviram de base ao exercício dos direitos de cidadania colocam em causa o seu desenvolvimento em Portugal. A forte vulnerabilidade do país aos processos de globalização económico, assim como o desigual e contraditório impacto desses processos nos diferentes

---

<sup>45</sup> Trata-se de uma família alargada que se distancia do funcionamento da família alargada tradicional, embora continue a assumir as suas funções de apoio. Como refere Almeida et al (1998, p. 54): “(...) é já raro encontrar uma família complexa patriarcal em que o casal mais velho subordina os interesses do casal mais novo aos seus; pelo contrário, é frequente encontrar famílias alargadas que prestam assistência ou ajuda a jovens que ainda não têm casa, a mães solteiras que não têm como viver sozinhas, a idosos fisicamente dependentes que precisam de cuidados; aqui, tal como nas famílias simples, a conjugalidade e a parentalidade ocupam um lugar central e o alargamento, sendo bem aceite, é um elemento subsidiário da dinâmica familiar”.

setores da sociedade portuguesa obrigam a uma maior atenção na redefinição e desenvolvimento do Estado Social. Apesar dessas debilidades Portugal tem demonstrado capacidade para superar os problemas, o que se poderá relacionar com a mistura de diferentes características que o revestem de especial singularidade. Como refere Santos e Ferreira “(...) o subdesenvolvimento que exhibe quando comparado com os Estados-providência desenvolvidos molda as suas possibilidades e os próprios processos de definição e implementação de políticas” (2001, p. 218).

### **3. Falência e/ou reconfiguração do Estado Social**

---

Em 1970, estava instaurada a sociedade salarial<sup>46</sup>, na qual a maioria da população tinha a condição de assalariada, sendo a integração na comunidade efetuada através do lugar que cada um ocupava no sistema salarial, não unicamente pelo salário que auferia, mas pelo estatuto, identidade e posição social que ocupava. Para além disso, esta sociedade criou uma nova forma de proteção, já não mais ligada à propriedade e património, mas dependente do trabalho<sup>47</sup>. Note-se que apesar dessas mutações, mantém-se a hierarquização no interior das sociedades salariais, continuando a existir situações de desigualdade, de injustiças, de exploração e de concorrência entre os diferentes grupos sociais. Mas é, também, uma sociedade que oferece um mínimo de garantias e direitos aos indivíduos ligados ao sistema de trabalho. Para além disso, esta sociedade caracterizou-se, segundo Castel (1997), pela convicção, que se generalizou após a segunda guerra mundial, da mobilidade crescente, ou seja, da ascensão social do trabalhador assalariado ou dos seus descendentes.

---

<sup>46</sup> A partir do fim do século XIX, verifica-se um processo de mutação do trabalho em emprego (emprego protegido ou emprego com estatuto), mas a alteração do papel negativo inerente ao trabalho assalariado ocorreu apenas, entre 1920 e 1930, tendo-se afirmado na segunda metade do mesmo século. Somente nessa altura a situação de assalariado deixa de ser considerada como uma fase provisória e como condição “(...) tão miserável que se busca sair dela o mais rápido possível, como o operário que tão logo possa comprar duas ferramentas passa a trabalhar por conta própria” (Castel, 1997, p. 168-169). Essa transformação deve-se à familiaridade que o estabelecimento da industrialização e da urbanização provocaram na condição de assalariado, ao torná-la num estado comum e persistente, permitindo assim a sua aceitação e afirmação.

<sup>47</sup> Segundo Castel (1997) antes do surgimento da sociedade salarial para ser protegido era necessário possuir bens, pelo que apenas os proprietários é que estavam protegidos contra os principais riscos sociais. Tendo em conta que a maioria dos trabalhadores viviam do trabalho e não possuíam propriedades, ficavam dependentes da assistência social.

As alterações surgidas em finais da década de 70 do século XX, devido à crise económica e financeira, transformaram a estrutura da sociedade salarial, que deixa de garantir a proteção social e a estabilidade quando existe vinculação ao trabalho e passa a caracterizar-se pela precarização do sistema de trabalho. O agravamento dessa crise no final do século, fruto dos choques petrolíferos<sup>48</sup>, da restrição do contexto económico internacional, do aumento das taxas de juro reais, do crescente número de desempregados com a consequente subida das despesas sociais, colocaram em causa o necessário equilíbrio entre o crescimento económico e o desenvolvimento de políticas sociais, tornando os compromissos base do Estado Social - pleno emprego, proteção social e igualdade - cada vez mais difíceis de concretizar.

Neste contexto surgem novos problemas e desafios que implicaram uma transformação na questão social própria da modernidade. De facto, as sociedades contemporâneas apresentam renovadas formas políticas e sociais que não se encaixam na modernidade e que permitiram o surgimento de sociedades - de modernidade tardia, pós-modernidade, etc. - trespassadas pela incerteza, a contradição e o risco. Estas “novas” sociedades distinguem-se pelo aparecimento crescente de efeitos imprevistos e indesejados do processo de modernização e pela emergência de novos fatores de incerteza, imprevisibilidade e insegurança que reduzem a capacidade de resposta dos sistemas vigentes e institucionalizados pela modernidade (Hespanha, 2001).

Esta crise piorou com a liberalização e desregulação dos mercados de capitais e mercadorias, bem como com a criação de um mercado único europeu, agravando-se ainda na última década do século passado, com o aparecimento da globalização financeira, que implicou grandes alterações em diferentes áreas da sociedade. As consequências dessas dificuldades permitiram o surgimento de novos riscos e problemas sociais que construíram a “*nova questão social*” como denominou Rosanvallon (1998) ou uma “*metamorfose da questão social*” como referiu Castel (1998).

Para Beck (1994) trata-se de uma “*sociedade de risco*”, fruto dos processos de modernização autonomizados que ignoram os seus próprios efeitos e ameaças e que põem em causa e destroem as bases da sociedade industrial. Nesse sentido, a incerteza e o risco são duas marcas típicas da “*sociedade de risco*”, onde os conflitos

---

<sup>48</sup> O primeiro ocorreu em 1973 e provocou problema da estagflação (combinação simultânea de aumento do desemprego e subida da inflação). O segundo ocorreu em 1979.

sociais são encarados como problemas de risco (e não de ordem) e são caracterizados por terem soluções ambíguas. Essas dúvidas e oscilações levam a uma falta de credibilidade na viabilidade técnica da sociedade moderna e na confirmação da disfuncionalidade das respostas institucionais que até aí dominavam. Desse modo, já não se encaram as desigualdades apenas como diferenças de classes, mas como formas de exploração da natureza que se tornam social e economicamente insustentáveis; já não se aceita que a divisão de papéis entre homem e mulher seja encarada como “natural”; já não se acredita na imparcialidade da ciência devido ao seu uso político; já não se confia na capacidade da sociedade salarial para responder ao desemprego estrutural.

De forma semelhante, Castel (1998) considera que a sociedade capitalista contemporânea encontra-se num constante Estado de risco social, fruto do processo que o autor denominou de “*esfacelamento da sociedade salarial*” e que constitui o centro da nova questão social. Um “esfacelamento” imputado à crescente precarização das relações de trabalho, à instabilidade do trabalho e ao desenvolvimento de um desemprego de massa nas sociedades contemporâneas. Como refere:

*“(...) assim como o pauperismo do século XIX estava inserido no coração da dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-económicas da evolução do capitalismo moderno. Realmente, há aí, uma razão para levantar uma ‘nova questão social’ que, para espanto dos contemporâneos, tem a mesma amplitude e a mesma centralidade da ‘questão social’ suscitada pelo pauperismo na primeira metade do século XIX” (1998, p. 526).*

A classe operária, considerada como miserável e capaz de perturbar todo o corpo social, que serviu de foco central da questão social na primeira metade do século XIX, transformou-se e adaptou-se graças à função integradora que o trabalho assumiu na sociedade. Função que por ter entrado em crise constitui na atualidade a base da questão social. Esta perspetiva é, também, defendida por Mingione (1998), que considera que o desaparecimento da função integradora do trabalho, fruto da precariedade nesse sistema, permitiu uma conversão da crise do emprego em crise social. Note-se, no entanto, que apesar dessa desvalorização o trabalho permanece, na atualidade, como um valor positivo, já que as consequências do desemprego na

personalidade e na vida social dos indivíduos podem ser devastadoras (Touraine,1999).

Neste contexto a “*nova questão social*” exprime, segundo Castel (1998, p. 527-532), cinco fatores centrais. O primeiro refere-se a desestabilização dos, até então, trabalhadores estáveis que possuíam uma posição sólida na divisão do trabalho e que são expulsos do sistema produtivo (p. ex. operários que com 45-50 anos são novos para se reformar e considerados velhos para se reciclar e adaptar às transformações do emprego). Em segundo lugar o autor considera que a nova questão social exprime o estabelecimento da precariedade do trabalho (contratos de trabalho por tempo determinado, jornadas parciais de trabalho, diminuição de remunerações, perda de direitos, etc.), que se transformou no modo de vida de muitos trabalhadores (principalmente dos jovens, que alternam períodos de atividade com períodos de desemprego, de trabalho temporário, de trabalho precário ou de apoio social e que se obrigaram a alterar a noção de certeza e segurança no futuro que as sociedades salariais conquistaram para se (re) instaurar uma cultura do aleatório, na qual as pessoas vivem o dia-a-dia). O crescimento dos trabalhadores excedentes (ou sobrantes), que por não estarem integradas na sociedade (porque não têm lugar na mesma) é-lhes atribuído um estatuto de inutilidade que impõe um percurso irreversível de dissociação, desqualificação e invalidação social é o terceiro fator característico da nova questão social. Saliente-se que, contrariamente ao papel dos explorados, que exerciam uma função no sistema produtivo e por isso tinham capacidade e possibilidade de exercer alguma reivindicação, os sobrantes são dispensáveis, “(...) *inúteis ao mundo como se costumava falar dos vagabundos nas sociedades pré-industriais, no sentido de que não encontram um lugar na sociedade*” (Castel, 1997, p. 180). Esta inutilidade marcante desta nova categoria social poderá explicar, segundo o autor, a razão pela qual as situações de desemprego crescente não provocam movimentos reivindicativos de certa amplitude. O quarto fator presente na nova questão social refere-se a perda de identidade social dos indivíduos que são afastados da produção que leva a um aumento do dualismo social, de uma sociedade cada vez mais dividida entre os que estão empregados e os que estão desempregados. Finalmente, o surgimento da “nova pobreza” marcada por indivíduos excluídos social e economicamente (do sistema de produção), já não apenas os idosos, os doentes, os desqualificados mas também os jovens mais qualificados, os trabalhadores parciais, etc.

Nesse cenário surgem diversas discussões sobre uma das respostas institucionais da modernidade: o Estado Social. Essa preocupação é visível na diversidade de produção de literatura que se dedica à análise da configuração desse tipo de Estado (Beck, Giddens), que estuda as consequências provocadas pelos dilemas da sociedade do trabalho, das alterações tecnológicas e das mudanças demográficas (Offe, Rosanvallon, Castel, Beck, Esping-Andersen) e que procura compreender o impacto da nova questão social no Estado Social (Castel, Rosanvallon).

Grande parte dos países industrializados vivencia, assim, uma crise no sistema de proteção social que advém do desajustamento do sistema de emprego no decorrer dos processos de globalização, da reestruturação industrial e do envelhecimento demográfico. Alterações visíveis no aumento do emprego flexível, no elevado número de desempregados de longa duração e na difusão dos empregos precários. Este contexto fomenta um movimento de diminuição ou até cessação de políticas e de equipamentos públicos o que provoca, por sua vez, um aumento do desemprego. Um ciclo que se repete sucessivamente.

É hoje aceite que as exigências da globalização, da internacionalização do mercado, da mundialização e da crescente concorrência e competitividade, obrigaram a uma redução de custos do trabalho, alterando toda a sua estrutura de modo a minimizar o preço da força de trabalho e, simultaneamente, maximizar a sua eficácia produtiva. Criando-se, assim, aquilo que muitos denominaram da flexibilização do trabalho. Uma flexibilidade interna que impõe que as empresas moldem a mão-de-obra a situações novas, expulsando todos os que não se adaptem às novas regras; e uma flexibilidade externa que permite a subcontratação de parte das tarefas desempenhadas nas empresas, em regra, em condições mais precárias e menos protegidas. Esta lógica da flexibilidade, quando entendida de forma unilateral, ou seja, enquanto adaptação dos recursos humanos às oscilações do mercado, em vez do princípio bilateral que procura um equilíbrio entre a liberdade de empreender e a liberdade de trabalhar, provoca efeitos negativos<sup>49</sup>, nomeadamente a deterioração das condições de vida e de trabalho dos desempregados, dos *mcjobs* e dos *working poor* e daqueles que possuem um emprego estável (Supiot, 1996).

---

<sup>49</sup> Nesse sentido, e como afirma Castel "(...) não podemos deixar de compreender que a crescente crise coloca novas exigências económicas e tecnológica, mas a maneira como as transformações foram conduzidas tiveram efeitos devastadores" (1997, p. 173-174).

Estas alterações no perfil do trabalho obrigaram a um redimensionamento do papel dos sindicatos, que perdem o seu protagonismo, num contexto onde o principal mecanismo regulador passa a ser o próprio desemprego estrutural. Para Ianni (1997), a flexibilidade no sistema de trabalho fragiliza o trabalhador, deixando-o numa situação de grande insegurança e inconstância, expresso em percursos laborais que intercalam períodos de emprego com períodos de desemprego ou emprego informal. Deste modo, a forte presença do trabalho informal e precário, característico dos países da denominada pré-modernidade, espelham as alterações vivenciadas pelos países da modernidade tardia do centro. Razão pela qual se assiste a uma tendência para a estrutura social dos países industrializados, incluindo aqueles que apresentavam pleno emprego, se aproximarem da estrutura polarizada dos países do Sul, o que é especialmente perceptível na configuração do emprego, cada vez mais informal, precário e descontínuo (Beck, 2000).

Esta perspetiva também é defendida por Young (1999, p. 7) que considera que as alterações nas sociedades recentes implicam uma passagem de uma sociedade incluyente para uma sociedade excluyente, ou seja, de uma sociedade centrada na assimilação e incorporação para uma sociedade que separa e exclui. Esta nova realidade provoca, na perspetiva de Snower (1997), uma crescente dependência em relação às medidas do Estado Social (p. ex. subsídio de desemprego) causando o que designa por “*efeito de areias movediças*”. Ele explica esse fenómeno pelo facto das estruturas de proteção social terem sido criadas numa época distinta aos problemas que surgem na atualidade tornando-as desadequadas e provocando efeitos negativos, levando a uma ineficiência das políticas de redistribuição e uma diminuição da produtividade dos serviços de proteção social e, simultaneamente, um aumento nos seus custos.

Pelo exposto, verificamos que o momento atual, de crise e transformação, integra uma variedade de problemas interligados, direta ou indiretamente, com as questões do trabalho e das relações laborais. O fim do trabalho estável e o consequente surgimento de formas de trabalho atípicas e o aumento das situações de desemprego sustentam as condições básicas para extinguir a aliança, na qual se alicerçou a modernidade, entre a sociedade de mercado, o Estado Social e a democracia. Esta situação obriga a instaurar reformas cada vez mais profundas, que poderão pôr em causa as políticas sociais, já que muitos países com a justificação da necessidade de se adaptarem à nova realidade procedem a cortes nas políticas sociais (Hirst, 1997).

Autores como Papadakis e Taylor-Gooby (1987) e Offe (1984) consideram que a crise do Estado Social advém do próprio dinamismo contraditório inerente ao modelo e expressa-se através de três consequências. A primeira refere-se à crise fiscal proveniente do crescimento do orçamento público, indispensável para o financiamento das medidas sociais, que muitas vezes criavam desincentivos ao investimento, ao trabalho e ao crescimento económico. O segundo efeito integra o insucesso administrativo visível na ineficácia dos instrumentos do Estado, no paternalismo e burocratização próprio das suas organizações, bem como nas fortes críticas que surgiam pelo modo como o Estado acolhia determinados grupos (nomeadamente as mulheres, as minorias étnicas e os imigrantes). Por último, a terceira consequência diz respeito a falta de legitimidade popular, fortemente abalada pelas críticas liberais<sup>50</sup> que considerava este tipo de Estado como ineficiente tanto económica como socialmente.

A estrutura do Estado Social, enquanto mecanismo de coesão social concretizado pelas políticas de garantia de pleno emprego e de benefícios generosos aos incapacitados ou àqueles que não alcançavam um emprego foi, assim, posta em causa, quer pelos problemas de financiamento e sustentação de taxas de crescimento para suportar os seus custos, quer pelo fracasso do compromisso de garantir a equidade e igualdade sociais. De facto, e apesar dos ganhos obtidos pelo Estado Social, nomeadamente da garantia de proteção social aos seus cidadãos, a redistribuição e a justiça social ficaram aquém das expectativas, verificando-se uma diferença no acesso aos benefícios e direitos sociais, que perpetua a desigualdade existente na estrutura social.

Por tudo isto, desde o final do século passado que se impõe aos sistemas de proteção social alterações que os tornem mais eficientes e capazes de enfrentar os novos riscos sociais. A transformação mais significativa aconteceu com as vitórias eleitorais de Margaret Thatcher (1979) no Reino Unido e de Ronald Reagan (1980) nos EUA, que embora defendessem ideias diferentes concordavam com a necessidade de acabar com os princípios Keynesianos. Ambos apelavam a uma redefinição do papel do Estado, no qual este apresentaria um papel menos interveniente. De acordo com Galamba (2009, p. 133) esta perspetiva colocava o Estado como o foco principal do problema e não a sua resolução, já que as “(...) *políticas radicais de redução de imposto eram vistas como algo necessariamente*

---

<sup>50</sup> Alguns dos argumentos apresentados referem-se: a) aos gastos elevados do Estado, que são superiores aos seus recursos financeiros, o que penaliza a atividade produtiva; b) ao financiamento dos elevados gastos estatais através da carga tributária, o que limita o investimento privado; c) a ideia que os investimentos do Estado são menos rentáveis que os efetuados pelo sector privado; d) a perceção dos programas sociais como fator de acomodação dos indivíduos.

*positivo, pois encarregavam-se de transferir recursos do Estado (entendido como uma entidade não-produtiva) para os indivíduos (os verdadeiros criadores de riqueza)”* como estratégia para estimular o crescimento.

No final dos anos 80 do século XX, a queda do muro de Berlim levou a confirmação do sucesso das ideias anglo-saxónicas que defendiam a redefinição do papel do Estado através da limitação da sua intervenção. Esta consagração foi estabelecida, igualmente, pelo “Consenso de Washington”<sup>51</sup> que difundiu um novo modelo de Estado no qual se defendia a limitação do seu papel, a redução dos gastos públicos e o aumento das privatizações como forma de atingir o desenvolvimento e a prosperidade económica. A intervenção do Estado através das políticas públicas apenas se justificava para resolver os problemas que essa mesma intervenção provocava. No campo social as políticas públicas apenas pretendiam a universalização do acesso para a saúde primária e educação básica.

Para Mamede esta perspetiva teve forte influência na União Europeia, já que considera que o processo de integração económica da UE baseou-se nos “(...) *pressupostos e medidas que caracterizam o «consenso de Washington», exigindo que os Estados-membros abdicuem de muitos dos instrumentos de política que estiveram historicamente ao serviço da promoção do desenvolvimento económico*” (2009, p. 190).

A ideia difundida do êxito das perspetivas liberais da economia em contrapartida ao falhanço do modelo protecionista e intervencionista do Estado é, na atualidade, questionada, uma vez que “(...) *a sistematização do conhecimento sobre as experiências históricas de desenvolvimento pôs em causa a noção de que os casos de sucesso assentaram numa intervenção estatal mínima*” e porque foi possível verificar “(...) *o insucesso das estratégias de desenvolvimento baseadas no ‘consenso de Washington’*” (Mamede, 2009, p. 175). No entanto, o fracasso da perspetiva neoliberal não implica o ressurgimento do modelo de Estado Keynesiano do pré-Thatcher ou pré-Reagan.

---

<sup>51</sup> Conjunto de princípios comuns inicialmente formulados por três instituições económicas sediadas nos EUA – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e departamento do tesouro do Governo Federal Americano - para enfrentar os problemas económicos que caracterizaram os países da América Latina na década de 80 do século XX. O Consenso de Washington refere-se à “(...) *organização da economia global, incluindo a produção, os mercados de produtos e serviços, os mercados financeiros, e assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do défice público, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais*” (Santos, 1998a, p. 16). A redução do intervencionismo estatal é patente nos princípios que defendem: liberalização, desregulamentação, privatização das políticas macroeconómicas.

Para Deacon (1998), as consequências atuais do capitalismo, nomeadamente o agravamento das desigualdades e da exclusão social e a incapacidade de respostas dos Estados, irão fomentar uma reforma das instituições e a produção de novas medidas internacionais. O autor considera que, do mesmo modo que no século XIX o capitalismo desgovernado impôs às forças sociais soluções que permitiram o surgimento de um amplo leque de direitos sociais, na atualidade os problemas advindos do capitalismo irão estimular o surgimento de respostas adequadas. Nesse sentido, o autor considera que a proposta, fortemente criticada pelos neoliberais, de generalização do modelo social europeu como sistema de regulação social global é a única capaz de garantir uma globalização socialmente mais justa.

De igual modo, Santos (1998), encara o Modelo Social Europeu como a única salvaguarda perante o agravamento das desigualdades. A situação atual de desequilíbrio é designada pelo autor de *“fascismo societal”*, um fascismo que não constitui um regime político mas sim um regime social e civilizacional que<sup>52</sup> *(...) em vez de sacrificar a democracia às exigências do capitalismo, promove a democracia até ao ponto de não ser necessário, nem sequer conveniente, sacrificar a democracia para promover o capitalismo”* (op. cit, p. 33).

De facto, e apesar dos muitos ataques ao Modelo Social Europeu, surgem na atualidade várias vozes que apresentam este modelo como potenciador e impulsionador da economia através da sua capacidade de evitar fortes desigualdades. Nesse sentido Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) consideram que um Estado Social desenvolvido apresenta diversos fatores positivos para o desenvolvimento económico, ao permitir: uma adaptação mais tranquila, porque socialmente mais aceitável, às pressões económicas internacionais; uma maior facilidade na adaptação das pessoas às transformações económicas e na aceitação dessa flexibilidade, já que lhes fornece um sentimento de segurança e estabilidade social através dos apoios garantidos pela proteção social; uma cooperação na redução da pobreza, considerada enquanto obstáculo ao desenvolvimento económico, ao excluir determinados grupos dos sistemas produtivos e desestabilizar a coesão social. Acrescente-se que a proteção social fortalece a capacidade de resposta da Europa aos recentes desafios ligados ao desenvolvimento do comércio eletrónico e aos empregos nos setores da comunicação e das tecnologias da informação que envolvem um aumento das qualificações académicas e profissionais e a difusão de qualificações particularmente generalistas.

---

<sup>52</sup> O autor considera existir seis formas de fascismo societal: o fascismo do apartheid social, o fascismo do Estado paralelo, o fascismo para-estatal, o fascismo contratual, o fascismo populista, o fascismo da insegurança e o fascismo financeiro (Santos, 1998, p. 33-41).

Outra das conceções atualmente questionadas é a perspetiva que defendia que a manutenção de níveis elevados de desemprego em alguns países da União Europeia demonstrava que o Estado Social funcionava como um obstáculo para a eficiência económica. Um dos exemplos que surgem para desmitificar essa ideia refere-se aos países (ex. Dinamarca e Holanda) com Estados-providência avançados que conseguem taxas de emprego semelhantes aos EUA mas com a capacidade de permitir em simultâneo padrões mínimos de rendimento, saúde, trabalho, educação e habitação enquanto direitos de cidadania.

Na defesa do Estado Social é, também, utilizada a perspetiva que prevê que o retraimento deste tipo de Estado no desempenho económico poderá levar a uma redução da intenção dos trabalhadores e dos empregadores para investir em formação específica, devido à expectativa de uma curta duração média de cada emprego. Deste modo, poderá assistir-se, a uma alteração de uma estabilidade altamente competitiva assente em qualificações elevadas para uma situação de desequilíbrio com baixas qualificações, com consequências para a competitividade económica. Nesse sentido, Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) destacam que a flexibilidade no mercado de trabalho, sem ter em atenção os custos sociais que dela podem advir, pode acarretar elevados custos sociais.

Outro dos argumentos utilizados para criticar o Estado Social diz respeito a ideia de existir um subaproveitamento das políticas públicas, por se considerar que a ação do Estado é sempre vulnerável e ineficaz, já que é muito permeável aos interesses particulares dos atores que intervêm em cargos públicos. No entanto, trata-se de uma perspetiva de motivação humana que considera o desempenho das funções baseadas unicamente em interesses instrumentais, para além de descuidar o facto dos interesses particulares surgirem não só no desenvolvimento de funções públicas.

---

Pelo exposto, podemos considerar que a compreensão do Rendimento Social de Inserção como uma política social de responsabilidade estatal implica analisar a sua interação com o Estado. Nesse sentido, a política social e o Estado serviram neste capítulo como “(...) *campos cuja dinâmica e inter-relação compõem um pilar analítico de referência*” (Rodrigues, 1999, p. 15-16).

De forma geral o Estado Social nos diversos países assumem a responsabilidade pela promoção da universalidade e da igualdade de oportunidades, no entanto, isso ocorreu de forma distinta em cada um dos países onde foi desenvolvido. A prevalência do Estado Social é posto em causa em toda a Europa com a crise que se inicia no final da década de 70 do século XX, que provocou, entre outras consequências, a transformação na estrutura da sociedade salarial, que deixa de garantir a proteção social e a estabilidade quando existe vinculação ao trabalho e passou a caracterizar-se pela precarização do sistema de trabalho. Esta situação teve um impacto direto no Estado Social, já que colocaram em causa o necessário equilíbrio entre o crescimento económico e o desenvolvimento de políticas sociais, tornando o seu compromisso base - pleno emprego, proteção social e igualdade - cada vez mais difícil de concretizar.

Os novos problemas e riscos sociais, que construíram a “*nova questão social*” (Rosanvallon, 1998) a “*metamorfose da questão social*” (Castel, 1998) ou a “*sociedade de risco*” (Beck, 1994), impuseram aos sistemas de proteção social modificações para se tornarem capazes de responder aos novos desafios. Exigia-se uma redefinição do Estado Social que foi sendo operada de forma distinta pelos diferentes países da Europa. A transformação mais significativa aconteceu no Reino Unido com uma redefinição que apelava para um papel menos interveniente do Estado. O Consenso de Washington permitiu a difusão da defesa da limitação do papel do Estado, da redução dos gastos públicos e do aumento das privatizações como forma de atingir o desenvolvimento e a prosperidade económica. Esta redução do intervencionismo estatal refletiu-se na diminuição das políticas públicas e, conseqüentemente, sociais.

A principal transformação ocorre no campo do trabalho, sendo a consequência mais visível o desemprego, a precarização do trabalho, o surgimento de formas atípicas de trabalho, redução do tempo de trabalho, alternância entre trabalho e desemprego, aumento das situações de emprego protegido ou apoiado. Estas alterações “obrigaram” o Estado a assumir novas estratégias, em especial na área social e do emprego. Deste modo, surge a passagem de políticas de integração para políticas de inserção, as primeiras homogéneas e uniformes, as segundas assentes na diferenciação positiva de modo a captar clientelas (com características) específicas. (Castel, 1997).

Todas estas mutações fizeram emergir novas formas de Estado denominando-o de “animador”, “supervisor”, “parceiro”, etc. Estas modificações, aliadas à cada vez maior complexidade dos problemas sociais impôs alterações na intervenção estatal e,

consequentemente, nas políticas sociais, que não ocorrem de forma igual em todos os países com Estado Social, verificando-se que os que apresentam um modelo social adotaram medidas de privatização e os que detinham um modelo corporativista e continental optaram por medidas de descentralização e desregulação.

A defesa de duas perspetivas distintas sobre o papel do Estado foram expressas, no final do século XX, em dois documentos fundamentais para o futuro da política social europeia: o relatório do Banco Mundial<sup>53</sup> baseado numa perspetiva neoliberal e o Livro Branco sobre a Política Social Europeia da Comissão Europeia, onde se defende a manutenção do Modelo Social Europeu. O Livro Branco assume o compromisso de prosseguir uma política caracterizada por altos níveis de proteção social, garantida enquanto direito de cidadania pelo Estado, e pela capacidade de conciliar essa proteção social com o desenvolvimento económico e o crescimento da competitividade (Santos, 2001). Não obstante este compromisso, as resistências que o Estado Social tem sofrido são variadas, tanto interna como externamente. Internamente apontamos a inexistência de documentação e ações capazes de comprometer verdadeiramente os seus Estados membros<sup>54</sup>. Externamente, os defensores do modelo neoliberal de proteção social consideram o Estado Social um sistema obsoleto, ideia que foi legitimada pelo Consenso de Washington e que tem permitido às diferentes organizações mundiais exercer forte pressão sobre o modelo com o intuito de o desequilibrar (Santos, 2000).

O facto é que, se a partir das últimas duas décadas do século passado, a centralidade no mercado e na intervenção mínima do Estado assumiu-se como o modelo hegemónico, na atualidade existe uma revalorização do papel do Estado<sup>55</sup> como agente promotor e regulador do desenvolvimento económico e social. Assim, e embora se mantenha um discurso neoliberal, hoje sabemos que o Estado sempre foi fundamental já que as alterações do *“(…) sistema económico passa, em grande medida, pela via de ação do Estado e das políticas públicas concebidas como ação coletiva que constitui e reconstitui as ‘regras do jogo’”* (Carmo; Rodrigues, 2009, p. 14). Apesar da constatação da importância da intervenção do Estado este assume um

---

<sup>53</sup> Denominado de *“A Crise do Envelhecimento”*, apresentado em 1994 pelo grupo conhecido por modelo do Banco Mundial.

<sup>54</sup> Como é exemplo o Tratado de Maastricht onde as questões relacionadas com a política social europeia em vez de constarem no documento foram integradas num protocolo anexo que apenas integrava princípios e não obrigações.

<sup>55</sup> Uma das vozes que defende esse tipo de Estado é de Joseph Stiglitz, economista norte-americano com responsabilidades no Banco Mundial, que apresenta um conjunto de críticas ao modelo neoliberal de proteção social (do qual fez parte) - modelo do Banco Mundial – ao considerar que este contribuiu para o agravamento das desigualdades sociais a nível mundial e no interior de cada país (Stiglitz e Orszag, 1999).

papel que se diferencia das funções que desempenhava, modificando o seu exercício de executor direto para o de regulador, coordenador, supervisor e animador.

Portugal, apesar de se incluir no modelo da Europa do sul, apresenta particularidades que o tornam singular e original. Para Santos (1990, 1993) em Portugal existe um *Quase-Estado-Providência*, implementado quando o mesmo entrava em crise na maioria dos países da Europa. As várias particularidades existentes conferem-lhe uma tipologia mista que combina influências corporativistas, liberais e universalistas. Verifica-se uma acentuada presença do modelo conservador/corporativo ao qual se acrescentou no pós revolução de Abril elementos do modelo universalista e, no final da década do século passado, elementos da lógica liberal.

Apesar dessas singularidades a atmosfera de crise, de incerteza e vulnerabilidade instalaram-se em vários domínios da sociedade portuguesa, o que tem provocado um conjunto de alterações no (frágil) Estado Social, com a destruição de políticas sociais e com o aumento da sua seletividade, retirando a muitos o direito delas beneficiar mesmo que permaneça a necessidade. Uma alteração das perspetivas até aqui existentes de solidariedade, de cidadania, de justiça e direitos sociais que implica necessariamente uma transformação nas políticas sociais.

## Parte II

### Retrato do Rendimento Social de Inserção

---

*“Negar ao povo os seus direitos humanos é pôr em causa a sua humanidade. Impor-lhes uma vida miserável de fome e privação é desumanizá-lo.”*

Nelson Mandela

### Capítulo 3. As Políticas Sociais Ativas

---

*“As ideias dominantes numa época nunca passaram  
das ideias da classe dominante”*  
Karl Marx

Os princípios do Consenso de Washington, combinados entre os países centrais em meados dos anos 80 do século XX, e “impostos” pelas agências financeiras multilaterais a partir dessa altura, assentaram numa perspetiva neoliberal da economia e numa intervenção mínima do Estado. Trata-se de um marco que já sentenciava o fim do Estado Social, através da privatização da segurança social, da diminuição da intervenção estatal e da prevalência de políticas sociais caracterizadas pelo seu perfil residual, dirigidas especificamente para as situações mais extremas de pobreza. No entanto, em vez do seu fim, assistimos na atualidade a uma reconfiguração do Estado com consequências diretas na forma de se pensar e desenvolver as políticas sociais. Procuramos neste capítulo apresentar o impacto dessas alterações nas políticas sociais e das novas práticas e princípios que impôs no e para o seu funcionamento.

A transição do *welfare* para o *workfare* é segundo Santos (2000) uma consequência da reconfiguração do Estado Social imposta pelos princípios do consenso de Washington. Trata-se para Pedroso (2010, p. 6) de uma “(...) *a orientação predominante, no mercado de trabalho, da ‘nova Europa’, em conjunto com o expoente do modelo liberal (o Reino Unido) e os países mediterrânicos*” em contraposição “(...) *à orientação predominantemente de intervenção protetora continental e ao Estado Social ativo que irradia dos países escandinavos*”.

O *workfare* começa a evidenciar-se em programas sociais na década de 80 do século XX no Reino Unido e nos Estados Unidos de América. Nos anos 90, expande-se para a Europa continental medidas adaptadas pelo *workfare* que foram

apresentadas como “ativas” ou de “ativação”, ao prever formas de intervenção que não têm como objetivo único a integração imediata no mercado de trabalho mas que podem passar por outras estratégias para atingir esse fim (Gough, 2000). É nesta lógica que surge em Portugal o Rendimento Mínimo Garantido.

Trata-se da transfiguração do modelo baseado na solidariedade para um assente na responsabilidade, uma alteração na lógica de integração que abandona os princípios democráticos e protetores para se alicerçar numa solidariedade na qual o indivíduo terá que comprovar a sua capacidade para participar na sua própria construção social (ou melhor laboral). Deste modo, as políticas sociais mais do que proteger passam a responsabilizar os indivíduos que são instigados a “construir” o seu lugar na sociedade.

## **1. O Estado contratual**

---

Existem duas posições ideologicamente distintas de encarar o *workfare*: uma, de matriz mais conservadora, concebe-o como instrumento para reduzir as despesas sociais e para integrar o máximo número de pessoas no mercado de trabalho, ou seja, como um instrumento de retração do Estado; a outra, encara o *workfare* como forma de coresponsabilizar o Estado e os cidadãos pela inclusão social através de ações de incentivo (como o investimento na formação, no aconselhamento, estímulos aos empregadores, etc.) que ultrapassam o tradicional papel protetor.

O primeiro caso baseado numa perspetiva liberal-conservadora levou à criação de um modelo centrado na compulsão para o trabalho e no qual o “(...) *compromisso do Estado com o cidadão em situação de necessidade se extingue quando este, por si, não procura trabalho ou se esgotou um período considerado razoável de tempo sem que o tenha obtido*” (Pedroso, 2010, p. 3-4). Aqui a ativação é da responsabilidade do cidadão ficando para o Estado apenas um papel de estímulo à contratação, pelo que se verifica um limitado investimento quer das despesas com proteção social, com a justificação que os apoios sociais causam dependência aos seus beneficiários, quer das medidas de ativação já que se espera que esse papel seja desempenhado pelo cidadão.

No segundo caso, próprio das reformas não liberais conservadoras e/ou social-democratas, o Estado adota um papel mais ativo, assumindo uma coresponsabilização com o cidadão, onde o Estado garante um conjunto de medidas que permitem e facilitam a inserção social dos cidadãos e, simultaneamente, o cidadão adota uma postura ativa de procura de emprego e/ou aproveitamento das oportunidades que lhes são oferecidas. Neste caso o *workfare* surge como um “Estado Social ativo” que implica uma “(...) *dupla ativação, do Estado (que tem que se reformar) e dos cidadãos (que têm que se transformar) e não perante uma ativação unilateral*” (Pedroso, 2010, p. 4).

Tendo em conta que o *workfare* pressupõe que o acesso às prestações dependa e esteja condicionado a determinadas obrigações, Standing (1999) apresenta três cambiantes desse tipo de Estado, configurados a partir da centralidade que os incentivos ou as obrigações assumem: a imposição pelo *workfare* de uma substituição das políticas passivas por políticas ativas (popular entre alguns sociais democratas); a substituição do *welfare* pelo *workfare* (defendida pelos neoliberais); e a conceção de um *welfare-to-work* enquanto mecanismo central dos sistemas de bem-estar (defendido pelos conservadores moderados, democratas cristãos e alguns social democratas).

Em qualquer uma das situações, a reciprocidade entre direito e obrigação é uma das ideias centrais dos programas de *workfare* que impõem uma perspetiva nova dos direitos sociais. No entanto, o modo como a relação entre o dever e o benefício é encarada altera a perspetiva sobre os mesmos, podendo surgir duas posições (Goodin, 1998). Uma onde os direitos e obrigações são encarados individualmente, o que pressupõe a impossibilidade de conceber um direito sem uma contrapartida. Esta posição implica uma contração em termos de direitos, já que não existe a possibilidade de recusar a imposição pré-estabelecida (a única opção é recusar o direito). A outra concebe os direitos e obrigações em termos coletivos, o que permite uma reciprocidade entre direito e dever que envolve maior responsabilização da sociedade para garantir os recursos aos seus membros.

Esta nova perceção dos direitos sociais, bem como o já referido declínio do Estado Social, criaram as condições para que o mercado e o setor voluntário ganhassem espaço e a possibilidade de interpenetrarem no Estado. Desse modo, e segundo Kramer (1990), surge um ator chamado de “*Estado Contratual*”, que se expande rapidamente à medida que as organizações voluntárias e as instituições particulares assumem o fornecimento de serviços públicos nos campos da saúde,

educação, serviços sociais pessoais, habitação, ambiente e desenvolvimento comunitário, em troca de subvenções, subsídios e pagamentos.

Esta nova configuração do Estado enquanto pluralismo de bem-estar - *welfare pluralism* - não implicava, inicialmente, o retraimento da responsabilidade estatal no bem-estar mas apenas a ideia da partilha dessa responsabilidade com o sistema comunitário, voluntário e comercial. Todavia, mais tarde (anos 80 do século XX) foi desenvolvida a ideia de que um pluralismo de bem-estar que implicava a retração do Estado<sup>56</sup>, baseado na ideia que a produção de bens sociais pelo setor estatal, comunitário, voluntário ou lucrativo era análogo e equivalente, permitindo uma transferência entre os setores, com a conseqüente retração dos direitos. Contrabalançando com esta perspectiva surge a proposta de um pluralismo de bem-estar, em que cada setor assumia um papel e função distinta. A função de provisão pertencia ao setor voluntário e comunitário, o setor lucrativo assumiria um papel limitado com a sua participação fortemente regulada e, finalmente, o papel do Estado seria de financiamento, regulação e avaliação dos serviços (Johnson, 1987). Nesse sentido, e embora na atualidade as noções mais clássicas do neoliberalismo continuem a assumir especial relevância, surge a partir do final do século passado, modelos de bem-estar pluralistas, baseados nos conceitos de rede, parceria, contratualização, subsidiariedade, etc. Deste modo, o Estado deixa de ser o único ator no desenvolvimento do processo das políticas públicas, nomeadamente das políticas sociais.

Para Ruivo (2000a), para além dos pilares de regulação típicos - Estado, Mercado e Comunidade - impõe-se acrescentar um pilar “reticular”, no qual se inclui a importância das redes no funcionamento da sociedade. Note-se que apesar da grande diversidade assumida pelo conceito de rede<sup>57</sup> ele apresenta uma característica comum: a ideia que a rede não possui um centro, mas que existe de forma invisível e ágil, contrastando com o peso das instituições burocráticas e centralizadas.

A importância deste conceito tem aumentado nas últimas décadas. Uma das referências nesta área é Castells (1998, 1999 e 1999a) que considera que a inovação não está na organização social em rede, pois essa já existia, mas sim na influência

---

<sup>56</sup> Note-se, no entanto, que as restrições no papel do Estado ocorrem especialmente na área das políticas de proteção social dos grupos mais desfavorecidos e dos desempregados, não existindo uma tendência semelhante na área previdencial, onde se encontram vários obstáculos para as investidas privatizadoras. Deste modo, será no campo da ação social que surge um novo elemento – o mercado - na inter-relação entre o Estado e o terceiro setor.

<sup>57</sup> Utilizado em diferentes contextos como o informático, do crime, financeiro, industrial, comercial, movimentos sociais de cidadania e de solidariedade, etc.

que as tecnologias de informação exercem sobre a estrutura social no seu todo. Nesse sentido, para o autor, a atual estrutura social da “era da informação” corresponde a “sociedade em rede”, pondo em causas os paradigmas e formas de organização inerente a, até agora existente, “era industrial”. Para Castells (1998) esta nova era resulta de três processos ocorridos entre 1968 e 1975: a revolução informática, as crises do capitalismo e do estatismo e o aparecimento de movimentos culturais e sociais. Estes acontecimentos permitiram o surgimento de uma nova estruturação social denominada de “sociedade em rede”, de uma nova cultura chamada de “virtualidade real” e uma nova economia, informatizada e globalizada.

Uma das mutações ocorridas, decorrente das alterações nas relações de poder provocadas, quer pela mundialização do capital, quer pela descentralização da autoridade para níveis locais e regionais, refere-se a ideia de um Estado-nação enquanto entidade centralista e soberana, que é gradualmente substituído por uma nova perspectiva de Estado concebido como “Estado em rede”. De igual modo, Boltanski e Chiapello (1999) referem o aparecimento a partir do final do século passado de um “*novo espírito do capitalismo*” baseado na “rede” que permitiu uma alteração na organização hierárquica existente e o surgimento de novas “*organizações em rede*”.

## **2. Características das “novas” políticas sociais**

---

Até às últimas décadas do século XX, a racionalidade das políticas públicas estava relacionada com a centralidade do Estado, pelo que a descentralização impôs uma redefinição do seu papel. Assim, em vez de um Estado gestor passou-se a falar de governação, de networks, de Estado contratual ou em rede. A primeira alteração ocorre no contexto de crise do Estado Social, que em combinação com as novas teorias económicas que surgiam nos anos 80 do século passado, permitiram o surgimento da chamada “*nova gestão pública*”. Esta não implicava uma nova visão da gestão pública mas sim a substituição da gestão tradicional por estratégias e metodologias idênticas às utilizadas na gestão empresarial<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Estas alterações permitiram o aparecimento de visões alternativas do Estado que Peters (2001, p. 21) reúne em quatro: i) modelo do governo do mercado, no qual o mercado aparece como o instrumento mais ajustado, pelo que o Estado deveria ser descentralizado e seus serviços garantidos pelo setor privado,

De uma forma geral, a nova gestão pública assume que tudo o que é público é ineficiente, pelo que a gestão pública tradicional teria que ser substituída pelo modelo de gestão das empresas privadas. Em termos teóricos este modelo tem como principais autores Peters e Waterman (1982) e baseia-se na escola de relações humanas e na cultura organizacional. As três dimensões de base que, segundo Rocha (2011), caracterizam a nova gestão pública são a primazia do mercado, reconfiguração das organizações públicas e a utilização de indicadores para avaliação dos resultados e controlo dos serviços.

Tendo em conta esse princípio da primazia do mercado - em que tudo o que é público é ineficiente e dispendioso e o que é privado é eficiência e apresenta baixo custo - qualquer reforma do Estado teria que passar pela privatização do setor público, substituindo o controle com base na hierarquia pela regulação (Majone, 1997), que seria concretizada por um conjunto de agências, comissões, institutos, com grande autonomia em relação ao Estado. Deste modo, era necessário privatizar o setor público e adotar o princípio da concorrência e do mercado nas áreas não privatizáveis. Os serviços públicos adotariam, assim, novas medidas (taxação dos serviços, contratação de serviços, etc.) de provisão e administração dos serviços. Esta perspetiva incluía, igualmente, a necessidade de conceber os cidadãos como consumidores dos serviços e os funcionários como os vendedores desse serviço, pelo qual seriam avaliados.

A nova gestão pública invoca a reconfiguração das organizações públicas, como meio de tornar a sua gestão mais eficiente e aumentar a sua competitividade, através de um novo modelo de organização - a “agência”. Esta é uma unidade executiva, administrada de forma empresarial, que fornece um determinado serviço remunerado pelo Estado, através de um contrato estabelecido com o mesmo sobre os serviços que serão prestados. As estruturas hierárquicas seriam, assim, substituídas por “agências”, unidades executivas que prestam determinados serviços ao governo, que competem entre si e que são avaliados a partir dos seus resultados. A principal consequência é a descentralização dos serviços.

---

que consideram por natureza mais eficiente. Este modelo rejeita a burocracia e a hierarquia e o cidadão é encarado enquanto cliente, ou seja, como consumidor de um serviço e como potencial avaliador da sua qualidade; ii) modelo do governo participativo, onde as decisões que envolvem o interesse público (como é o caso das políticas públicas) apenas são tomadas após a consulta, a negociação e o envolvimento ativos dos cidadãos. À semelhança do anterior a hierarquia e a burocracia são rejeitadas dando-se especial relevância aos mecanismos que possibilitem o envolvimento dos cidadãos; iii) modelo do governo flexível, no qual a flexibilidade surge como alternativa ao mercado e a participação; iv) modelo do governo desregulado, que implica uma desregulação do funcionamento da burocracia. De igual modo, pode acontecer que o Estado adote um determinado modelo em algumas áreas de atuação e opte por um modelo distinto para outras áreas de intervenção.

Outra dimensão de base da nova gestão pública implica a utilização de indicadores para avaliação dos resultados e controlo dos serviços. A avaliação dos resultados é efetuado a partir de indicadores que permitam medir a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados. Deste modo, o Estado controla os serviços fornecidos através do uso sistemático de indicadores, que substitui o anterior controle hierárquico e tutelar.

Com uma opinião semelhante, Hood (1991, 1995) considera que esta nova forma de gestão e organização pública apresenta sete traços fundamentais, nomeadamente: i) uma forma de gestão profissional, no sentido da profissionalização dos gestores onde as nomeações por confiança política é substituída por competências de gestão; ii) a existência de medidas de desempenho, de modo a definir-se previamente os objetivos e missão de cada agente da administração pública, bem como as recompensas para quem atingir os mesmos; iii) a ênfase nos resultados, em vez dos processos, e recompensas com base nos resultados obtidos e na relação entre custo e benefício; iv) maior responsabilização através da fragmentação das unidades do setor público, em unidades organizadas por produtos, negociadas e com autonomia; v) maior competição no setor público, com o objetivo de diminuir os custos e aumentar os resultados, por meio de contratos a prazo e pela introdução de mecanismos do mercado; vi) adoção dos estilos de gestão privada (empresarial), com uma maior flexibilidade nos salários e na duração dos contratos; vii) centralidade na qualidade dos serviços<sup>59</sup>, tratando o cidadão como cliente e introduzindo uma noção semelhante à do mercado na relação entre o cidadão e o serviço.

Pelo exposto é possível considerar que as principais vantagens da nova gestão pública referem-se à clarificação pelas organizações públicas dos seus objetivos e missões, ao aumento da responsabilidade dos serviços públicos em relação aos beneficiários dos serviços, a introdução de metodologias de avaliação dos serviços de acordo com os resultados e, a flexibilização da gestão, com a conseqüentemente possibilidade de inovação. Apesar dessas vantagens, no final do século XX assiste-se a uma crise da nova gestão pública, devido ao conjunto de contradições e problemas (Hood, 1991, p. 9), como sejam a debilidade teórica de alguns dos seus pressupostos, a exportação do modelo do Reino Unido sem efetuar os devidos ajustamentos as realidades onde se desenvolvia, o aumento de ações e organizações para o controlo

---

<sup>59</sup> Nos anos 90 do século XX acrescenta-se a este modelo um novo instrumento de gestão denominado de gestão da qualidade total, que pretendia a melhoria contínua das organizações e dos serviços prestados, o aumento da satisfação dos clientes dos serviços, e o uso da análise quantitativa como estratégia de medição e melhoria dos serviços.

orçamental, a avaliação dos serviços sem a tradução numa melhoria da qualidade dos serviços e o apoio de interesses particulares através da criação de uma nova elite (os novos gestores públicos com elevados privilégios).

Estas limitações levaram no final do século passado ao surgimento de uma nova forma de administração denominada de governação<sup>60</sup>. Para Self (1997) o modelo de governação perspetiva a gestão das políticas públicas como uma função do Estado em cooperação e parceria com outros atores. Governação é vista, assim, como a “gestão de redes”, ou seja, como a gestão de diversos atores e instâncias na provisão dos serviços e das políticas públicas, com consequência para as mesmas.

A noção de governação atribui ao processo de governo grande complexidade, já que integra um conjunto de atores públicos e privados que se inter-relacionam com o objetivo de governar a sociedade. Deste modo, a perspetiva das políticas públicas como responsabilidade única do Estado que era protagonista da sua formulação, implementação e avaliação é modificada surgindo, agora, a conceção de políticas públicas como o resultado da interação de vários atores que apresentam diferentes objetivos, valores e missões. Um desses atores é o Estado que transforma o seu tradicional estatuto de “controlo” em “monitorização”, através da “territorialização”, “descentralização” e “contratualização” das políticas públicas. Trata-se de uma redefinição do papel e funções do Estado, e não seu retraimento, como refere Rodrigues (1999, p. 275) “(...) *na ordem do dia deve ser colocado não o desinvestimento do Estado, mas a reflexão e prática sobre seu reinvestimento*”.

O aparecimento de um novo funcionamento do Estado impôs novos modos de intervenção estatal e, conseqüentemente, de funcionamento das políticas sociais públicas. A centralidade passou para os processos de governação, que já não incluem apenas o Estado mas também outras organizações e associações de diversas áreas e domínios que partilham com ele as funções. Note-se que o Estado não perde o papel de coordenador, assumindo o controle estratégico do conjunto através de ações de avaliação e de supervisão<sup>61</sup>. Esta nova forma de atuação do Estado assumiu duas funções, por um lado, a salvaguarda da legitimidade de um Estado cujas funções sociais eram postas em causa e, por outro lado, responder à complexificação dos

---

<sup>60</sup> Note-se, no entanto, que a nova gestão pública deixou muitas marcas na administração pública que ainda hoje são visíveis.

<sup>61</sup> Um papel de coordenação que pode ser encarado de dois pontos de vistas: como uma estratégia de controlo mais centralizado para as áreas no qual o papel do Estado estava descentralizado ou como um contributo para a descentralização das suas funções nas áreas onde, contrariamente a sua ação, era mais centralizada.

problemas sociais, com novas estratégias que passam pelas respostas “locais” e com o envolvimento de diferentes intervenientes através das “parcerias”.

Esta reforma de atuação da administração pública não ocorreu de forma igual nos países com um Estado Social social-democrata e os países com um modelo corporativista e continental. No primeiro caso existiu uma tendência para a adoção de medidas de privatização<sup>62</sup>, nos modelos continentais e cooperativista verificou-se uma escolha por medidas de descentralização e desregulação.

Em Portugal esta lógica de intervenção contratual ocorre com a introdução das chamadas políticas sociais ativas ou “novas” políticas sociais. Segundo Hespanha (2008, p. 1) o objetivo dessa nova geração de políticas é *“ajudar as pessoas a se inserirem socialmente, seja nos mercados de trabalho, seja em atividades socialmente reconhecidas”*, realçando-se, assim, a importância da inserção social vista enquanto um *“(…) espaço intermédio entre o emprego assalariado e a atividade social naqueles casos em que as políticas indemnizatórias falham”*. O mesmo autor adianta um conjunto de características destas novas políticas sociais como sejam: i) considerar a inserção como *“(…) mais do que um mero direito de subsistência pois reconhece ao seu titular um papel positivo na sociedade, o de contribuir com a sua atividade para a utilidade social”*; ii) implicar uma coresponsabilização entre o Estado e o cidadão beneficiário já que *“(…) a obrigação não pesa apenas sobre uma parte, ela pesa também sobre a sociedade, obrigando-a a levar a sério os direitos da população marginalizada”*; iii) conceber respostas de inserção como um *“(…) conceito aberto à experimentação”* e; iv) incluir na inserção de uma dupla dimensão individual e coletiva, pelo que para além da intervenção personalizada com os beneficiários atua *“(…) sobre os contextos que incorporam a população mais marginalizada, seja um bairro, um grupo étnico ou um coletivo de pessoas”* (2008, p. 2).

Trata-se de uma nova abordagem em que se apela para uma atitude ativa do Estado e dos cidadãos beneficiários, o que, nas palavras de Hespanha, podemos sintetizar da seguinte forma:

*“Enquanto o Estado tinha uma postura relativamente passiva (atendimento de balcão), muito centralizada e baseada numa estrutura burocrática de serviços, regida por normas rígidas, a relação com os cidadãos era de autoridade, sem que a estes fossem reconhecidos verdadeiros direitos. O Estado assumia a responsabilidade exclusiva da intervenção, operando isoladamente. O cidadão era apenas um agente passivo porque se desconfiava*

---

<sup>62</sup> É no contexto da NGP que a privatização ganha forte relevo, num contexto económico que alguns autores denominam de pós-Keynes.

*que, uma maior autonomia, pudesse vir a ser aproveitada para obter qualquer proveito pessoal. (...) As mudanças são perceptíveis quer do lado do Estado quer do lado da sociedade. Do lado do Estado, existe agora uma atitude de confiança nas capacidades da sociedade civil para desenvolver iniciativas autónomas e para assumir o papel mais forte na organização das solidariedades. Do lado da sociedade, verifica-se um aumento da consciência dos direitos, um aprofundamento das solidariedades e novas formas organizativas de ação e combate à passividade e ao fatalismo” (2008, p. 3-4).*

Segundo Soulet (2012, p. 12-13) as alterações ocorridas no âmbito das políticas sociais podem ser resumidas a quatro campos fundamentais, nomeadamente: i) o aparecimento de um modelo de responsabilidade do risco no qual toda a sociedade é responsabilizada substituindo a lógica na qual a sociedade respondia através da compensação e proteção, ii) o surgimento de um modelo participativo com base na emancipação e na ação, iii) existência de apoios dependentes da disponibilidade do cidadão participar de forma ativa na sociedade e, iv) o aumento de ações de informação e prevenção das situações de risco.

Saliente-se, no entanto, que apesar da perspetiva que defende que a passagem da subsidização para a ativação ter ocorrido por razões de ordem ideológica contra a desmotivação e marginalização e a favor da inserção social, o facto é que isso aconteceu, sobretudo, devido aos constrangimentos financeiros dos sistemas de proteção social que se generaliza devido à crise das últimas décadas do século XX. Deste modo, e segundo Hespanha e Matos, “(...) os governos encontraram na ativação um convite à diminuição dos gastos e ao grau de dependência dos subsidiados” (2000, p. 92-93). De igual forma, esta nova perspetiva permitiu a incorporação de uma dimensão moral aos benefícios, já que estabelece uma relação de “obrigatoriedade” entre o direito de receber um benefício e o dever de, para isso, contribuir com uma atividade (mesmo que no terceiro setor ou no mercado social de emprego). Estabelece-se uma relação de troca com o benefício fornecido pelo Estado, que agora deve mostrar-se como uma entidade que exige algo em troca. Esta nova ideologia moral pode levar ao que os autores denominam de uma forma de “*compulsão para o trabalho*” como estratégia para justificar (e como obrigação para receber) o benefício.

Na atualidade a ativação é uma das orientações mas invocadas para o sucesso das políticas sociais, um princípio que embora salientado a responsabilidade das instituições e sociedades centra-se sobretudo na responsabilização dos seus destinatários. Um cidadão que para beneficiar do direito deverá demonstrar uma

vontade ativa de se integrar na sociedade, e que terá que subscrever um contrato baseado num princípio de direito como troca.

Todas estas mutações ocorridas a partir das últimas décadas do século passado levaram ao ajustamento das políticas sociais que apresenta as seguintes tendências: substituição da solidariedade passiva pela ativa, flexibilização dos dispositivos institucionais de implementação de modo a se descentralizarem, criação de uma ação administrativa baseada na parceria e uma centralidade na inserção como estratégia de articular o social e o económico (Wuhl, 1996).

Destacamos duas características destas novas políticas sociais (ativas) nas quais se integra o Rendimento Mínimo Garantido e, posteriormente o Rendimento Social de Inserção: a intervenção com base na coresponsabilização e contratualização e a intervenção territorializada com o ressurgimento da importância do espaço local.

## **2.1. O local como contexto de intervenção**

Nas últimas três décadas o nível nacional/ estatal que imperava desde o século XIX entrou em declínio dando origem a um movimento de (re)territorialização, visível ao nível das políticas públicas, especialmente das políticas sociais. Esse processo, perceptível em Portugal a partir da década de 90 do século XX, possibilitou o surgimento de novos atores que passam a partilhar um conjunto de funções com o Estado que, no entanto, mantém a sua importância como instância de decisão. Note-se que, já existiam organizações sociais que desenvolviam a sua atividade ao nível local, no entanto, a institucionalização de uma prática territorializada por parte do Estado estendeu-se a partir dessa altura.

O processo de descentralização das políticas sociais foi outra das transformações verificada nas políticas sociais no final do século passado. Esta descentralização envolve alterações que Castro agrega em três planos: no plano financeiro, através da transferência dos recursos do governo central para o governo local, no plano político-institucional com a criação de mecanismos de complementaridade nos quais se formam novas formas de representação local (comissões, conselhos, etc.) e, no plano técnico-administrativo, pela “(...) *capacitação progressiva dos poderes locais e regionais*” (1991, p. 15).

Hespanha (2008) considera que a centralidade das políticas sociais na dimensão local pode implicar três tendências para os níveis inferiores de governação ou parcerias locais, nomeadamente: a possibilidade de se envolverem na implementação e gestão das políticas nacionais, a possibilidade de usufruir de maior margem de manobra na implementação das políticas nacionais e, a possibilidade de lhes devolver competências para implementar políticas. O autor defende que, independentemente de qualquer uma dessas tendências, a centralidade ao nível local na implementação das políticas apresenta as seguintes vantagens:

*“a) pode-se ajuizar melhor as necessidades específicas e as oportunidades de inserção e daí adaptar as políticas para tirarem proveito disso; b) existe capacidade de gerir o conjunto de políticas nacionais, regionais e locais que afetam um dado território por forma a evitar duplicações e maximizar as sinergias, e; c) existem aspeto e espaços comuns que podem desempenhar um papel importante na mobilização de agentes locais, empregadores e grupos de comunidade para apoiar objetivos de política” (2008, p6-7).*

Como principais limitações deste tipo de intervenção o mesmo autor aponta (2008, p. 7): a impossibilidade de resolver os problemas sociais ao nível local, a hipótese de se desenvolver uma ação desigual entre os diferentes territórios, a dificuldade de controlar o uso dos recursos públicos, a possibilidade de os objetivos nacionais da políticas serem deslocados e alterados através da sua concretização local, o efeito negativo da familiaridade e proximidade que pode levar a uma dificuldade de analisar as necessidades e oportunidades locais e, a legitimidade de determinadas funções que devem ser garantidas ao nível regional (e nacional) e não local.

Algumas correntes consideram existir uma ligação entre a descentralização das políticas e a democratização das relações políticas. Arretche (1996) salienta as perspetivas liberais, nas quais a descentralização do Estado, através da privatização de empresas estatais e da transferência de responsabilidade e serviços para o setor privado, funciona como mecanismo de democratização capaz de, por um lado, criar maior capacidade de iniciativa e participação e, por outro lado, adequar as respostas face as necessidades da sociedade. Pelo contrário, surgem perspetivas que consideram a descentralização como insuficiente para garantir a democratização das relações políticas. Borja *et al* (1986) considera que, para isso acontecer, seria necessário uma nova gestão das políticas públicas com maior participação das classes populares, pois nem sempre descentralização implica participação popular

A descentralização como mecanismo de territorialização das políticas públicas pode ser encarada, segundo Barroso (1996, p. 10-12), enquanto instrumento para garantir a introdução da lógica do mercado e facilitar a privatização; enquanto mecanismo de transferência das contradições e problemas do centro para a periferia e como estratégias do Estado financiar localmente aquilo que define e decide isoladamente; enquanto decisão do Estado como estratégia para garantir e manter o seu poder; enquanto processo de apropriação de uma comunidade através da sua mobilização e de uma ação coletiva com vista a resolução de problemas e/ou ao desenvolvimento local.

Note-se que em Portugal esta última perspetiva existe de forma residual. De facto, na esmagadora maioria das vezes as políticas sociais territorializadas não surgem como fruto de uma reivindicação local mas como resultado de uma decisão central, assumida por um Estado que pretende integrar uma lógica “contratual” na sua ação. Como refere Charlot a territorialização deixa de ser uma “(...) *conquista local, mas o efeito de uma política nacional: ela foi desejada, definida, organizada e posta em prática pelo Estado*” (1994, p. 27). O clima de consensualidade associado a políticas públicas desenvolvidas ao nível local, mas criadas ao nível nacional, sem qualquer reivindicação local que exija a sua criação, esvazia a lógica emancipatória que poderia estar presente nas medidas locais. Para além disso, a territorialização das políticas implica que os representantes locais passem a ser os responsáveis pelas políticas perdendo o seu papel de dinamizadores locais (no sentido de “impulsionar” as reclamações do terreno). Assim, o que poderia ser uma reivindicação local que permitiria a emancipação e desenvolvimento da população pode tornar-se numa prática instrumental presente nos discursos políticos baseados numa lógica de harmonia social.

Ainda com o argumento de diferenciar as medidas que são desenvolvidas localmente mas pensada em termos nacionais e aquelas que tem origem no contexto local, Autès (1991) distingue entre práticas territorializadas e práticas territoriais. As primeiras referem-se a ações sobre um determinado lugar já pré-concebido e muitas vezes estigmatizado, ações que são pensadas e levadas para o local por alguém exterior ao mesmo, em regra através de programas e projetos. As segundas são ações que partem dos atores do lugar nas quais ocorrem, estas ações são planeada e desenvolvidas com a participação ativa dos atores locais.

Em Portugal a noção de territorialidade, encarada como um processo estratégico, permitiu uma redefinição da ação pública a partir de princípios de

participação, parceria, proximidade, coresponsabilização e cidadania. Existe, no entanto, uma contrariedade entre a subsidiariedade da ação e a tradição centralista de atuação do Estado português que exige que se reestruture o formato da relação entre o central e o local, de modo a que esta tenha em conta os princípios europeus “(...) *do enquadramento territorial das políticas públicas (a subsidiariedade, as parcerias alargadas, a participação das autori*

*dades locais nos diversos centros de decisão, inclusive europeu)*” (Francisco, 2002, p. 263).

Contrariando a tendência de descentralização continua a existir em Portugal uma necessidade do papel central do Estado, tanto no “(...) *no uso das formas de controlo apropriado para resolver os problemas de desigualdade social na proteção*” como na “(...) *provisão de políticas de apoio que permitam complementar as iniciativas locais (...) e no fornecimento de certos serviços a nível central, como financiamento, campanhas de consciencialização, avaliação de projetos e assistência técnica*” (Hespanha, 2008, p. 8).

A territorialização implica encarar o local não como mero espaço de implementação, através de uma descentralização das ações decididas pelo poder central, mas sim como um espaço específico, com características próprias, com relações sociais singulares e com capacidades e potencialidades intrínsecas. Como refere Ruivo a ação local das políticas públicas deve ser “(...) *escorada ou sustentada em termos de cada um dos locais onde se exerce através de um sistema de canais e comportas constituídas por indivíduos, grupos e instituições, os quais terão por função a receção, modelação, adaptação e execução local de tais políticas*” (2000, p. 45).

Note-se, no entanto, que a descentralização e o desenvolvimento das parcerias reduz-se, muitas vezes, a uma reprodução do Estado, que desse modo garante a manutenção do seu poder ao nível local. As práticas burocráticas próprias do Estado passam a ser partilhadas pelos atores locais que as reproduzem em vez de introduzirem novas e mais flexíveis formas de intervenção. De facto, a descentralização e, conseqüente, territorialização da ação nem sempre resulta numa capacitação dos poderes locais no processo das políticas públicas. Como salienta Gomes:

*“O esforço da descentralização da ação do Estado redonda frequentemente num literalismo. A noção de literalismo designa, neste contexto, fundamentalmente, a reprodução das lógicas e dos significados centrais do agente da ação (nos vários patamares em que é actuante). A descentralização, enquanto literalismo, não*

*produz os resultados que seriam de esperar, pois o seu ator (o Estado) obvia as transformações do sistema de interação política vigente. Nesta perspetiva, o conceito de descentralização perdeu, em Portugal, a sua capacidade hermenêutica, isto é de constituição de novas realidades, reduzindo-se a uma prática tautológica” (2006, p. 16).*

Acrescenta-se o facto de, na atualidade, a noção do “local” ser atravessada por um duplo fenómeno de globalização e territorialização. Assim, a análise dos problemas deve ter em conta o nível local mas, também, as características do contexto nacional e transnacional que influenciam esse mesmo problema. Deste modo, o contexto local só pode ser compreendido com base no contexto global onde está inserido e, simultaneamente, o global só pode ser entendido com base nas explicações locais que lhe dão “forma”. Assim, é possível perceber de que modo, com que limites e potencialidades, uma medida de carácter nacional/ estatal (e muitas vezes europeia) pode responder aos fenómenos e características locais.

## **2.2. O contrato como base de atuação**

A lógica contratual e de parceria social<sup>63</sup> foi generalizada pela Comissão Europeia, através do Livro Branco da Política Social Europeia (CE, 1994) e mais tarde pelo III Quadro Comunitário de Apoio de 2000-2006 (CE, 2000), que dão prioridade as “ações integradas de base territorial” concretizadas por meio das “parcerias”, “partenariado”, “redes sociais”, “solidariedades locais”, etc.

Podemos dizer que se trata de um duplo processo de “localização” e “europeização” das políticas públicas. A Europa aparece como um espaço de debate de problemas e soluções que transforma num conjunto de normas e recomendações para os diferentes Estados nacionais. Para além disso, o fato de os países pertencerem à União Europeia implica, muitas vezes, a convergência e harmonização

---

<sup>63</sup> Rodrigues e Stoer (1998) consideram que existe uma diferenciação entre parceria e partenariado. A primeira é um processo de colaboração e cooperação formal com o objetivo de mobilizar uma aliança de interesses e responsabilizar os parceiros para a concretização de uma agenda comum. A parceria é um processo de colaboração e cooperação relativamente informal, que surge e se organiza a nível local. Estes conceitos têm sido utilizados de forma indistinta, acabando por prevalecer a noção de parceria tanto nos discursos quotidianos dos técnicos, como nos documentos e discursos oficiais. Note-se que consideramos aqui as parcerias como o resultado de combinações novas (contratuais) com outras mais antigas, de carácter informal.

das políticas, produzindo atos de reprodução de ações e medidas em países diferentes. No caso do RMG a sua criação foi suscitada pelas recomendações de 1992 da CEE<sup>64</sup> e em grande parte “inspirado” no RMI francês.

O modelo de parceria<sup>65</sup> implica uma intervenção estatal baseada em mecanismos de cooperação e de coordenação, onde o Estado partilha o desenvolvimento de políticas e serviços públicos com outros atores e agentes privados. Note-se que, as parcerias não implicam nem a privatização nem a liberalização, mas sim uma cooperação contratual entre instâncias públicas e privadas que assumem responsabilidades conjuntas na implementação de serviços e políticas públicas.

A ação com base na parceria ganha especial relevo com a consideração da multidimensionalidade dos problemas sociais, que implicam uma intervenção também ela diversificada de atores, cada um com competências setoriais distintas, tanto públicas como privadas. Trata-se de uma ação que implica um conjunto de estrutura e de atores que *“(...) põem em comum recursos com vista a atingir determinadas finalidades, como partilhar pertenças, fazer circular informação, produzir ajudas, mobilizar capital social, ligar os agentes económicos ou controlar as políticas públicas”* (Hespanha, 2008, p. 8).

Para Rocha existem duas dimensões intrínsecas às parcerias: i) a mutualidade, entendida como a *“(...) interdependência e procura de maximização de benefícios, limitada pela expectativa de prosseguir determinados objetivos comuns que não estão em contradição com os objetivos de cada um dos parceiros”* (2011, p. 76). Aqui encara-se os parceiros como capazes de se influenciar mutuamente, não existindo situações de domínio de um sobre o outro; ii) identidade organizacional, ou seja, os critérios e características que diferenciam uma organização das outras e, por isso, lhe confere uma identidade. Estes podem ser: *“(...) os seus próprios valores, a sua própria missão e clientes”* (2011, p. 77).

Estas dimensões permitem diferenciar as parcerias do contrato, da extensão e da absorção. No contrato, as entidades envolvidas apresentam objetivos e motivações diferentes. Na extensão uma das entidades exerce o domínio sobre a outra, que acaba

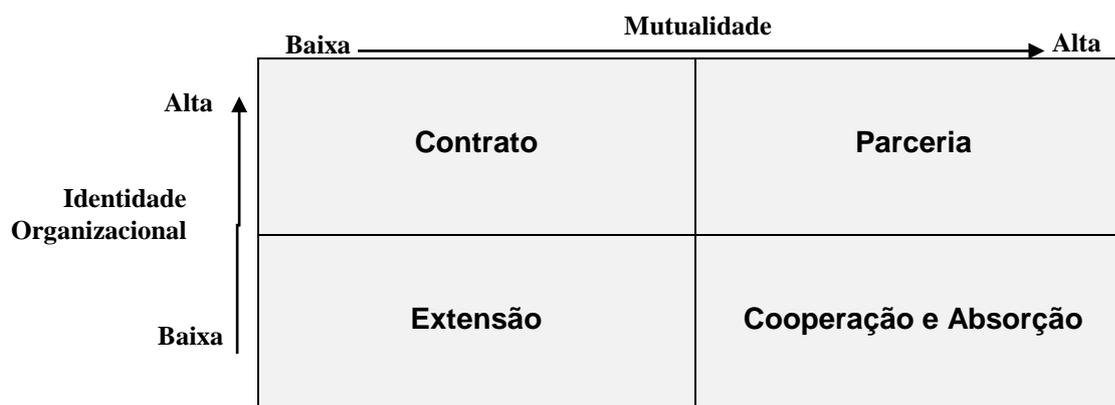
---

<sup>64</sup> Recomendação 92/441/ECC – recomendação do Conselho aos Estados-Membros que reconheçam o direito fundamental do indivíduo a recursos e prestações suficientes para viver dignamente – e Recomendação 92/442/CEE - recomendação do Conselho aos Estados--Membros que garantam um nível de recursos compatível com a dignidade humana.

<sup>65</sup> O modelo de parceria, inicialmente utilizado no setor industrial, torna-se comum, no final do século XX e início do XXI, no setor público, onde pode assumir variadas formas e ser aplicado como substituto ou em simultâneo com a nova gestão pública.

por perder a sua identidade, podendo ser absorvida (fundida) pela entidade dominante. Rocha apresenta o seguinte esquema para sintetizar a relação que pode existir entre a mutualidade e a identidade organizacional:

Quadro n.º 5. Relação mutualidade/ identidade organizacional



Fonte: Rocha (2011, p. 77)

Por sua vez, a União Europeia (CE, 2004) distingue dois tipos de parcerias público-privada: i) parcerias de tipo contratual baseado nas relações unicamente contratuais entre os atores. Estas parcerias podem assumir diversas configurações e podem atribuir diversas funções ao setor privado que foi contratado (criação, realização, renovação de serviços). No interior deste tipo de parcerias é, ainda, possível distinguir entre os parceiros privados que ficam com a responsabilidade de realizar e gerir as infraestruturas (em regra por um determinado período de tempo), sendo o financiamento efetuado por pagamentos regulares (e não por taxas aos utentes), e os parceiros privados que prestam um serviço público, sendo a sua coordenação da responsabilidade do parceiro público e o financiamento efetuado diretamente pelo cliente do serviço através de taxas (e por vezes com subvenções); ii) parcerias de tipo institucionalizado, que implica a criação de uma entidade conjunta entre o parceiro público e o privado. Essa entidade criada fica com a responsabilidade de prestar e/ou de gerir a prestação de um serviço de benefício público.

Estas perspetivas demonstram que uma parceria não é um mero contrato mas implica uma cooperação e um consenso. O desenvolvimento das parcerias na prestação de serviços públicos alterou o modelo hierárquico (*top down*) que dominava, e foi sendo substituído por estruturas de rede (*networks*), surgindo um Estado – de tipo

governança - que assume funções de coordenação e inspeção, num modelo de atuação *bottom-up*. Esta conceção de parceria enquanto estrutura horizontal permitiu uma alteração na ação das políticas públicas, que integram o princípio da coordenação, cooperação e coresponsabilidade.

Saliente-se que a noção de contratualização não é recente existindo, como refere Santos (1998), desde o surgimento da racionalidade social e política da modernidade ocidental, a qual se baseou na noção de “contrato social”. No final do século passado esse modelo clássico de contrato social é posto em causa, fruto da crise do Estado Social, que assumia o papel central no processo de contratualização social da modernidade. No entanto, e em vez do fim do contrato na atualidade, este reposiciona-se e ganha centralidade. Trata-se de uma nova forma de contrato denominada de “*contratualização liberal individualista*”, baseada na lógica de contrato civil entre indivíduos, em vez da noção de contrato social que procurava conciliar os interesses sociais divergentes das várias associações coletivas, e espelhando “(...) enquanto *contratualização social, um falso contrato, uma mera aparência de compromisso constituído por condições impostas sem discussão ao parceiro mais fraco do contrato*” (Santos, 1998, p. 23). Esta situação transforma muitas vezes um contrato em uma ação obrigatória.

Para Nicolas-Le Strat (1996) este contrato mais do que uma “obrigação” é uma “implicação”, pois não existe uma ação tutelar mas sim um envolvimento, um compromisso. Numa lógica semelhante Ion (2000) fala na “participação”. Para o autor a participação tornou-se numa diretiva nacional presente nos discursos políticos mas inexistente na realidade. Deste modo, a participação e a implicação formam um novo paradigma de intervenção que substitui a dominação e o controlo.

Na maioria das vezes a implicação ou a participação é pensada no sentido do consenso, envolvendo não uma negociação mas sim uma coordenação e articulação entre os intervenientes, ou seja, uma “(...) *complementaridade serena*” (Charlot, 1997, p. 228). Deste modo, a ideia de colaboração e coresponsabilização inclui uma perspetiva de consenso ocultando, e mesmo rejeitando, as relações de conflito presentes na dinâmica social. Esta harmonia social inerente aos diferentes parceiros que assumem determinado contrato é muitas vezes concretizada através do que Gaudin (1996) denomina de “*filtragem de interlocutores*” que farão parte do grupo, através do recrutamento de apenas algumas elites, da utilização de processos de representação institucional e a conseqüente desmobilização de outros atores locais e,

da audição de determinadas comissões e especialistas (que integram grupos de interesse).

Este clima de consensualidade ligada a parceria, para além de “naturalizar” essa prática, ao considerar que as parcerias surgem e funcionam naturalmente, esvazia o processo da matriz política. Deste modo, a lógica de discussão que levaria a uma verdadeira participação dos atores locais é substituída por uma atitude normativa baseada na ideia de harmonia. Esta noção de parceria permite apenas uma delimitação de competências de determinados atores numa dada área de atuação e não o seu real envolvimento na mesma.

Numa lógica similar, Stoer e Rodrigues (2000) referem que a palavra “parceria” assume na atualidade um carácter ideológico que a torna uma prática mecânica, de construção espontânea, sem o envolvimento do conflito, esvaziando a própria lógica que lhe era inerente. No caso português os autores salientam, ainda, a necessidade de um Estado animador surgir em paralelo com um Estado provedor, já que o tardio desenvolvimento do Estado Social provocou um défice na responsabilização e direitos sociais, que “implica” que o Estado mantenha a sua ação enquanto fornecedor de alguns serviços e respostas sociais.

Embora as parcerias estejam gravadas nas “novas” políticas sociais o percurso para as desenvolver na sua plenitude ainda está longe de estar percorrido. De acordo com Rodrigues:

*“Generalizou-se a evidência das vantagens da cooperação aos vários níveis, com propósitos múltiplos, mas onde é iniludível a invocada necessidade de uma melhor administração (sobre os recursos financeiros, o pessoal, os bens e serviços). Aqui reside, na nossa visão, uma questão central na conceção e uso das parcerias – fazê-las instrumento do (também ele) novo gerencialismo, ou seja, esperando mais do que o seu contributo para ‘melhor’ fazer, do que da sua capacidade para fundar e abrir melhoradas perspetivas e prioridades” (2008, p. 92-93).*

---

De forma sintética podemos considerar que é no contexto de mutações do final do século XX que surge uma nova forma de intervenção do Estado nas políticas sociais públicas baseada na lógica da parceria, da cooperação e da contratualização. A tradicional gestão centralizada das políticas públicas é modificada para um processo

que resultada da interação de vários atores e instâncias, entre os quais o Estado. É nesta lógica de atuação do Estado contratual que surgem as políticas ativas, introduzindo uma mutação na relação entre direito e dever e, criando uma intervenção baseada na coresponsabilização, na contratualização e na intervenção territorializada.

A intervenção em parceria permitiu modificar o modelo hierárquico de ação por uma atuação em rede, numa estrutura horizontal na qual o Estado, em regra, assume o papel de coordenação. O RSI é um exemplo desta nova lógica contratual que efetua um apelo à participação dos diferentes intervenientes que assumem o contrato – desde o beneficiário até os diferentes parceiros que integram os Núcleos Locais de Inserção (constituído por representantes e/ou técnicos de instituições nacionais e locais e coordenado pelo Estado, através da segurança social).

Como referido anteriormente, estas parcerias podem ser encaradas como uma ação obrigatória de “participação” que não implica mais do que um conjunto de atores que se juntam para marcar a sua presença, sem estabelecer objetivos comuns e estratégias convergentes. Deste modo, a negociação inerente é substituída por uma mera articulação baseada no consenso, na qual a participação se torna numa atitude normativa de delimitação de competências. É possível que no âmbito dos Núcleos Locais de Inserção os parceiros assumam o papel de participantes consensuais com competências delimitadas e diferenciadas, deixando de existir espaço para a negociação, discussão e participação ativa.

Ainda tomando como exemplo a medida de RSI, esta noção de contrato pode levar a uma maior responsabilização do beneficiário no processo e, desse modo, passar de um “mero beneficiário” de um direito para um parceiro que deve provar através das suas ações a sua implicação no processo de inserção. Note-se ainda, que o parceiro mais fraco - o beneficiário - não está em posição de negociar nem de escolher podendo levar a uma transformação do contrato em obrigação.

No que se refere a territorialização existem alguns autores que defendem que a mesma implica uma transferência de responsabilidade, um mecanismo de democratização que aumenta a capacidade de iniciativa e participação e permite adequar as respostas às necessidades locais. Numa lógica contrária, a territorialização não implicaria necessariamente a democratização, que exige a criação de outros mecanismos de garantia de participação das classes populares. O RSI, embora proponha e preveja uma ação territorializada, não surgiu de uma reivindicação local mas sim de uma decisão nacional, que determinou a sua formulação e os mecanismos de implementação. Nas palavras de Autès (1991) é uma política que implica uma

prática territorializada, ou seja, uma ação pensada e transportada para o local por alguém exterior ao mesmo. Esta situação pode provocar um “efeito de espelho” na qual os diferentes atores reproduzem as práticas burocráticas próprias do Estado, levando a uma rigidez no funcionamento dos atores parceiros, em vez de novas e mais flexíveis formas de intervenção.

Acrescenta-se que à análise e intervenção nos problemas sociais deve ter em conta o nível local mas, também, as características do contexto nacional e transnacional. Assim, o “local” deve ser trespassado por um duplo fenómeno de globalização e territorialização. No que se refere ao problema da pobreza e exclusão social sabemos que ele requer respostas ao nível local, nacional e internacional. A medida de RSI embora assente numa lógica de territorialização da ação, não pode ser analisada apenas tendo em conta o contexto local mas deve ter em conta o espaço nacional e estatal no qual a medida surge e é desenvolvida.

No decorrer da análise da política do RSI, na parte III, iremos procurar compreender, na perspetiva dos informantes privilegiados, de que forma estas características se espelham na política do RSI.

## Capítulo 4. O Rendimento Social de Inserção

---

*“O desenvolvimento como Liberdade incide sobre a liberdade de alcançar os objetivos na vida que uma pessoa escolheu através do seu raciocínio”*  
Amartya Sen

Neste capítulo procuramos traçar o retrato do RSI. Para o efeito explicitamos em que consistem as políticas de mínimos sociais e a sua conceitualização enquanto mecanismos de ativação. Tendo em conta que esta política pretende atuar sobre a pobreza e exclusão social efetuamos uma clarificação desse problema, de modo a melhor o compreender.

Finalizamos o capítulo com a apresentação do RSI, desde o seu surgimento até a atualidade. Aqui para além da pesquisa bibliográfica e documental utilizamos como matéria-prima três entrevistas a atores político-partidários que influenciaram a criação do RMG e do RSI.

### 1. Os mínimos sociais na União Europeia

---

A ideia de uma política de rendimento mínimo desenvolveu-se na Europa ao longo do século passado, principalmente no pós-guerra, altura em que se iniciou em Inglaterra o debate sobre a necessidade de garantir um rendimento mínimo às famílias sem qualquer assistência que viviam abaixo do limiar de pobreza. Note-se, no entanto, que a Dinamarca já tinha implementado um programa semelhante em 1933. Progressivamente, surgem experiências pioneiras em alguns países, como sejam Inglaterra (1948), Alemanha (1961), Holanda (1963), até que esta política se estende a

um grande número de países - Bélgica (1974), Irlanda (1977), Luxemburgo (1986), França (1988), Itália (1989). Em 1989, os países da Europa adotam (com a exceção da Inglaterra) a "*Carta Social dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores*" que aconselha a extensão do rendimento mínimo garantido a todos os países.

Nos diferentes Estados membros da União Europeia, os regulamentos de renda mínima surgem em momentos distintos. Para Rubert e Saragossà (s/d) inicialmente encontramos os programas que surgem antes da crise económica de 1973, que configuram a primeira geração de políticas integradas à margem dos sistemas de proteção social e caracterizadas pelo seu perfil fortemente assistencialista e pela ausência de processos de inserção social e/ou laboral. A segunda fase, que se desenvolve até ao final da década de 80 do século XX, integra as políticas de inserção que procuravam superar a diferenciação na proteção efetuada entre os que eram considerados aptos para o trabalho e os que não eram. O exemplo mais simbólico desta segunda geração de políticas de mínimos aconteceu na década de 80 em França com a criação do Rendimento Mínimo de Inserção (RMI) que, na sua filosofia, reconhecia a existência de causas estruturais na incapacidade para trabalhar, alterando a lógica tradicional da assistência social que diferenciava os pobres dos desempregados, considerando-se ambos os grupos como penetráveis entre si.

As principais novidades da segunda geração de políticas de inserção podem ser resumidas em quatro pontos (Rubert e Saragossà, op. cit): i) a superação da ideia de ajuda assistencialista tradicional ao configurar-se a medida como um direito subjetivo; ii) a existência de um projeto de inserção profissional ou social na base do benefício; iii) a concretização de um acompanhamento para a concretização do projeto de inserção do beneficiário, diminuindo a estigmatização associado ao apoio; iv) a base tendencialmente universal da política, ao configurar-se como um direito de cidadania desvinculado da condição laboral.

Nos anos 90 do século passado ocorreu um redirecionamento deste tipo de políticas na Europa, passando a existir, em alguns países, um condicionamento mais explícito para aceder a mesma, que passava pela adoção de uma atitude ativa de integração no mercado de trabalho. Surgem os chamados sistemas de ativação, no qual a inclusão ativa no mercado de trabalho é encarado como uma resposta para as situações de pobreza. Na atualidade, as características das políticas de mínimos sociais adotadas pelos diferentes países da Europa variam de Estado para Estado, demonstrando as especificidades históricas, económicas e sociais de cada país. Esta diversidade revela segundo Guibentif e Bouget (1997, p. 52), "(...) a maneira como a

*pobreza é percebida ou avaliada na sociedade: pobreza absoluta, pobreza relativa, ou ainda pobreza multidimensional”.*

A heterogeneidade das medidas de rendimento mínimo na Europa são visíveis a diferentes níveis. O primeiro deles refere-se às condições de acesso às prestações, verificando-se grande variabilidade nas exigências de nacionalidade, residência e idade<sup>66</sup>. Um segundo nível de disparidade centra-se no montante das prestações, que não varia apenas entre os países mas também no interior de alguns deles. Assim, em alguns países cada região possui uma tabela própria para calcular o valor da prestação (Alemanha, Finlândia, França, Suécia, Países Baixos). A consideração da medida como sendo supletiva ou cumulativa de outras prestações sociais constitui o terceiro nível de diferenciação entre os países europeus que aplicam o rendimento mínimo. A quarta divergência refere-se à existência ou não do acompanhamento social aos beneficiários da prestação, à obrigatoriedade da existência de um contrato de inserção e à existência de mecanismos de contrapartida<sup>67</sup> (Guibentif & Bouget, 1997).

Apesar desta heterogeneidade, existem, segundo a perspectiva de Euzéby (1991), particularidades comuns entre os países europeus que aplicam a medida, nomeadamente: i) o seu perfil universal, já que se destina a todos aqueles que se encontrem em situação de necessidade devido à falta ou insuficiência de rendimentos; ii) a sua natureza enquanto direito subjetivo, sendo atribuído com base num pedido efetuado pelo próprio interessado; iii) a sua condicionalidade como direito, ao impôr o respeito por certas prerrogativas e, em alguns países, contrapartidas (como seja a disponibilidade para exercer um trabalho); iv) a sua natureza de subsidiariedade, ao condicionar o seu valor ao montante de outras prestações sociais e/ ou ao rendimento individual e familiar.

Por sua vez, Goujon (1994) considera que as diferentes medidas de política de renda mínima na Europa podem ser agrupadas em duas grandes tendências ideológicas. A primeira de inspiração liberal, na qual a política de renda mínima é vista

---

<sup>66</sup> Em relação à nacionalidade, existem países que não colocam quaisquer restrições aos cidadãos não nacionais (Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia) e outros nos quais as condições para os cidadãos não-nacionais diferem das condições exigidas aos nacionais (Áustria, Dinamarca). No que se refere a residência, alguns países exigem a permanência num domicílio por mais tempo (Bélgica, Espanha, Luxemburgo). Sobre a condição referente à idade existem países que fixam um limite máximo de idade para aceder ao benefício (Espanha) e outros que estabelecem uma idade mínima para aceder à prestação (Alemanha, Irlanda, Finlândia, Suécia, Bélgica, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Áustria, Espanha, França, Luxemburgo) (Guibentif & Bouget, 1997).

<sup>67</sup> Alguns países consideram existir uma relação direta entre a falta de emprego e a necessidade da prestação, pelo que o mecanismo de contrapartida refere-se à disponibilidade para a inserção profissional (Áustria, Alemanha, Espanha, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Finlândia, Suécia, Reino Unido), outros associam a necessidade da prestação a fatores ligados com a exclusão social.

como mecanismo de proteção social que permite lutar contra a pobreza, devendo para o efeito focalizar-se apenas naqueles que mais necessitam, em vez da lógica universalista presente em algumas políticas sociais. A segunda de inspiração distributiva, que considera as políticas de renda mínima como mecanismos de repartição da renda.

Partindo das propostas de diversos autores podemos considerar a política de rendimento mínimo de três formas distintas.

A primeira concebe essas políticas como uma renda mínima universal ou uma renda básica, ou seja, a atribuição de um mínimo de recursos a todos os indivíduos, independentemente da sua situação no mercado de trabalho. A renda é aqui considerada enquanto um direito de cidadania de todos os cidadãos, sendo a unidade de referência o indivíduo. Este tipo de renda é proposto tanto pelas correntes de inspiração liberal como de inspiração distributiva, cada uma das quais com determinadas especificidades. Incluímos aqui as propostas de *segundo cheque* de Aznar (1988)<sup>68</sup>, *renda de existência* de Bresson (1991)<sup>69</sup>, a *renda social* de Gorz (1992)<sup>70</sup> e a *renda básica* de Van Parijs (1987, 1995)<sup>71</sup>, que defendem a repartição entre todos os cidadãos de uma parte de rendimentos, independentemente da participação de cada um no sistema produtivo.

Parijs (1992) apresenta dois argumentos favoráveis para a aplicação desta política: i) a razão económica, em que a renda básica incondicional e independente do trabalho é encarada como uma estratégia para o avanço do capitalismo ao permitir o combate da pobreza e do desemprego de longa duração e a garantia da funcionalidade dos sistemas de proteção social e, ii) a razão ideológica, no sentido de ser um meio para atingir o socialismo e, conseqüentemente, a emancipação. Outros dos autores que argumentam a favor da renda básica são Offe (1992)<sup>72</sup> e Standing

---

<sup>68</sup> Renda destinada aos indivíduos ativos a título de compensação pela redução do tempo de trabalho, ou seja, de modo a que os indivíduos possam trabalhar menos tempo sem perder rendimentos. Parte do princípio que as rendas mínimas alimentam um sistema social desigual, já que permite que suporte a existência de não ativos.

<sup>69</sup> Renda de existência, incluída no campo da renda mínima universal, prevê a atribuição a todos os membros da comunidade de uma renda incondicional e propõe o fim do assalariamento.

<sup>70</sup> Renda social para todos os cidadãos, numa sociedade caracterizada pela diminuição progressiva do tempo de trabalho, permitindo a passagem de uma sociedade produtivista ou de trabalho para uma sociedade dos tempos livres, na qual a cultura e o social prevalecem sobre o económico.

<sup>71</sup> Renda incondicional de carácter distributivo atribuída independentemente de qualquer exigência.

<sup>72</sup> Para Offe (op. cit) a renda básica deveria apresentar as seguintes componentes: i) ser individual ao nível da subsistência, baseando-se na cidadania e não na participação no mercado de trabalho, ou seja, apresentar um cariz universal; ii) ser paga por impostos provenientes dos que têm emprego e não precisam da renda básica; iii) existir legislação que restrinja o acesso aos que não tem necessidade; iv) garantir o desenvolvimento de um trabalho cooperativo e outras formas de trabalho não pago além do emprego formal

(1999) que a consideram como um mecanismo funcional face à necessidade de redimensionamento do sistema de proteção social, tendo em conta a inadequabilidade desse sistema face às novas necessidades do sistema de trabalho. Esta renda surge como um novo mecanismo de proteção social (substitui o sistema de proteção social baseado no emprego).

A segunda forma de conceber as políticas de mínimos refere-se a sua atribuição como um imposto ou renda negativa, proposta pelas correntes de inspiração liberal. Trata-se de uma renda compensatória para os indivíduos com um rendimento inferior a uma linha de pobreza fixada. É um apoio que pretende responder às situações de pobreza absoluta, pelo que utiliza um conjunto de critérios de acesso e de acompanhamento rígidos, sempre com a preocupação de manter a motivação para o trabalho. Aqui podemos encontrar alguns autores que propõe a fixação de um limite de renda ou linha de pobreza, acima da qual os indivíduos pagariam um imposto e abaixo do qual receberiam uma renda. Esta seria variável, complementar (de acordo com os rendimentos) e substituiria todas as prestações sociais existentes. Neste sentido as propostas incluídas nesta perspetiva são: a *renda básica* de Walter (1989), o *imposto negativo* de Friedman (1962)<sup>73</sup> e o *dividendo nacional* de Roberts (1983)<sup>74</sup>.

Finalmente, a terceira forma de conceber as políticas de mínimos diz respeito a renda social mínima ou renda mínima de inserção. Esta proposta, de inspiração distributiva, consiste na atribuição diferenciada de um mínimo de recursos, de modo a garantir que os rendimentos das famílias não sejam inferiores a um determinado montante estipulado como sendo o valor mínimo. Esta prestação é de tipo contratual, pelo que implica uma contrapartida para beneficiar da mesma, associando-se a transferência monetária a um conjunto de ações de inserção social e laboral dos seus beneficiários. Alguns autores apresentam como desvantagem deste modelo a desmotivação para a procura de emprego, uma vez que se o salário for superior (mesmo que de valor baixo) ao montante mínimo de subsistência perde-se o direito a receber a prestação. Para Euzéby (1988) a renda mínima (substitutiva ou complementar) poderia ser uma forma de combater a pobreza relativa, através da articulação da renda mínima com os outros programas, de modo a ampliar (e não

---

<sup>73</sup> Renda compensatória destinada a trabalhadores com rendimentos inferiores a uma determinada linha de pobreza fixada.

<sup>74</sup> Renda destinada a todos os indivíduos de modo a garantir um mínimo vital e a flexibilização do mercado, ao permitir que o emprego seja determinado pelo jogo livre do mercado.

substituir, como a anterior) os outros programas sociais. Aqui podemos incluir a *renda mínima social* de Euzéby (1991)<sup>75</sup> e a *renda social de inserção* de Milano (1988)<sup>76</sup>.

Na atualidade, como já referimos, existe uma diversidade de mecanismos de esquemas de rendimento mínimo na Europa, podendo-se esquematizar essa heterogeneidade no quadro seguinte.

Convém realçar que, apesar da grande diversidade de esquemas de garantia de mínimos, existe um ponto comum que surge como característica fundamental: a necessidade de assegurar proteção básica a todos os cidadãos e a sua configuração enquanto direito de cidadania.

---

<sup>75</sup> O autor classifica a renda mínima social em duas modalidades: i) a renda mínima substitutiva, que implica uma reforma completa dos sistemas de proteção social e que é representada tanto pelo imposto negativo como pela renda mínima universal; ii) a renda mínima complementar que implica que o benefício seja acompanhado de medidas de inserção social e profissional. Esta última representa a opção da maioria dos países da Europa que adotam uma política de mínimos sociais.

<sup>76</sup> Renda complementar, condicional e diferencial fundamentada no princípio e com a contrapartida da inserção.

Quadro n.º 6. Esquemas de mínimos na Europa

<b>Modelo Escandinavo</b>	Dinamarca	Apoio obtido por meio de medidas de ativação e prestação em géneros destinado a pessoas que não possuam meios de subsistência por motivos estipulados. Os adultos só beneficiam da medida após esgotarem todas as possibilidades de encontrarem emprego. Existe como contrapartida a aceitação de medidas de ativação.
	Finlândia	Apoio económico para indivíduos e famílias que temporariamente não possuam capacidade para suportar os custos de vida. Prevê uma negociação para receber o apoio.
	Suécia	
	Noruega	Apoio económico para garantir a subsistência das pessoas, ou seja, para responder às suas necessidades básicas. Existe uma negociação para receber o apoio.
<b>Modelo Anglo-saxónico</b>	Irlanda	Apoio económico concedido semanalmente para os indivíduos com baixos ou nenhuns rendimentos. Não existe uma obrigação de disponibilidade para emprego.
	Reino Unido	Apoio económico, diferencial, para os indivíduos que não trabalham a tempo inteiro e que possuem um rendimento mensal abaixo de um limite mínimo fixado. Não existe uma obrigação de disponibilidade para emprego.
<b>Modelo Continental</b>	Bélgica	Apoio económico para os indivíduos que não possuem recursos suficientes e que não os conseguem por si mesmos. Existe a obrigatoriedade de disponibilidade para emprego.
	Alemanha	Apoio económico diferencial para os beneficiários da assistência social de modo a manterem um nível de vida decente e atingirem a sua autonomia. Existe a obrigatoriedade de disponibilidade para emprego.
	França	Apoio económico diferencial para os indivíduos com baixos ou nenhuns rendimentos com o objetivo de encorajar a sua integração social e profissional. Existe a obrigatoriedade de disponibilidade para emprego e formação profissional.
	Luxemburgo	Apoio económico aliado a uma prestação de inserção. Existe a obrigação de uma disponibilidade para participar nas medidas ativas.
	Holanda	Apoio económico para os cidadãos que não conseguem assegurar as suas necessidades essenciais. Existe a obrigação da disponibilidade para trabalho, formação ou emprego conveniente.
	Áustria	Apoio económico diferencial para os indivíduos e famílias que necessitem de apoio. Existe a obrigatoriedade na disponibilidade para aceitar emprego conveniente.
<b>Modelo do Sul da Europa</b>	Espanha	Apoio económico para os indivíduos que não conseguem assegurar as suas necessidades básicas. Existe a obrigatoriedade de participar num programa individual de reintegração.
	Itália	Apoio económico, diferencial, para os indivíduos que não têm capacidade para o trabalho e não possuem rendimentos acima de determinado limite. Existe a obrigatoriedade de efetuarem ações no sentido da sua autonomização.
	Portugal	Apoio económico diferencial e um programa de inserção com o objetivo de garantir aos indivíduos e agregados familiares as necessidades básicas e favorecer a sua inserção social e profissional. Existe a obrigatoriedade de participar num programa de inserção e, salvo exceções estabelecidas, disponibilidade para emprego, formação e trabalho conveniente.

Fonte: Elaboração própria com base em Guibentif e Bouget (1997)

## 1.1. Mínimos sociais e a ativação

As bases que foram durante a modernidade consideradas como fundamentos do Estado Social, nomeadamente a expansão económica, o pleno emprego e a estabilidade laboral, entraram numa situação de crise a partir da década de 80 do século XX, impondo uma reconfiguração, interna e externa, dos processos de produção e gestão do mercado de trabalho. A visibilidade externa destas reestruturações ocorre pelo sucessivo crescimento do número de excluídos do mercado de trabalho, especialmente os desempregados de longa duração com poucas probabilidades de retorno ao sistema de trabalho. Por outro lado, a reorganização interna do sistema de trabalho evidencia-se pelo aumento dos trabalhos irregulares, do emprego a tempo parcial, subcontratado, etc.

Estas transformações nos sistemas económico-financeiros trouxeram consequências para todos os países que implementaram o Estado Social, independentemente do modelo adotado<sup>77</sup>. Neste novo cenário surge um conjunto significativo de cidadãos excluídos que, anteriormente, se encontravam integrados e que não se enquadravam nas medidas de proteção social existentes. Um conjunto de cidadãos que impunham a criação de políticas sociais para, na perspetiva de Humet (1995), garantir a coesão social, gerando um custo suplementar (para alguns excessivo) na proteção social, sem o qual dificilmente poderiam existir níveis de coesão e de integração social.

No final do século passado foram várias as dificuldades que as políticas de proteção social enfrentavam, desde a desadequação das medidas de apoio ao desemprego (com o aumento da despesa pública e a discrepância entre a duração do apoio e o tempo necessário para encontrar um novo emprego), a existência de um conjunto de cidadãos que não eram (ou deixavam entretanto de ser) abrangidos por qualquer medida do sistema de proteção social, até o despoletar de uma variedade de críticas às políticas de apoio aos desempregados, consideradas como causadoras de atitudes de passividade por parte dos seus beneficiários e das instituições de uma forma geral. Como consequência desta nova realidade económica e social, e de modo a responder aos problemas sociais emergentes, alguns países da Europa propuseram-se criar uma terceira geração de políticas sociais - as políticas de ativação ou políticas

---

<sup>77</sup> Saliente-se que os efeitos das alterações sentiam-se também em Portugal, apesar de, como outros países do sul da Europa, desenvolverem o Estado Social numa altura em que o mesmo entrava em crise em muitos países e da sua implementação ser parcial, com características muito específicas e, portanto, em contraciclo.

sociais ativas. Para Hespanha e Matos a sua criação baseia-se “(...) *em propostas que vão cada vez mais no sentido de substituir as velhas políticas, orientadas para evitar o colapso económico dos desempregados, por novas políticas orientadas para manter os trabalhadores em atividade*”. Este objetivo seria concretizado por estas políticas “(...), *quer promovendo a criação de novos empregos – sejam eles de que natureza forem -, quer aumentando a empregabilidade dos desempregados, quer ainda atribuindo-lhes uma ocupação útil*” (2000, p. 2).

Deste modo, inicia-se uma fase de defesa da inclusão ativa, considerada como a forma mais ajustada de enfrentar o problema da pobreza e exclusão social. Envolvidos nesta lógica, alguns países desenvolveram importantes alterações nas suas políticas de mínimos de forma a condicionar (de um modo mais explícito) o seu acesso à responsabilidade social de trabalhar sempre que tal fosse possível. Trata-se da passagem de um Estado Social passivo para um Estado Social ativo, o que permitiu a emergência de uma nova forma de atuação na qual existe a obrigação de retribuir as ajudas recebidas do Estado através de uma contribuição ativa. Essa obrigação reveste-se de uma diversidade de formas, dependendo dos objetivos que se pretendem atingir, que nem sempre são compatíveis e que podem ir da necessidade de “(...) *promover uma cidadania social mais inclusiva e mais ativa, até reduzir a despesa pública com a assistência, passando por disciplinar e regular a pobreza*” (Hespanha, 2002, p. 4-5).

Para Hvinden (1999, p. 27) a alteração de uma política de subsídio para uma política de ativação não se relacionava apenas com a vantagem destas últimas servirem como uma “*terapia ocupacional*”, combatendo a desmotivação e a marginalização social, mas também com os constrangimentos que os sistemas de proteção social estavam a sofrer, fruto do esforço financeiro com o crescimento do apoio aos desempregados e com a diminuição das contribuições dos trabalhadores. A “ativação” permitiria, assim, inserir no mercado de trabalho, no terceiro setor ou no mercado social de emprego, um conjunto de desempregados e, conseqüentemente levaria a uma diminuição dos gastos com a proteção social dos mesmos.

Hansen e Hespanha (1998, p. 7) consideram estas políticas como uma forma de estimular a autonomia atuando como “(...) *trampolim entre situações de exclusão e uma efetiva inserção socioprofissional*”, ao permitir a participação ativa dos desempregados. Estes mesmos autores consideram que a maior alteração provocada pelas políticas ativas refere-se ao contrato social e aos fundamentos da relação entre o Estado e os cidadãos. Assim, para os autores, estas políticas operaram uma

modificação na lógica inerente ao contrato social, na qual é incluída a ideia de que o direito de receber uma prestação pecuniária implica o dever de efetuar uma atividade socialmente útil. Aqui o estímulo para a inserção e a participação social se entrelaça com a obrigatoriedade de trabalho ou atividade socialmente útil.

Hespanha e Matos (2000, p. 4) consideram que apesar da participação no mercado de trabalho constituir um aspeto positivo e essencial por vezes funciona como uma “(...) *compulsão ao trabalho apenas para justificar o subsídio que se recebe (...)*” semelhante ao “(...) *princípio da cenoura e do cacete*”, onde a cenoura corresponde à motivação para a participação social e o cacete à compulsão para o trabalho e o corte do subsídio em caso da não-aceitação do mesmo. Nesta lógica “o *Estado deve exigir algo em troca da sua ajuda*” (2000, p. 5) impregnando a relação com os cidadãos beneficiários de uma dimensão moral.

Como já referimos, através da inserção estabelece-se uma nova relação entre o emprego e o Estado, onde a inserção surge como forma de combate à exclusão social e base das novas políticas sociais. Para Rosanvallon (1998) existe uma redefinição dos direitos sociais que passam a ser determinados numa perspetiva contratualista, articulando direito com obrigação e criando uma nova relação entre o apoio económico e a participação social, entre o direito e a política.

Na mesma linha algumas das vantagens apontadas à inserção por autores como Hvinden (1999) e Geldof (1999) referem-se à sua capacidade de permitir a melhoria das qualificações escolares e profissionais e ao seu potencial para estimular a empregabilidade dos desempregados quer através da participação ativa que se exige, quer do aumento da autoestima e autonomia dos indivíduos. Os aspetos negativos apresentados pelos mesmos autores dizem respeito ao seu carácter punitivo, à responsabilização dos indivíduos pela sua situação de desemprego e, conseqüentemente, de exclusão e à criação de um mercado de trabalho paralelo, de ocupações temporárias e de empregos inapropriados para a efetiva inserção profissional.

Pedroso concorda com esses argumentos, já que considera que nas políticas sociais ativas a dependência entre o benefício e a inserção leva muitas vezes a encarar a disponibilidade para o trabalho como uma “(...) *obrigação unilateral do beneficiário*”, o que pressupõe que existe sempre uma possibilidade de o indivíduo por si superar a sua situação de carência, deste modo “(...) *as medidas de ativação correm o sério risco de serem punições para os excluídos, de redundarem numa*

*redução de direitos e, conseqüentemente, no aumento da exclusão social (...)*” (1998, p. 14).

Nesse sentido, Offredi (1991, p. 209) considera que a inserção coloca três armadilhas. A primeira refere-se a armadilha da concorrência institucional que surge pela reativação dos sistemas de políticas locais, que reforçam as diferenciações entre os locais e pressupõe a existência de uma capacidade de diagnóstico e de negociação. Segue-se a armadilha da avaliação, face à extrema heterogeneidade do público e a complexidade dos contratos de inserção que leva a uma complexificação das abordagens e estratégias adotadas de modo a ultrapassar a homogeneidade que está inerente ao limite legal. Finalmente, a autora destaca a armadilha dos “pseudo-lugares” da inserção que considera existir nas instituições e empresas, perdendo-se a lógica de a encarar enquanto um processo permanente de cada indivíduo.

Na mesma linha Hespanha (2008, p. 136-137), alerta para um conjunto de perigos inerentes aos programas de ativação, nomeadamente: i) a incapacidade de as medidas ativas adotadas permitirem aceder ao emprego, já que não garantem futuras expectativas de emprego e transformam a lógica de oportunidade e participação numa mera obrigação, ii) a desigualdade no tipo de relação de trabalho existente em alguns programas de ativação, uma vez que os trabalhadores que integram esses programas não possuem os mesmos direitos que os outros trabalhadores, criando o desigual mercado de trabalho secundário, iii) a institucionalização e ampliação do trabalho precário, com baixa remuneração e a criação de um terceiro sector ocupacional, iv) o reforço da marginalização através da falta de equidade dos programas (devido à prática de seletividade inerente às medidas de ativação, que pode levar a um processo de marginalização de uma população já por si marginalizada) e a disponibilidade que os beneficiários têm que demonstrar para integrar um mercado de trabalho artificial e, v) a incapacidade de um contrato individualizado agir sobre as causas da pobreza, pelo que a exclusão deixa de ser vista como coletiva e estrutural.

Ainda seguindo o pensamento de Offredi (1991,p. 211), a noção de inserção apresenta estratégias paradoxais do Estado. Por um lado, o Estado-maiúsculo que transforma a lógica da cidadania e da solidariedade em sociedade contratualizante que se centra na cidadania da inserção na qual a sociedade não pode ser pensada sem o Estado. O Estado-minúsculo que transfere para a sociedade a responsabilidade da inserção.

Em Portugal, as políticas ativas referem-se àquelas que implicam a disponibilidade para o trabalho em troca de um subsídio, assim como as que operam

uma interligação entre o combate à pobreza/exclusão social e à inserção no mercado de trabalho ou ao desenvolvimento de atividades de carácter social. De acordo com o primeiro Plano Nacional de Ação para a Inclusão de 2001-2003 trata-se de uma nova geração de políticas sociais que:

*“(...) concebe a inclusão como um processo duplo de transformação das estruturas e das instituições sociais, económicas, políticas e culturais no sentido de as tornar capazes de acolher todas as pessoas, em função das suas necessidades específicas e de permitir a realização dos seus direitos, criando as oportunidades necessárias e as condições de capacitação para o assumir pleno dos seus deveres e responsabilidades para consigo próprios, as suas famílias e a comunidade a que pertencem” (MTS, 2001, p. 13).*

A primeira medida com esta filosofia surge em Portugal em 1985, através dos Programas Ocupacionais (POC) que tinham por objetivo evitar a desmotivação e marginalização social dos desempregados. Para o efeito, ocupava-os temporariamente em atividades socialmente úteis e, desse modo, mantinha-os em contato com o sistema de trabalho enquanto não encontravam uma alternativa de formação profissional ou de inserção no mercado normal de emprego. Nos seus primeiros dez anos de existência, estes programas eram vocacionados especialmente para os trabalhadores sazonais e trabalhadores com subsídio de desemprego, o que se alterou a partir de 1995, quando os desempregados em situação de comprovada carência económica e os desempregados subsidiados envolvidos em ocupações promovidas por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos passam a ser os seus principais destinatários. Outro exemplo das políticas ativas em Portugal surge em 1998, com as Empresas de Inserção, cujo principal objetivo era combater a pobreza e a exclusão social por meio da criação de oportunidades de inserção ou reinserção profissional para desempregados de longa duração e desempregados em desfavorecimento face ao mercado de trabalho. A inserção nestas empresas constituía um espaço para a aquisição e desenvolvimento de um conjunto de competências pessoais, sociais e profissionais adequadas ao exercício de uma atividade profissional. Todavia o modelo considerado como mais emblemático deste tipo de políticas no país surge em 1996 com o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e posterior substituição pelo Rendimento Social de Inserção (RSI).

Note-se que a trajetória de Portugal não foi isolada integrando-se numa “recalibragem” dos Estados de bem-estar, através da qual se procura combinar diferentes soluções políticas (*policy mix*) capazes de responder aos problemas de

cada Estado-membro e, simultaneamente, operar os acertos necessários para que se aproximassem de um padrão europeu básico, denominado por Capucha de “*adquirido comunitário*”. Para o mesmo autor, as políticas sociais ativas em Portugal não procuravam apenas a ativação e qualificação dos indivíduos, mas também dos sistemas e das instituições, para as tornar mais acessíveis e participativas para os cidadãos, ou seja, conceder as políticas gerais a possibilidade de “(...) *recuperar o atraso, querendo isso dizer torná-las mais inclusivas e mais eficientes, com o reforço de políticas específicas de combate à pobreza e à exclusão*” (2005, p. 238).

## **1.2. Pobreza e exclusão social no centro dos mínimos sociais**

A pobreza e a exclusão permanecem na atualidade como problemas que persistem em todas as sociedades. Não podemos esquecer que do total de cerca de seis mil milhões de habitantes do planeta aproximadamente quatro mil milhões vivem abaixo do limiar da pobreza. Mil milhões consomem a quase totalidade (83%) do PIB mundial. Por cada dia morre de fome no mundo cerca de cem mil pessoas, nomeadamente trinta mil crianças com menos de 5 anos de idade (Torres; Antunes, 2007, p. 32).

A dificuldade de uma definição do problema da pobreza e da exclusão social é assinalada por Paugam (2003) que considera que a noção de pobreza é utilizada de forma tão naturalizada que muitas vezes é usada para caracterizar situações e/ou indivíduos que nada ou pouco têm em comum. Esta confusão também ocorre com o conceito de exclusão, como vemos nas palavras de Oliveira: “(...) *chamar de excluído todo e qualquer grupo social desfavorecido pode levar a contrassensos, como aplicar um mesmo conceito tanto a moradores de rua quanto a pessoas que, apesar de portadores de deficiência física, gozam de uma situação económica confortável*” (1997, p. 50).

De facto, são diversos os entendimentos sobre a pobreza e a exclusão social e mesmo entre os analistas não existe unanimidade quanto ao sentido dos conceitos. Alguns autores consideram que falar de exclusão social implica falar de pobreza. Nesse sentido, a Comissão da Comunidade Europeia (CEC, 1981) considerou que se encontram em situação de pobreza todos aqueles que estão excluídos do modo de vida mínimo aceitável do Estado membro em que vivem. Para outros existe uma

diferenciação conceptual entre a pobreza e a exclusão social, sendo a primeira caracterizada pelo seu aspeto distributivo, ou seja, vista enquanto situação de escassez de recursos e, conseqüente incapacidade de necessidades consideradas mínimas (Pereirinha, 1995).

De modo a esclarecer as diferentes concepções que existem sobre o problema, apresentamos uma breve análise dos diferentes conceitos que lhe dão expressão. Iniciamos com os diferentes modos de definir o conceito de pobreza, que se podem agrupar em duas grandes tradições analíticas: a abordagem socioeconómica e a abordagem culturalista.

Na abordagem socioeconómica a pobreza é vista como sinónimo de subsistência e de necessidade básica, como uma situação de dificuldade resultante da insuficiência de recursos económicos. Os estudos efetuados no âmbito desta tradição privilegiam, segundo Capucha (1998), a utilização de metodologias extensivas e segmentadas por dimensões da realidade, o que permite apresentar as diferentes categorias vulneráveis à pobreza. É no contexto desta abordagem que se procura reconhecer os fatores produtores e reprodutores da pobreza em inter-relação com o funcionamento e dinâmica dos sistemas sociais, através da identificação das características socioeconómicas dos indivíduos e famílias em situação de maior vulnerabilidade à pobreza. Nesta perspetiva podemos incluir os contributos da tradição britânica, que se ocupa, essencialmente, do estudo dos aspetos distributivos<sup>78</sup>.

As abordagens culturalistas enfatizam a concepção de cultura de pobreza<sup>79</sup> e privilegiam as categorias de análise que integram as relações inter-individuais, as representações e práticas sociais, as estratégias de vida, a organização familiar, os padrões de consumo e os sistemas de valores que configuram modos de vida diferenciados afetos à vivência da pobreza (CIES/CESO, I&D, 1998). Segundo Capucha (1998), esta abordagem recorre a técnicas qualitativas de pesquisa, orientadas por uma noção antropológica que permite introduzir na análise dos modos de vida dos pobres as dimensões simbólicas e espaciais do problema. A tradição francesa enquadra-se nesta perspetiva ao centrar a sua análise nos aspetos

---

<sup>78</sup> Bruto da Costa, no discurso proferido na 32nd Internacional Conference on Social Welfare de 2006, considera essencial nos estudos sobre os indivíduos e/ou grupos desfavorecidos o contributo de Graham Room. Este considera que a principal diferença entre a tradição britânica e a francesa relaciona-se com os conceitos de sociedade que lhe estão subjacentes. A visão de sociedade como uma "(...) *massa de indivíduos atomizados, envolvidos na competição no âmbito do mercado (...)*" é característica da tradição britânica (Costa, 2006, p. 2).

<sup>79</sup> Apesar da abordagem culturalista surgir com maior ênfase na década de 60 do século XX, pelas mãos de Oscar Lewis, ela possui uma longa tradição, associada ao conceito de anomia edificado por Durkheim, bem como a noção de desorganização social, característica da escola de Chicago, e das dimensões simbólicas da estigmatização social de Merton.

relacionais<sup>80</sup>, apresentando as situações de carência como produto de um déficit de coesão social global deixando, assim, de se circunscrever a causas individuais que até aí explicavam a pobreza (Lamarque, 1995).

De modo a definir a pobreza, Costa (1985, 1998, 2008) nos seus diversos trabalhos apresenta duas perspetivas distintas: os conceitos objetivos e os subjetivos. O conceito de “*pobreza objetiva*” centra-se na apreciação das condições de vida concretas das pessoas e famílias, sem ter em conta a forma como as mesmas sentem e avaliam a sua própria situação (Costa et al, 1985, p. 21). No interior da noção de pobreza objetiva é possível diferenciar a “*pobreza absoluta*” e a “*pobreza relativa*”. O conceito absoluto ou normativo de pobreza<sup>81</sup> estabelece como critérios de identificação da pobreza as necessidades elementares, sem considerar o estado genérico de desenvolvimento da sociedade ou dos padrões de distribuição de rendimentos e da riqueza. Este conceito, por vezes, é confundido com a pobreza severa ou extrema o que, segundo Costa, tem duas consequências: supôr “(...) *que a ‘pobreza relativa’ é necessariamente menos severa do que a ‘pobreza absoluta’*” e utilizar o termo absoluto “(...) *para qualificar a pobreza e não o conceito*” (2008, p. 35). A segunda forma de pobreza objetiva apresentada pelo autor refere-se ao conceito relativo<sup>82</sup>, ou seja, as situações em que os indivíduos, famílias e grupos não possuem recursos para obter os tipos de dieta, participar nas atividades e ter as condições e comodidade que são habituais, ou pelo menos, largamente desenvolvidas nas sociedades a que pertencem, pelo que são excluídos dos padrões de vida, costumes e atividades correntes. Aqui, o critério para definir a pobreza não se centra na subsistência mas na desigualdade. O traço principal que distingue o conceito relativo do absoluto refere-se à consideração da inter-relação e comparação da situação do indivíduo que vivencia a pobreza com a situação da sociedade em geral em que está integrado.

O conceito da “*pobreza subjetiva*” inclui o entendimento que as pessoas e famílias têm sobre a sua própria condição, tanto no que diz respeito às suas necessidades e pretensões, como à comparação com os outros e à sociedade em

---

<sup>80</sup> Essa conceção relaciona-se, segundo Room, com a visão de sociedade, que na tradição francesa é considerada enquanto “(...) *hierarquia de estatuto ou como um número de coletividades, ligadas por conjuntos de direitos e obrigações mútuos que estão enraizados nalguma ordem moral mais ampla*” (Costa, 2006, p. 2).

<sup>81</sup> Inicialmente utilizado por Rowntree, num estudo que publicou em 1901 sobre a pobreza na cidade de York (Reino Unido).

<sup>82</sup> Inicialmente desenvolvido por Townsend.

geral (Costa et al, 1985, p. 21). Neste conceito são propositadamente<sup>83</sup> integradas as opiniões e juízos dos próprios pobres e da sociedade em geral. Trata-se de compreender a pobreza enquanto construção social cujo entendimento depende do contexto em que surge.

O mesmo autor chama a atenção para a necessidade de se efetuar a distinção entre o conceito de *pobreza* e *privação* e o conceito de *pobreza* e *desigualdade*. A *privação* é apresentada por Costa (1998) como um problema em si, que se refere às situações de carência e cujo combate se centra nas medidas de emergência, estando a pobreza relacionada com as situações de privação provocadas por falta de recursos. Esta diferenciação permite compreender como é possível existirem medidas que respondem à privação sem resolver o problema da falta de recursos, ou seja, persistindo a situação de pobreza. O mesmo autor considera, ainda, que para resolver o problema da pobreza é necessário esgotar a resposta à privação e, simultaneamente tornar o pobre (auto) suficiente no que se refere aos recursos, de modo a que possa conseguir os recursos necessários para a sua sobrevivência de forma lícita, ou seja, em condições semelhantes a qualquer outro membro da sociedade em que esta inserido.

No que se refere à diferenciação entre o conceito de pobreza e *desigualdade*, Costa (1998, p. 52-53) considera que a desigualdade diz respeito à forma como um determinado conjunto de recursos é distribuído pelas unidades (pessoas, famílias agregados), o que significa que quando existe uma proporção igual para todos verificamos uma “igualdade absoluta”; pelo contrário, quando há uma convergência dos recursos para uma unidade, e a inexistência para as outras, existe uma “*desigualdade extrema*”. Deste modo, a desigualdade apenas se centra na divisão dos recursos e não no modo como cada um desses recursos poderá (ou não) influenciar a qualidade de vida dos seus recetores. Tendo em conta esta perspetiva, uma situação de desigualdade mínima pode ocorrer ao mesmo tempo que uma situação de pobreza máxima, no caso, por exemplo, das sociedades em que todos são igualmente pobres. Para Sen (1999) a pobreza está associada a desigualdade, já que em grande parte resultada estrutura dessa desigualdade social, no entanto, a pobreza não é equivalente à desigualdade.

Clavel considera existir uma diferenciação entre o conceito de pobreza e exclusão social, estando o primeiro relacionado com os “*aspetos quantitativos e*

---

<sup>83</sup> O conceito objetivo acaba por inevitavelmente integrar uma perspetiva subjetiva, no entanto essa dimensão é aqui incorporada de forma intencional, como centralidade para o entendimento do problema.

*estáticos do funcionamento social*” e o segundo com os *“aspectos qualitativos e dinâmicos do disfuncionamento social”*. Tendo em conta essa diferenciação, o autor aponta os seguintes critérios para se poder falar em exclusão social:

- “ • a exclusão é mais do que uma simples falta de dinheiro: seria a perda de autonomia do indivíduo ou dos grupos, induzindo-lhes a incapacidade de prover às suas necessidades normais, à segregação social e à necessidade de cuidados apropriados; a ideia de ‘cúmulo de deficiências’ (...);
- a ideia de cúmulo de deficiências está ligada à ideia de um ‘movimento social de rejeição’; a hostilidade da qual são objeto alguns grupos sociais constituiria um limiar inicial decisivo relativamente à questão do estatuto social;
- a ideia de uma ‘linha divisória’ está relacionada com a de normatividade: existem cânones da produção e do consumo, inclusive simbólicos, ratificados através de um consenso geral. Deste facto resulta que todas as camadas da população participam na exclusão de certos grupos, designando-os e tratando-os a priori como marginais” (2004, p. 33).

Com uma opinião similar, Pereirinha (1995) considera que existe uma diferença entre o conceito de pobreza e exclusão, referindo-se o primeiro a escassez de recursos para satisfazer necessidades consideradas mínimas, pelo que centrado no aspeto distributivo do problema (o modo como os recursos estão distribuídos na sociedade); e o segundo a inadequada integração social, centralizando-se nos aspetos relacionais do problema.

Esta diferenciação entre o conceito de pobreza e de exclusão é, igualmente, referida por Castel (1991), que considera que o primeiro possui uma vertente económica, entendida como uma ausência de recursos ou de rendimentos, enquanto o segundo encerra um processo complexo e multidimensional, com efeitos progressivos e cumulativos que conduz à rutura com todos os laços sociais. Nesse sentido, o autor considera que a exclusão não se refere a uma situação de desigualdade, diferenciação social ou desvantagem social; mas sim a uma situação de rutura relativamente à sociedade envolvente. Nesta ótica, a exclusão será o resultado de uma série de rupturas de pertenças e de relações, que isola os indivíduos, afastando-os dos grupos e da sociedade em geral.

O termo exclusão social é, igualmente, caracterizado pela diversidade das suas definições e perspetivas. Comumente o marco inicial da expressão é atribuído a Lenoir na sua obra de 1974, *“Os excluídos: Um francês sobre dez”*, no entanto, a

generalização do conceito surge com os principais estudos sobre o tema da década de 80 do século XX, atingido o seu auge na década de 90 do mesmo século, com o aumento do desemprego nos países centrais.

De facto, não há unanimidade na forma de considerar a pobreza e a exclusão social, podendo encontrar-se, segundo Rodrigues: quem considere os dois termos de forma quase indistinta, quem considere serem duas realidades distintas, onde a pobreza e a privação podem diferenciar-se da exclusão social a qual definem “(...) como um conceito mais compreensivo que abrangerá o emprego, o rendimento, o bem-estar, experiências sociais e a participação democrática” e, quem considere a exclusão social “(...) como significando mais do que a falta material de rendimento, podendo ser vista como um outro termo para falar de privação múltipla ou desvantagem social” (2002, p. 1).

Para Capucha (2005) é possível destacar duas perspetivas nas quais se podem enquadrar os diversos conceitos de exclusão.

A primeira perspetiva considera a exclusão social enquanto rutura de laços sociais. Esta perspetiva, engloba autores como Xiberras (1996), Castel (1998), Rosanvallon (1998), Paugam (2003) e Capucha (2005). Para Paugam (2003), a exclusão social ultrapassa a desigualdade, pois já não se refere apenas à oposição de interesses entre grupos sociais, mas sim à fragilidade, alicerçada na ausência de reivindicações organizadas e de movimentos com potencialidades ao nível do reforço da coesão identitária das populações menos favorecidas. O autor centraliza a sua análise na importância das representações dos atores sobre a sua situação de exclusão social, como reforço do processo de estigmatização que os mesmos percorrem e que aumentam a dificuldade e/ou incapacidade destas categorias sociais superarem o processo de etiquetagem que as identifica. O conceito de exclusão social de Castel (1998), também, se enquadra nesta perspetiva. O autor concebe a exclusão social como a última fase - a etapa extrema - do percurso “descendente” no qual ocorrem sucessivas rupturas na relação do indivíduo com a sociedade, não só no campo do mercado (de trabalho) como ao nível familiar e afetivo. Esse processo de rutura decorre, segundo o autor, numa sucessão de quatro etapas ou estádios, nomeadamente a integração, a vulnerabilização, a assistência e a desafiliação. Este último, constitui-se como a forma mais extrema de exclusão social e corresponde à rutura de laços com a família e/ou grupo mais próximo. Castel (1998) considera que, na atualidade, e tendo em conta os quatro estádios do processo de exclusão social, encontramos uma zona de integração num estado de rutura e uma zona de

vulnerabilização em expansão constante e a sustentar continuamente a zona de desfiliação.

Numa linha similar, Rosanvallon (1998) considera que a exclusão pressupõe a impossibilidade de configurar uma identidade (social) no trabalho, na família, na comunidade, ou seja, nas relações sociais e no mundo das representações a elas associadas. Nesta lógica, para o autor os excluídos não constituem uma ordem ou uma classe mas antes, uma falta do tecido social. Estas falhas e/ ou insucessos acumulam-se num processo (de exclusão) que afeta várias esferas sociais, provocando uma rutura dos laços simbólicos (Xiberras, 1996), razão pela qual no conceito de exclusão social é considerado um conjunto de situações diferenciadas, uma acumulação de handicaps em diferentes áreas ou campos da vida do indivíduo e/ou família. Será a partir desta conceção multidimensional que Costa (1998) apresenta os vários domínios que caracterizam os tipos de exclusão - económica, social, cultural. Para Capucha (2005), a principal vantagem desta perspetiva é a consideração da exclusão social enquanto uma realidade multidimensional (económica, social e política), de carácter cumulativo e estrutural, derivado de ruturas contínuas dos laços sociais, que coloca os indivíduos fora dos recursos e valores dominantes na sociedade. Pelo contrário, a principal crítica que apresenta prende-se com a consideração da exclusão social enquanto produto de uma “nova questão social”, que substitui os antigos problemas relacionados com a relação laboral e de luta de classes, e que integra um conjunto de problemas relacionados com as transformações profundas no sistema de emprego e de integração social. O mesmo autor salienta que, segundo esta perspetiva, existe uma diferenciação entre os problemas relacionados com a exploração dos trabalhadores assalariados e os problemas que surgem com a “nova questão social”, referentes a existência de setores da população que não são integrados pelo sistema económico. Apesar de concordar que a nova economia produziu novos fatores de risco social, Capucha (2005) salienta que muitos dos problemas que surgem com a chamada “nova questão social” já existiam. O autor salienta que a realidade portuguesa é um exemplo dessa contrariedade, já que grande parte das pessoas que se encontram numa situação de exclusão já vivenciaram essa situação na sua família de origem, tratando-se não de uma rutura, mas de um legado. Para além disso, questiona o argumento de que os “antigos pobres” eram os explorados pelo sistema capitalista e os “*novos pobres*” seriam os “*inexplorados*”, “*descartados*” do processo de trabalho, já que considera que a “*não exploração*” não existe, e que a alteração não ocorre na exploração ou não,

mas na diversificação dos locais onde a exploração se processa. Nessa lógica “(...) os excluídos não estão fora do sistema. Estão fora das fábricas e das organizações de trabalho. Não são ‘não explorados’ são explorados no território da economia ilegal (...)” (Capucha, 2005, p. 87)<sup>84</sup>.

A segunda perspetiva refere-se a exclusão social como a não-realização da cidadania ou como rutura do contrato social. Aqui a exclusão social e a integração social são dois conceitos que podem demonstrar o modo como se acede ou não aos direitos cívicos e sociais. Deste modo, a situação de exclusão social não é concebida como o processo em que o indivíduo deixa de ser membro da sociedade, mas sim o percurso que leva o indivíduo a deixar de usufruir de alguns ou de todos os seus direitos de cidadania. Trata-se da alteração de uma perspetiva do excluído como “não-membro” para a sua consideração do excluído como “não-cidadão”. Seguindo este ponto de vista e nas palavras de Capucha:

*“(...) estar integrado significa partilhar a condição de cidadania com os restantes membros da sociedade (...) estar em situação de exclusão social, significa, precisamente, o contrário disto tudo. Quer dizer não possuir um emprego – por vezes nem mesmo a imagem ou memória do que isso possa ser -, ou apenas o possuir com má qualidade, mal remunerado, instável e inseguro, quase sempre sem condições de higiene e segurança, desprotegido e frequentemente ‘a-legal’; possuir qualificações baixas, quase nulas ou obsoletas face às necessidades de adaptação às rápidas mutações organizacionais e tecnológicas da ‘sociedade do conhecimento’; ter experimentado o insucesso escolar ou carreiras escolares muito curtas e não aceder a oportunidades de atualização profissional e de formação ao longo da vida; não fruir de equipamentos e atividades culturais satisfatórias (...) possuir um estatuto social desvalorizado e uma identidade negativa; ser mais vulnerável às doenças e beneficiar de cuidados de saúde de pior qualidade – ou não beneficiar deles de todo; viver em habitações degradadas ou às vezes até na rua; não encontrar na família os apoios estratégicos que garantam suporte para projetos de vida pelo menos estáveis, material, relacional e emocionalmente; e pertencer a comunidades onde predomina a carência, a marginalidade, a violência, a pobreza. Para além, claro, de não usufruir de rendimentos necessários a uma vida digna” (2005, p. 90-91).*

Existem alguns autores que desenvolveram os seus trabalhos com base nesta perspetiva de exclusão social. Salientamos a proposta de Estivill (2003) que, tendo em

---

<sup>84</sup> Levitas (2000) também interroga a centralidade que a “nova questão social” assume em algumas conceções de exclusão social, já que para a autora os principais problemas ligados com a classe social continuam a coexistir. Tendo em conta este argumento, Capucha (2005) considera que se esvazia o fundamento de uma “nova questão social”, pelo que a noção de exclusão social vista como rutura de laços sociais equivale a noção de “cultura de pobreza”, apresentada anteriormente.

conta a análise da relação entre exclusão e o direito ao trabalho e a proteção social apresenta quatro tipos de situações: duas situações extremas que vão da inclusão do indivíduo no mercado normal de trabalho (e a possibilidade de aceder ao trabalho e à proteção social) até à exclusão extrema onde se incluem os indivíduos que não trabalham e não têm acesso à proteção nem à assistência. Entre esses dois extremos encontram-se os indivíduos que se encontram a trabalhar na economia paralela (com a impossibilidade de exercer o direito à proteção social) e os indivíduos excluídos do mercado de trabalho que ficam com o acesso negado à proteção social mas que têm a possibilidade de ingressar na assistência social. Na realidade portuguesa encontramos, entre outros, o autor Pereirinha et al (1999) que apresenta um modelo de operacionalização de indicadores para a exclusão social tendo por base o conjunto de direitos sociais de natureza universal (emprego, educação, saúde, habitação, proteção social) e de natureza categorial (família, mulher, terceira idade, população deficiente, toxicodependência, etc.).

Note-se, no entanto, e conforme lembra Salama (1999), a perspetiva da pobreza e da exclusão social como uma violação dos direitos humanos é ainda muito recente, surgindo apenas em alguns países capitalistas desenvolvidos. Na mesma linha, Sposati (1999) refere que a exclusão social considerada como perda de conquistas pressupõe a efetividade da universalização dos direitos sociais, razão pela qual em alguns países a exclusão social seria mais uma “perda virtual” de uma situação que não foi atingida do que uma “perda real”.

Ainda no que se refere ao conceito de exclusão social, Clavel (2004) apresenta três discursos sobre a exclusão social, que considera corresponder a três quadros de pensamento diferentes. O discurso liberal que concebe a exclusão social enquanto inadaptação e defende uma intervenção baseada no tratamento médico-social do inadaptado<sup>85</sup>. O discurso promotor que considera a exclusão social como categoria socioeconómica, na qual os excluídos são vistos como os subproletários ou o “quarto mundo”<sup>86</sup>. Aqui a exclusão é concebida enquanto processo que, além de incluir as

---

<sup>85</sup> Trata-se de um discurso desenvolvido na década de 70 e 80 do século passado pela direita política francesa que na altura governava, tornando esta ideia como o discurso oficial e dominante. As outras forças sociais não apresentavam uma noção clara e precisa do conceito, permitindo, assim, o predomínio da perspetiva liberal que defendia que o termo exclusão social se referia a diferentes “categorias de inadaptados”: pobres, deficientes físicos ou mentais, pessoas idosas, casos sociais, marginais involuntários (imigrados, delinquentes, acidentados, pessoas que moram em locais deteriorados...) ou voluntários (vagabundos), etc.

<sup>86</sup> Trata-se de uma categoria que é definida como uma população com pouca instrução ou com uma qualificação dirigida apenas para o trabalho, com uma situação frequente de subemprego, no desemprego ou doente, que possui baixos ou nenhuns rendimentos, que não acede a uma habitação condigna, que os filhos apresentam dificuldades escolares, que não é (ou é pouco) representada nas

diferentes estruturas e instituições da sociedade, também envolve as atitudes e comportamentos dos atores sociais, pelo que o seu combate implica uma mudança de toda a sociedade, considerada como causa e motor da exclusão social. Finalmente, o discurso socialista<sup>87</sup> que considera que as raízes da exclusão estão nas desigualdades socioeconómicas e culturais e expressa-se através da não integração objetiva e subjetiva (o sentimento de se estar excluído) de algumas camadas sociais em relação a população em geral. Esta situação provocaria uma acentuação da clivagem entre uma camada média da população e uma classe excluída que poderia levar a uma fratura social. Neste sentido, a luta contra a exclusão exige novas políticas com o objetivo de concretizar a solidariedade fiscal, a melhoria da proteção social, o desenvolvimento de programas de inserção social e profissional, a reconversão dos desempregados, a modernização do aparelho económico através das novas tecnologias, etc.

Stoer, Magalhães e Rodrigues (2004) na obra *“Os lugares da exclusão social – Um dispositivo de diferenciação pedagógica”* consideram que no âmbito da discussão sobre a exclusão social é possível assinalar duas conceções. A primeira, de natureza mais histórica, está associada à literatura identificada com a sociologia do desvio e à sociologia dos indivíduos e grupos marginalizados. A segunda integra uma nova perspetiva da exclusão social que surge como resultado do desemprego de longo prazo, desemprego de jovens, formas de emprego precário e do que Paugam (2003) denominou de *“desqualificação social”*.

A conceção da exclusão social, enquanto um processo fortemente influenciado pelo contexto em que se insere, é assinalada por Sposati (1999), que a considera como um problema relativo, cultural, histórico e gradual. Nesse sentido, a exclusão social varia entre os países, muda em diferentes momentos num mesmo país, e alterna na sua graduação num mesmo momento. O fator contextual também é apresentado por Touraine (1992), para quem o processo de exclusão representa um mecanismo que tende a dividir a sociedade em dois sectores distintos: o *“sector in”*, definido pelos indivíduos integrados na sociedade, e o *“sector out”*, caracterizado pelos indivíduos a viverem processos de exclusão dos mecanismos sociais. Deste modo, a sociedade é definida como excludente e dualista.

---

instituições sociais (porque não se integram na população dos sindicatos, porque os seus interesses não são levados em conta pelos partidos políticos, etc.).

<sup>87</sup> A partir da década de 80 do século passado, com a subida ao poder da esquerda em França, o governo começa a integrar nos seus discursos oficiais os excluídos (vistos como os “pobres da crise” ou a “nova pobreza”) e os territórios desfavorecidos (reagrupados em grandes bairros desamparados e fortemente afetados pelo desemprego).

Esta perspetiva que aponta as situações de exclusão social enquanto movimentos que arrastam para fora da sociedade todos aqueles que não participam dos valores e representações sociais dominante é questionada por Castel (1998), que considera que não existem pessoas fora da sociedade, mas sim um misto de posições que mantém relações com o centro de forma mais ou menos próxima.

Para tentar definir melhor o processo de exclusão social, Paugam (2003) cria, na década de 90 do século XX, o conceito de “*desqualificação social*”, para abordar questões relativas à situação de pobreza e a processos de exclusão do mercado de trabalho. Para o autor, não é possível, nas sociedades modernas, considerar a pobreza apenas como o estado de “despossuir”, pois ela implica um estatuto social específico, inferior e desvalorizado, que marca a identidade de todos os que vivem esse estado e que é caracterizada como desqualificante. Trata-se de um processo abrangente, dinâmico e de múltiplas dimensões, que possui um carácter multidimensional e progressivo (evolutivo). Deste modo, a desqualificação social integra, segundo Paugam (2003, p. 30): i) a noção de trajetória, considerada enquanto processo que deve ser apreendido de forma longitudinal; ii) o conceito de identidade (positiva e negativa), com a noção de crise e de construção dessa identidade; iii) a ideia de territorialidade, referindo-se à base espacial que integra os processos excludentes.

Tendo em conta esta perspetiva, Paugam considera que estudar a desqualificação social e, conseqüentemente, os atores que dela participam implica analisar a multiplicidade de status que os caracterizam, as suas identidades pessoais, ou seja, os sentimentos subjetivos que os indivíduos têm da situação em que vivem e das relações sociais que mantêm entre si e com os outros. Note-se que não se trata de uma análise das condutas em si mas do reconhecimento parcial ou total dos comportamentos que as próprias pessoas e a sociedade consideram como papéis sociais reconhecidos como legítimos. A partir desse enfoque e procurando realçar o carácter processual implícito na noção de desqualificação social, o autor (2003, p. 33-35) propõe três fases constitutivas do processo às quais correspondem três categorias analíticas onde se pode incluir o “pobre”.

A primeira fase refere-se a “*fragilidade*”, relacionada com a experiência vivida da deslocalização social, ou seja, com a dificuldade de inserção profissional e/ou com a perda de referenciar como o local de moradia, que provoca nos indivíduos a sensação de estar deslocado. Aqui inclui-se a categoria analítica de “*os frágeis*”, onde se encontram os indivíduos que apenas recebem intervenções pontuais por parte dos

serviços sociais e para quem, em regra, a dificuldade económica advém do estatuto jurídico inferiorizado que possuem devido a situações de desemprego, alternância entre emprego e desemprego, trabalho a tempo parcial, formações alternadas, etc. A grande irregularidade do rendimento leva a uma baixa participação na vida económica e social e a vivência continuada de uma situação de fragilidade pode conduzir à etapa seguinte: a dependência.

A “*dependência*” é caracterizada pela relação que o indivíduo estabelece com os serviços sociais, que se comprometem na resolução das suas dificuldades. Aqui inclui-se a categoria analítica de “os *assistidos*”, onde se encontram os indivíduos que recebem intervenções regulares por parte dos serviços sociais e que estabelecem com os trabalhadores sociais relações de tipo contratual. A aceitação do apoio prestado pela assistência corresponde ao consentimento de ser catalogado como pobre e ao reconhecimento de um estatuto desvalorizado<sup>88</sup>. A continuidade da dependência pode levar à experiência da *rutura*.

A “*rutura*”, que finaliza o processo, é descrita como a fase na qual os indivíduos vivenciam um aglomerado de dificuldades (afastamento do mercado de trabalho, problemas de saúde, falta de habitação, perda de contactos com a família, etc.). Aqui, inclui-se a categoria analítica de “os *marginais*”, onde se encontram os indivíduos que não usufruem de qualquer tipo de intervenção por parte dos serviços sociais. Esta é a última fase do processo, que resulta de uma soma de fracassos que levam a uma marcada marginalização. Os marginais não possuem rendimentos, nem trabalho, nem proteção social, estando completamente privados de qualquer estatuto ou poder.

Após a análise do conceito passamos a um retrato quantitativo deste problema na atualidade. De uma forma geral, os países da União Europeia agrupam-se, de acordo com a distribuição de riqueza, em três grandes grupos<sup>89</sup>: i) os quatro países nórdicos com taxas de pobreza na ordem dos 5%; ii) os países do centro com taxas de

---

<sup>88</sup> É uma população que passa por um conjunto de formalidades humilhantes (comprovar a sua pobreza, aceitar o controlo da sua vida privada). Numa linha semelhante, Verdes-Leroux (1978) considera que os trabalhadores da ação social submetem os assistidos a uma constante dominação que acaba num processo de segregação. Paugam (2003) discorda com essa ideia de dominação e submissão, já que considera que mais importante do que a análise desse comportamento é o entendimento da relação que os assistidos mantêm com as instituições e trabalhadores sociais das instituições de que dependem. Paugam (2003) salienta que para se entender a desqualificação não chega analisar a relação com o trabalhador social, nem a aceitação pelo indivíduo de um estatuto inferior e de papéis sociais que estão de acordo com esse estatuto, mas é necessário compreender o processo de aceitação (ou não) do processo de etiquetagem e desqualificação.

<sup>89</sup> Para este efeito a taxa de pobreza foi calculada por referência a rendimentos líquidos das famílias inferiores a 50% da média nacional

pobreza que oscilam entre os 10 e os 15%; iii) os países do sul, a que se junta a Inglaterra, com taxas de pobreza com cerca de 20% (CE, 1999). Em 2013, 24,5% da população europeia (cerca de 122,6 milhões de pessoas da UE28) estavam numa situação de risco de pobreza e/ou exclusão social (EAPN, 2015).

Portugal integra-se no grupos de países da União Europeia com maior taxa de pobreza, sendo possível verificar a existência de uma relação de 13:1 entre a proporção da população incluída no último decil de rendimentos e a incluída no primeiro (a média da UE é uma relação de 8:1). Segundo os dados do Instituto Nacional de Estatística, publicadas no *Destaque – informação à comunicação social* a 15 de Julho de 2009, e com base nos dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), efetuado anualmente, nas famílias residentes em Portugal, em 2007 existiam 18% de indivíduos em risco de pobreza<sup>90</sup>. Em 2012, 24,8% da população europeia (aproximadamente 124.5 milhões de pessoas na UE28) era considerada como estando em risco de pobreza e/ou exclusão social e em Portugal esse valor era de 25,3% (EAPN, 2014). Existem outros indicadores que confirmam a desvantagem na qual se encontra Portugal, nomeadamente a permanência de 27,5% de indivíduos em risco de pobreza no ano de 2013 (EAPN, 2015).

Tendo em conta os indicadores de: risco de pobreza, situação de privação material severa e baixa intensidade de trabalho, verificou-se entre 2012 e 2014 o seguinte cenário:

Quadro n.º7. Pessoas em risco de pobreza/ exclusão social por tipologia de riscos em 2012, 2013 e 2014 (%)

Ano de referência	2012		2013		2014
	UE 28	PT	UE28	PT	PT
Percentagem do total da população em risco de pobreza/exclusão social	24,8	25,3	24,4	27,5	27,5
Número de Pessoas (1000 pessoas)	123,1	2667	121,4	2877	2877
População em risco de pobreza	16,9	17,9	16,6	18,7	19,5
População em situação de privação material severa	9,9	8,6	9,6	10,9	10,6
População com idade inferior a 60 anos vivendo em agregados com muito baixa intensidade de trabalho	10,4	10,1	10,6	12,2	12,2

Fonte: EAPN, 2015, anexo1, p.3.

<sup>90</sup> A taxa de risco de pobreza corresponde a proporção de habitantes com rendimentos anuais por adulto equivalente ou inferior a 487 €, ou seja, 60% da mediana da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes.

Verificamos que nos anos em análise no quadro anterior ocorre um agravamento, em Portugal, em todas as dimensões apresentadas. O grupo etário mais vulnerável são as crianças, tendo-se verificado um aumento de 2010 para 2012 na UE28 (de 26,9% para 28,1%) e uma ligeira diminuição em Portugal (de 28,7% para 27,8%) (EAPN, 2014).

Os estudos efetuados em Portugal, na década de 90, com base nos inquéritos aos orçamentos familiares evidenciaram um aumento da taxa de pobreza entre 1987/88 e 1995, bem como um agravamento, entre o ano de 1990 e 1995, das desigualdades na distribuição dos rendimentos, sendo possível verificar que no início dessa década os 20% mais pobres da sociedade portuguesa viviam com 11,7% do rendimento nacional, enquanto que em 1995 passaram a viver apenas com 10,5% (Silva, 1999).

Podemos, ainda, referir que se tivermos em conta um conceito de pobreza baseado não no rendimento mas na privação de certas necessidades básicas (alimentação, vestuário, alojamento, apoio social, cuidados de saúde, etc.), pode-se afirmar que em meados da década de 90 do século passado, a taxa de pobreza, em Portugal, era de 18,3%, o que representava cerca de 552 mil famílias e 1.711.000 indivíduos, sendo a população muito pobre<sup>91</sup> de 4,8% (MQE, 1996). Outra das características da realidade portuguesa prende-se com as elevadas disparidades internas na intensidade da pobreza, com os valores mais elevados a convergirem no Alentejo (distrito de Beja com 36,8% de famílias pobres).

No final do século passado, o perfil típico dos chefes de família pobres, segundo o Ministério para a Qualificação e o Emprego (1996), eram pessoas idosas (55%), com baixas habilitações escolares (59,8%), com rendimentos provenientes de pensões de reforma (64,8%) e a viverem em casas muito degradadas (65,2%). Saliente-se que surgem, igualmente, chefes de família em idade ativa cuja situação de pobreza é devida aos baixos salários (27%), ao desemprego (16,8%), à crise económica (15%) e à inatividade (6,7%).

Dados mais recentes demonstram uma manutenção da situação de pobreza. Deste modo, com base no Painel Europeu de 1995-2000, no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) de 2004, e no Inquérito Direto aos Trabalhadores

---

<sup>91</sup> As famílias que se apresentaram abaixo de um dado limiar em mais do que três categorias foram consideradas pobres e as que declaram não poder satisfazer nenhuma das necessidades básicas foram consideradas muito pobres.

Pobres, Costa coordenou um estudo, que resultou na obra “*Um Olhar sobre a Pobreza – Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*” (2008). Neste estudo, o autor verificou que durante o período de 1995 a 2000 um total de 46% dos portugueses passou pela situação de pobreza durante, pelo menos, um ano. As regiões mais afetadas foram a Região Autónoma dos Açores (cerca de 62%), o Algarve (58,7%) e a Região Autónoma da Madeira (54,5%). Outra das características da pobreza em Portugal prende-se com a feminização da pobreza, visível na maior vulnerabilidade à pobreza que os agregados liderados pelas mulheres possuem e por estas representarem maior proporção em comparação com os homens. Como se afirma no estudo referido:

*“(...) as mulheres continuam a mostrar-se mais vulneráveis à pobreza do que os homens (incidência de 47,2% e de 44,9%, respetivamente) (...) verifica-se que os agregados representados por mulheres são, comparativamente mais vulneráveis à pobreza, o que reforça os dados relativos à maior vulnerabilidade à pobreza entre as mulheres, traduzida por taxas de incidência significativamente mais elevadas” (Costa et al, 2008, p. 111).*

Em 2013 esta situação era semelhante, com as mulheres a liderar o número de maior risco de pobreza/exclusão social com 25,4%, contra 23,6% nos homens (EAPN, 2015).

Em relação ao grupo etário, em 2013, o grupo com idades entre os 18 e os 24 anos era o mais afetados pelo risco da pobreza/exclusão social, seguindo-se do grupo etário com menos de 18 anos com uma taxa de 27,6% de risco. As pessoas idosas, com mais de 65 anos, apresentam um risco de pobreza/exclusão social de 18,3%, situação que se tem agravado de 2010 a 2013 (EAPN, 2015).

No que se refere à distribuição e incidência da pobreza segundo a condição perante o trabalho, no estudo liderado por Bruto da Costa salienta-se que:

*“(...) existem quatro condições de trabalho cujo peso sobressai no conjunto dos pobres: trabalho por conta de outrem, os reformados, os trabalhadores por conta própria e os/as domésticos/as. Este conjunto de situações representa 80% dos pobres no país. Três outras situações que totalizam mais de 16% são as dos que se encontram em ‘educação/ formação’ (6%), os ‘outros inativos’ (5,6%) e os desempregados (4,7%). Ficam, assim, cobertos cerca de 97% dos pobres” (Costa et al, p. 115-116).*

No entanto, no estudo é realçado o facto de os desempregados constituírem um grupo altamente vulnerável à pobreza com uma taxa de incidência de 53,9% que

corresponde a mais de metade e a mais 10 pontos percentuais do que a taxa de incidência do conjunto dos pobres. De igual modo, os autores salientam que nem todos os desempregados de facto constam das estatísticas oficiais.

No estudo apresentado no livro *"Desigualdade Económica em Portugal"* (Rodrigues et al, 2012), os salários do 1º quintil apresentam uma diminuição de 9,9 para 9,4% de 1985 a 2009, pelo contrário, os salários mais elevados pertencentes ao 5º quintil teriam aumentado de 38,6 para 44,7%. No mesmo estudo salienta-se que, em 2009, 10% da população mais rica em Portugal auferia 9,2 vezes mais que os 10% da população mais pobre e o primeiro grupo acumulava 26,5% do rendimento global contra 2,9% do último grupo.

No que se refere ao limiar do risco de pobreza<sup>92</sup> os dados apresentados na página da pordata demonstra uma tendência para aumentar esse risco nos últimos anos.

Quadro n.º8. Pessoas em risco de pobreza/ exclusão social por tipologia de riscos de 1996 a 2012 (%)

Anos	Pessoas no limiar de risco de pobreza
1996	2 967
1997	3 017
1998	3 168
1999	3 397
2000	3 589
2001	Não disponível
2002	Não disponível
2003	4 149
2004	4 317
2005	4 386
2006	4 544
2007	4 886
2008	4 969
2009	5 207
2010	5 046
2011	4 994
2012	(R) 4 906
2013	Pro 4 937

Fonte: <http://www.pordata.pt/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

<sup>92</sup> Limite abaixo do qual se considera um rendimento baixo em comparação com o rendimento de outros residentes no país, não implicando necessariamente uma situação de pobreza. O limiar de risco de pobreza corresponde a 60% do rendimento nacional mediano por adulto equivalente após transferências sociais.

Como é possível verificar existe especial crescimento do limiar do risco de pobreza nos anos 2009/10, o que poderá coincidir com o alargamento da seletividade nas prestações sociais de combate a pobreza e, conseqüentemente o aumento de número de pessoas excluídas das mesmas e, por isso, em situação de desemprego desprotegido.

Outra das características apontadas para Portugal refere-se à insuficiência dos apoios sociais do Estado no combate à pobreza, visível nos dados do painel europeu de famílias, que para 1995, data imediatamente anterior ao início da aplicação do RMG, apontava para uma atenuação através das transferências sociais de apenas 4% da taxa de pobreza, que na altura rondava os 24%. Após a entrada do RMG, nomeadamente em 1998, apenas 3,4% da população portuguesa beneficiava da política, o que representava uma parte muito reduzida da população pobre em Portugal (CNRM, 1999).

Em 2012, segundo o Eurostat, após as transferências sociais, verificava-se que 17% da população da UE27 estava em risco de pobreza<sup>93</sup>, onde as taxas mais elevadas se encontram na Grécia, Roménia e Espanha (23,1%, 22,6% e 22,2% respetivamente). Portugal apresentava uma percentagem de 18%, com maior incidência nas mulheres e no grupo etário dos zero aos dezassete anos.

Quadro n.º 9. Taxa de risco de pobreza depois das transferências sociais por sexo e idade em 2011 (%)

	Total	Por sexo		Por grupos de idades		
		Masculino	Feminino	0-17	18-64	65 e +
UE 27	16,9	16,1	17,6	20,6	16	15,9
Portugal	18	17,6	18,4	22,4	16,2	20

Fonte: Eurostat 2013

Em 2011, de acordo com os dados do Eurostat, as desigualdades na distribuição do rendimento<sup>94</sup> na UE27 era significativa, já que 20% da população com o rendimento disponível mais elevado recebia 5 vezes mais do que 20% da população com o mais

<sup>93</sup> Com rendimentos inferiores ao limiar de 60% do rendimento mediano equivalente. O facto desta taxa ter descido em alguns países fez com que pessoas que estavam em valores próximos da linha da pobreza alterassem a sua situação para valores acima dessa linha, mesmo sem alterar a sua condição de vida.

<sup>94</sup> Forma como o rendimento total disponível equivalente é partilhado entre os diferentes estratos da população de acordo com o nível de rendimento.

baixo rendimento disponível, resultando em um rácio de 5,1%. Esta desigualdade ainda era mais elevada em Portugal, na mesma altura, com um valor de 5,7%.

No ano seguinte (2012), 24,8% da população da UE28 vivia em agregados em situação de pobreza e exclusão social<sup>95</sup>, o que perfaz cerca de 124.5 milhões de pessoas. Em relação aos anos de 2005 e 2009 verificou-se uma redução, no entanto, nos últimos anos os dados têm demonstrado um agravamento dos números, principalmente a partir de 2010. Tal facto poderá estar relacionado, como já referimos, ao aumento das condições de acesso exigidas para aceder aos benefícios sociais que ocorreu a partir de 2010, com especial relevo na política de RSI.

## **2. O Rendimento Social de Inserção: da criação à atualidade**

---

Na exposição do surgimento do RMG, para além da informação recolhida através da pesquisa bibliográfica e documental, utilizamos as narrativas de duas entrevistas elaboradas a dois atores intervenientes na criação do RMG<sup>96</sup>. Decidimos incluir estas entrevistas neste capítulo do trabalho por se referir ao RMG, sendo as narrativas presentes no estudo empírico relacionadas com o RSI.

Os fatores para a inserção da discussão na Assembleia da República sobre a necessidade de uma política de mínimos foram sobretudo dois: a influência/ pressão da União Europeia, designadamente com as Recomendações de 1992<sup>97</sup>, para a criação de uma política de mínimos sociais em Portugal e, a visibilidade das situações de pobreza e exclusão social, como resultados dos estudos elaborados no âmbito do Projeto de Luta Contra a Pobreza.

A necessidade de cumprir o compromisso do Estado português com as recomendações de 1992 foi invocada na primeira discussão parlamentar para a

---

<sup>95</sup> Com base no indicador AROPE – *People at-risk-of-poverty or social exclusion rate* que é definido a partir da percentagem de população em pelo menos uma das 3 condições: risco de pobreza, situação de privação material severa, agregado com uma muito baixa intensidade de trabalho.

<sup>96</sup> Foram entrevistados sobre a criação do RMG, e com o intuito de enriquecer este capítulo dois atores: um ator político-partidário interveniente na criação do RMG que será denominado de N1 e um ator com funções na área social e um papel ativo na criação da política, chamado de N2.

<sup>97</sup> Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias (CEE) 92/441/CEE e 92/442/CEE, aprovadas durante a presidência portuguesa e a segunda legislatura do governo do PSD.

criação do RMG em 1994<sup>98</sup>, conforme fica explícito nas palavras da bancada do PCP: “(...) *na linha e no espírito da Recomendação adotada pela Comunidade Europeia, em 24 de Junho de 1992, e que constitui um compromisso do Estado português*” (DAR n.º 52, I série, de 25/03/94, p.1749) e do PS: “(...) *o PSD não tem qualquer razão quando afirma que o governo não aprovou na Comunidade a criação de um rendimento mínimo (...) respeitem-se, pois, os compromissos assumidos*” (DAR n.º 76, I série, 26/05/94, p.2476). Como resposta a estes argumentos o governo (PSD) sustentou que a recomendação apenas exigia a criação de mínimos sociais que, segundo o partido, já existiam em Portugal<sup>99</sup>. Quanto ao partido da oposição – CDS/PP – centrou-se na necessidade de implementar uma revisão da segurança social: “(...) *afirmamos estar dispostos a considerar a solução (...) mas no quadro de uma revisão completa e integral do nosso sistema de segurança social*” (DAR n.º 76, I série, 26/05/94, p.2486).

Mais tarde, esses argumentos são novamente defendidos na discussão parlamentar que deu origem à criação do RMG em 1996. Saliente-se, contudo, a existência de uma distância de quatro anos entre a aprovação da Recomendação (1992) e a criação da política (1996), apesar do país ser governado pelo mesmo partido que presidiu o Conselho das Comunidades Europeias em 1992. Esta questão temporal poderá corresponder ao espaço de tempo “necessário” para a pobreza e exclusão social ser reconhecida como problema público com a sua entrada na agenda política.

A visibilidade do problema da pobreza na sociedade portuguesa é outra das razões apontadas para a introdução deste tema nos debates públicos e para o surgimento da preocupação pública e governamental para a sua resolução. Esta opinião é partilhada pelas narrativas dos atores entrevistados:

*“Em Portugal nesses anos houve uma grande visibilidade dos problemas sociais e apareceu no debate público com grande intensidade o tema da pobreza, nomeadamente da pobreza urbana, das periferias das grandes cidades e dos bairros sociais”* (N1).

*“Eu penso que apesar de não se ter tido a possibilidade de aprovar um novo Projeto de Luta Contra a Pobreza, um III programa, eu penso que contribuíram muito para que se aflorassem necessidades urgentes e prementes dos Estados membros e se aflorassem formas de resolução, entre outras, de minimização desses problemas ao nível dos Estados membros”* (N2).

<sup>98</sup> Com a apresentação dos projetos de lei do PCP (Projeto-lei 309/IV de março) e do PS (Projeto-lei 385/VI de maio) que foram reprovados com os votos do partido do governo (PSD) e da oposição (CDS-PP).

<sup>99</sup> Consideravam que os mínimos sociais surgiram em Portugal com a pensão social (1974).

No debate parlamentar de 1994 (discussão de dois projetos-lei) esta questão foi apresentada pelo PCP: *“(..) a pobreza, e com ela a exclusão social, tem vindo claramente a alastrar no nosso país, cobrindo todo o espaço nacional (...) calcula-se que, em Portugal, (...) esse número atinja 32,7% da população (cerca de 3,3 milhões de pessoas), a maior percentagem da Comunidade”* (DAR n.º 52, I série de 25/03/94, p.1746) e pelo PS: *“(...) os estudos (...) apontam para um número de pobres correspondente a 22% da população, 2 100 000 portugueses”* (DAR n.º 76, I série de 26/05/94, p.2475).

Esta visibilidade da pobreza e exclusão social como fundamento para a mesma se tornar num problema de interesse público que implicava a criação de uma resposta vai ao encontro da tese de Elder e Cobb (1996), na qual o conhecimento público de um assunto, a existência de um número elevado de pessoas que sentem a necessidade de o resolver, bem como, a responsabilidade estatal da resposta (mesmo que parcialmente) constituem a base para a integração de um problema na agenda pública.

Salientamos a importância dos estudos elaborado no âmbito dos PLCP para a visibilidade da pobreza em Portugal e a influência político-partidária do Partido Socialista na apresentação dessa realidade e na difusão das práticas que se desenvolviam na Europa, nomeadamente em França. Deste modo, a integração da discussão pública deveu-se essencialmente a mobilização de atores político-partidários. Ao encontro desta perspetiva um dos entrevistados considera os atores político-partidários integrantes do PS como os principais responsáveis pela criação do RMG:

*“(...) Os atores... Vou-lhe ser muito sincera, onde me lembro de isto ter sido feito foi no gabinete do Dr. Ferro Rodrigues com duas pessoas, que era o Dr. Paulo Pedroso e o Dr. Vieira da Silva. Eles escreveram tudo aquilo e depois foi publicado e aplicado ao nível da segurança social”* (N2).

O outro ator aumenta o leque dos responsáveis pela criação do RMG ao incluir algumas instâncias da sociedade civil, nomeadamente os Sindicatos e Instituições Particulares de Solidariedade Social:

*“O primeiro deles foi a vitória do PS e de António Guterres. Este, não apenas tinha incluído a medida no seu programa eleitoral e a tinha tornado num dos pontos de divergência com o PSD na campanha eleitoral, como deu instruções imediatas no sentido de que se começasse a preparar a sua introdução e criou as condições orçamentais e institucionais para que fosse assumida como*

*prioridade de todo o governo. Em segundo lugar, houve um trabalho político com o Parlamento e um investimento no diálogo social que levaram a que se gerassem consensos e apoios mais amplos do que seria de esperar à partida. Julgo que para o sucesso da medida foi ainda decisivo ter-se introduzido o período experimental em que parcerias de base local tomavam a iniciativa de se candidatar a organizar programas-piloto de aplicação da medida. A grande adesão de parcerias locais ajudou a “despartidarizar” o debate. Resumindo: os atores foram ao nível político, o PS e o PCP. Ao nível social, os sindicatos e as instituições de solidariedade social” (N1).*

Podemos considerar que o surgimento da política ocorreu num movimento de cima para baixo, partindo dos atores político-partidários para outros atores da sociedade civil. De facto, esta política não surge como o resultado de um processo de luta de grupos da sociedade civil, de IPSS (ou similares) ou de profissionais (ou associações profissionais), mas sim de atores ligados a estrutura partidária (governo ou parlamento) que apresentaram publicamente o problema (da pobreza) e a solução (o RMG). Esta influência do campo partidário na criação do RMG levou a que a mesma fosse desde seu nascimento assumida como uma estratégia partidária, fazendo com que as várias críticas que surgiram tanto na sua génese como no seu desenvolvimento estejam associadas, em grande medida, às lutas partidárias e não às características da política e da sua população beneficiária.

Ao procurar entender a razão da escolha de uma política que agrega a prestação e o dever/direito à inserção social os dois informantes envolvidos na criação do RMG concordam com a aliança entre direito e dever como estratégia para concretizar a inserção social em várias áreas. A esse argumento um dos entrevistados acrescenta a experiência já desenvolvida na Europa com políticas similares:

*“ (...) é aquela celebre frase de dar a cana e dar o peixe. Não é só dar a cana mas ensinar a pescar, mas também tem que se dar o peixe de vez em quando (...) Mas, nessa altura, o que se pensou foi que tínhamos uma taxa elevadíssima de pobreza, na União Europeia pensava-se que esta seria a medida mais adequada, que permitia garantir que as pessoas tinham um mínimo de sobrevivência, inclusivamente as crianças. Portanto o que é que se podia fazer, implementar a medida que foi a mais correta, que foi discutidíssima e trabalhadíssima pelos Estados membros, foi decidido que era a mais correta. Por isso íamos inventar outra? Não há razão, já estava estipulado, tínhamos assinado e era considerada a mais adequada para o combate a pobreza (...) Não era só dar o dinheiro. Era dar a cana e dar o peixe. Não se pode dar só a cana” (N2).*

O fundamento para o dever de dar algo em troca a dignificação dos beneficiários, é apresentado pelo outro entrevistado (N1):

*“É uma questão de convicções políticas. Pessoalmente penso que a sociedade deve garantir a todos os que estão em situação de necessidade e carecem de melhor oportunidade de inserção, um rendimento de subsistência que garanta uma vida digna e possibilidades de regresso pleno à vida social. Há quem tenha outras conceções mas, em última instância, é uma questão de filosofia social. Porque se entendeu que esta prestação deveria ser integrada no chamado Estado Social ativo, deveria ser um direito à vida com dignidade que implica contratualização para que o Estado gere novas oportunidades e a pessoa se comprometa a usá-las. Para se atingir esse objetivo, as duas dimensões têm que coexistir”.*

A criação do RMG acontece em 1996 como projeto piloto, generalizando-se para todo o país no ano seguinte. Capucha considera que o RMG define-se como uma política que visa *“(...) garantir às famílias mais pobres um rendimento que lhes permita aceder, por um lado, a um nível mínimo de subsistência e de dignidade e, por outro, às condições e oportunidades básicas para o início de um percurso de inserção social”* (1998a, p. 4), ou seja, tem subjacente uma prestação pecuniária de modo a satisfazer as necessidades básicas e um programa de inserção que visa a progressiva inserção social e profissional e, conseqüentemente, a criação das condições para que os indivíduos se autonomizem da prestação. Desta forma, a titularidade da política confere aos seus beneficiários um conjunto de direitos e deveres: o direito a uma prestação social e à criação, pelas entidades públicas e pela sociedade civil envolvida, de oportunidades de inserção e o dever de subscrever e prosseguir, por *“compromisso expresso”*, um programa de inserção<sup>100</sup>, *“(...) nomeadamente através de uma disponibilidade ativa para o trabalho ou para se integrar em ações de formação ou de inserção profissional (...)”* (n.º1 do art.º 5º da Lei 19-A/96).

Para Branco o programa de inserção pode ser considerado como *“(...) a concretização do direito à inserção social traduzido na exigência de geração de*

---

<sup>100</sup> Segundo a lei (art.º 3º Lei 19-A/96) o programa de inserção é: *“(...) o conjunto de ações cujos princípios são definidos pelos Ministérios da Solidariedade e Segurança Social e para a Qualificação e o Emprego e assumido localmente por acordo entre as Comissões Locais de Acompanhamento (...) e os titulares do direito a esta prestação, com vista à criação das condições para a progressiva inserção social destes e dos membros do seu agregado familiar”.* De modo genérico as obrigações/ contrapartidas exigidas aos cidadãos podem ser: aceitação de trabalho ou formação profissional, frequência do sistema educativo, participação em atividades temporárias que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou satisfaçam as necessidades sociais ou ambientais e que normalmente não seriam desenvolvidas no quadro do trabalho organizado, realização de ações destinadas a desenvolver a autonomia social do titular da prestação e dos restantes membros do agregado familiar (n.º 4 do art.º 11º do DL n.º 196/97).

*oportunidades e disponibilização de recursos pela sociedade, e da responsabilização dos cidadãos no seu processo de inserção social”* (2001, p. 317). Podem, no entanto, surgir diferentes perspetivas sobre a relação entre o direito à prestação pecuniária e a obrigatoriedade da elaboração de um programa de inserção, nomeadamente: i) a relação permite a manutenção de uma perspetiva baseada na responsabilização individual da pobreza e na moralização dos pobres, retirando-lhes o poder de escolha e negociação no (do) contrato<sup>101</sup>; ii) a relação concebida como uma ajuda meramente monetária ineficaz na resolução da pobreza, defendendo a criação de uma *economia de inserção* onde o acesso ao mercado de trabalho, mesmo que transitoriamente, seja encarado como a melhor forma de inserção social; iii) a relação em que o cidadão beneficiário é encarado como detentor do direito à prestação pecuniária e a inserção e, do dever de compromisso pessoal no seu processo de inserção social.

Esta última conceção integra a escolha efetuada pelo RMG já que, segundo Branco, envolve uma complexa lógica na efetivação dos direitos sociais, uma vez que por um lado “(...) *ao exprimir a necessidade de garantir o direito à inserção social, e não apenas a garantia de rendimentos, abre novas perspetivas para o reconhecimento e concretização dos direitos sociais de cidadania (...)*”, mas por outro lado ao condicionar o RMG a critérios subjetivos e a avaliação dos profissionais aumenta a discricionariedade “(...) *administrativa e técnica na esfera dos direitos sociais, dando lugar a uma nova configuração a que se poderá chamar por referência a expressões em voga na literatura das políticas sociais, um ‘social rights mix’, entre direitos sociais clássicos e assistência social*” (2001, p. 317).

Na mesma linha, Rodrigues considera que a política espelha um “(...) *direito orientado para duas prestações com lógicas diferenciadas mas que se espera articuladas*”. Por um lado, “(...) *a prestação pecuniária com regras de acrescida objetivação (que não de maior rigor)*” e por outro lado, “(...) *a prestação de inserção de pendor mais discricionário e de eventual tentação moralizadora, mas da qual são esperados os contributos de ajuste à diversidade das situações em presença. (...)*”(1997, p. 114).

O RMG pode sintetizar uma redefinição do contrato social entre os cidadãos e o Estado, na qual o apoio pecuniário implica corresponder com uma atividade socialmente útil, ou seja, o cidadão dá algo ao Estado em troca do apoio. Segundo Hespanha (2008), o balanço positivo desta alteração diz respeito à centralidade que se

---

<sup>101</sup> Nomeadamente os defensores da existência de um rendimento básico para todos.

deu à necessidade da participação social de todos os cidadãos; pelo contrário, do lado negativo encontramos a compulsão para o trabalho apenas como uma forma de justificar a ajuda e não como um meio de inserção socioprofissional. Neste sentido, Rodrigues sustenta que:

*“(...) o esquema das medidas ativas é percebido, por muitos especialistas, como um retrocesso da montagem do sistema de proteção social da cidadania, tanto pelo seu carácter compulsório, como pelo moralismo que está explícito na base da sua argumentação ideológica. Pode estar-se a promover uma reedição incompreensível do espectro da dependência e da acomodação dos sujeitos na condição de beneficiários perpétuos, assentados na ameaça de que isto pode conduzir a uma lassidão dos vínculos com a ética do trabalho” (2003, p. 101).*

Em outubro de 1999 inicia-se, em Portugal, uma fase de fortes críticas ao RMG, suscitadas pelos resultados de uma auditoria do Tribunal de Contas (Tribunal de Contas, 2000), que põe em causa a forma e a execução da política, reacendendo as velhas discussões e desconfianças sobre a população beneficiária e sobre os efeitos de dependência que o benefício poderia suscitar. Este documento envolveu-se em polémica ao analisar assuntos específicos sem, no entanto, incluir no seu grupo de trabalho qualquer especialista em políticas sociais ou em ciências sociais, pondo em causa a competência dos relatores e demonstrando uma forte fragilidade técnica<sup>102</sup>. O relatório teve a atenção da comunicação social e do Partido Popular que iniciaram uma campanha que desacreditava a política, centrando-se nas críticas que a concebiam como forma de desincentivo para o trabalho e na dependência do subsídio (a armadilha da pobreza).

O relatório do Tribunal de Contas teve consequências imediatas. Uma delas foi o reforço das medidas de combate à fraude (iniciando-se uma campanha de fiscalização), bem como, a criação de medidas de ativação para o emprego. Outra das consequências assentou na exposição pública do número de pedidos rejeitados, de forma a demonstrar a eficiência dos mecanismos de controlo, bem como do reduzido valor das prestações para desmistificar a ideia do benefício funcionar como desincentivador do trabalho. Mas, a mais emblemática consequência centrou-se na

---

<sup>102</sup> Um dos exemplos dessas fragilidades apontados por Capucha incide sobre as seguintes afirmações presentes no relatório: que o RMG não estava a fazer diminuir as taxas de pobreza, o que não constituía o seu objetivo, como está presente na lei; que as pessoas não abandonavam a medida após um pequeno período de tempo com o benefício; que não se acompanham com frequência todas as famílias, permitindo as situações de fraude. Afirmações que o mesmo considera propagandísticas “*sobrelevando efeitos eventualmente menos positivos e identificando alguns casos de pagamento irregular do subsídio, embora os dados empíricos estivessem longe de ser conclusivos ou sequer elucidativos quanto à dimensão ou ao tipo das ditas irregularidades*” (Capucha, 2005, p. 265).

apresentação pública da existência de um número insuficiente de recursos humanos qualificados para o acompanhamento do processo de inserção, o que dificultava o cumprimento dos requisitos da medida e criava um desalento nos trabalhadores envolvidos (Tribunal de Contas, 2000).

Como consequência do relatório surgiram diversas informações nos meios de comunicação social que aumentavam a descredibilização da política e a desconfiança perante os beneficiários da mesma. Esta posição permitiu que os críticos da política demonstrassem que esta tinha cumprido as duas “*profecias*” - da impossibilidade do acompanhamento individualizado e da causa da pobreza enquanto preguiça dos pobres – já que, segundo Capucha ficou a ideia que “*(...) não se oferecem às pessoas as medidas efetivamente adequadas às suas condições, ao mesmo tempo que se passa a imagem de se ter construído um plano de inserção que acaba por não produzir os efeitos visados, fazendo parecer que a oportunidade foi oferecida, mas não aproveitada*” (2005, p. 267).

O relatório elaborado pelo Tribunal de Contas para além da análise referente à gestão da política (conforme sua competência) teceu também considerações sobre a substância da própria política e da prática profissional desenvolvida na sua aplicação (claramente para além da sua competência). Deste modo, conforme refere Rodrigues:

*"(...) no âmbito de competências inspectivas do foro administrativo-financeiro, foram produzidas leituras invocadamente baseadas sobre a direção e prioridades e sobre os princípios por que se deveria orientar a medida. Foi grande o alarido público sobre esse relatório que, apesar de alguma contestação, serviu para consolidar a suspeição e exacerbar o controle cívico-institucional"* (2009, p. 20).

O medo constante da fraude e a suspeição sobre os possíveis beneficiários da política estão claramente presentes nos debates parlamentares desde 1994 até à atualidade, surgindo constantemente a ideia da maior propensão para os pobres e excluídos “enganarem” o Estado. Como salienta Rodrigues “*(...) não deixa de ser inquietante que o critério indiciário (de rendimentos superiores aos declarados) seja mais afirmativo nesta medida do que nas medidas de política fiscal*” (1997:111). De facto, o RMG incorporou, pela primeira vez em Portugal, a possibilidade de análise da situação económica do agregado com base em métodos indiciários, ou seja, pela verificação de indícios exteriores de não pobreza<sup>103</sup>. Este medo de fraude por parte

---

<sup>103</sup> Sublinhe-se que os métodos indiciários, como forma de analisar as possíveis situações fraudulentas por parte dos beneficiários, não são introduzidos no âmbito fiscal onde se integra a generalidade dos cidadãos.

dos beneficiários é visível, como já referimos, desde a sua conceção que foi, segundo Rodrigues:

*“(...) balizado entre duas grandes fobias: a fraudefobia (o medo da fraude que sempre se avoluma quando se trata de população vulnerabilizada) e a agorafobia (o medo do espaço público, da intervenção pública, medo esse tão publicitado pelos neo-liberais de propósitos inovadores e benemerentes: transformar a política social numa imensa neo-benemerência). Estes medos vão repercutir-se não só no debate como na implementação/ acompanhamento da medida” (1997, p. 111).*

A permanência da “velha” distinção entre “pobres merecedores” (ou “impossibilitados” de trabalhar por razões relacionadas com a saúde, a deficiência ou a idade avançada) e os “pobres não merecedores” (ou “capazes” de trabalhar), bem como, a defesa da ideia de que cidadãos necessitados são incapazes de gerir o seu orçamento, pelo que deveria existir uma substituição da prestação pecuniária por vales sociais, ressurgem no ano de 2000, com um projeto - Projeto-lei n.º 176/VIII<sup>104</sup> (apresentado pelo CDS/PP) de substituição do RMG. Os objetivos apresentados pelo partido que propôs o projeto sublinhavam a necessidade de *“(...) credibilizar, fiscalizar e melhorar o sistema do rendimento mínimo garantido”* (CDS-PP, DAR I série, n.º. 75/VIII/1 de 08/06/2000, p.2934). O conteúdo deste projeto em muito se assemelhava às propostas de alteração apresentadas pelo Tribunal de Contas em 1999, centrando-se a sua fundamentação na ineficiência do Estado em fiscalizar os beneficiários da política e em garantir a sua inserção social<sup>105</sup>. Logo, o debate protagonizado deu grande centralidade às atitudes fraudulentas e preguiçosas atribuídas aos beneficiários da política<sup>106</sup>, coincidindo com as perspetivas apresentadas em anos anteriores.

Destacamos algumas das transformações propostas pelo Projeto-Lei apresentado pelo CDS-PP: alteração da denominação da medida para rendimento social de inserção; restrição do acesso ao direito a menores de 25 anos, salvo as exceções que já existiam na lei; acentuação do carácter sancionatório da política com a criação de um sistema rigoroso de fiscalização para os seus beneficiários; limitação de

---

<sup>104</sup> Rejeitado com os votos contra do PS, do PCP, dos Verdes e do BE, embora contando com os votos favoráveis do PSD e do CDS-PP.

<sup>105</sup> Como refere um deputado do CDS-PP: *“(...) Avisámos e voltamos a avisar para o facto de no Rendimento Mínimo Garantido nem todos os assistidos serem pobres e nem todos os pobres serem assistidos pelo rendimento mínimo garantido (...) falhou a fiscalização e falhou a inserção social”* (DAR n.º75, I série, 08/06/00, p2935/36).

<sup>106</sup> Como salienta um deputado do CDS-PP: *“O rendimento mínimo garantido sustenta, em alguns casos, a dependência do álcool, da droga ou da ociosidade”* (DAR n.º75, I série, 08/06/00, p.2953).

inscrição de novos beneficiários tendo em conta a taxa anual de crescimento do desemprego<sup>107</sup>. Este objetivo ficou explícito na justificação do Projeto de Lei n.º 176/VIII: “(...) *propomos uma relação legal obrigatória entre a taxa anual de crescimento do desemprego no ano correspondente*” (DAR II série A, n.º 35 de 27/04/2000). Ficava, assim, claro a perspetiva da pobreza ligada a falta de trabalho e, conseqüentemente, a ideia que a sua solução seria concretizada com a integração no mercado de trabalho.

Para além da ideia da dependência e de fraude ligadas à política, a consideração da relação direta entre a taxa de desemprego e o número de beneficiários<sup>108</sup> foi largamente utilizado durante os debates parlamentares. No entanto, esta relação direta deixa de fazer sentido se tivermos em conta que existem beneficiários do RMG que estão integrados no sistema de trabalho mas de forma precária ou informal, ou ainda, auferindo rendimentos baixos. Para além disso, essa relação é questionada se tivermos em consideração que muitos beneficiários, ao serem integrados em ações/ cursos de formação, deixam de fazer parte do número de desempregados mas mantêm a sua ligação com a política e a situação de desemprego. Acrescenta-se, ainda, que existem beneficiários que são pensionistas que, pelo baixo valor da mesma, beneficiam da prestação.

As eleições legislativas antecipadas de março de 2002 centraram-se no problema do défice do Estado e na fórmula de conjugar o crescimento e modernização da economia com as políticas de emprego e coesão social. Como consequência dessas eleições ocorreu uma alteração política, passando-se de uma maioria parlamentar de esquerda para uma maioria parlamentar de direita, resultado da vitória eleitoral do PSD e da coligação que o mesmo estabeleceu com o CDS-PP (que ficou responsável pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho).

A necessidade urgente de reestruturar o RMG foi uma das primeiras políticas apresentadas pelo CDS-PP, não existindo, no entanto, nenhum partido a propôr a extinção da mesma. Após uma forte propaganda durante a campanha eleitoral para a revisão do RMG, a medida volta a constar da agenda parlamentar, com a discussão do Projeto-Lei n.º 6/IX, que revoga o Rendimento Mínimo Garantido e cria o Rendimento Social de Inserção (RSI). Este surge, assim, pela Lei n.º 13/2003 de

---

<sup>107</sup> Com o conseqüente abandono do RMG como um direito judicialmente exigível, já que o acesso ao mesmo dependeria da taxa anual do desemprego e não da satisfação dos critérios de acesso.

<sup>108</sup> Pelo que a diminuição da taxa de desemprego implicaria diretamente uma diminuição do número de beneficiários.

21/05, com retificação n.º 7/2003 de 29/05 e foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 283/2003 de 08/11.

Entre as diversas razões que serviram para fundamentar a alteração da política, encontramos as de índole ideológica, como fica saliente nas seguintes palavras: “ [o RSI] (...) não pretende ser uma garantia de uma subsídio-dependência mas, antes, a de um instrumento de inserção social” (CDS-PP, DAR, n.º 20, I série, de 15/06/02, p.0776). Esta alteração política permitiu deslocar “(...) o foco da discussão das questões da conceção e legitimidade formal da medida, para as questões da sua eficácia prática”, ou seja, a sua existência e regulamentação estavam consolidadas mas “(...) os meios que lhe serão afetados, num contexto de políticas orçamentais restritivas constituem um obstáculo ao nível da prática política que a medida requer” (Capucha, 2005, p. 269-270).

No decurso da apresentação da "nova" política de RSI o Ministro da Segurança Social e do Trabalho - Bagão Félix<sup>109</sup> - apresentou como principais objetivos da criação dessa política a necessidade de dignificar o direito, de garantir a coresponsabilização dos beneficiários, de reforçar a solidariedades social, de aumentar a discriminação positiva e de garantir o princípio da subsidiariedade social. Acrescentam ainda, como razões para a alteração, a necessidade de ampliar a exigência e a fiscalização da política, melhorar a capacidade de redistribuir os recursos e aumentar o carácter familiar da política.

Nas palavras de Rodrigues:

*"(...) Persistentemente os argumentos da «boa gestão» têm primazia no discurso, associado à reafecção da responsabilidade à família e à sociedade, ao mesmo tempo que se acentua a direção para os que mais carecem de apoio (critério que permite escolher os mais dos mais dos mais... assim se residualizando a abrangência e responsabilidade pública) (...) Convocam-se ainda argumentos que têm grande audiência e fazem hoje parte do acervo de justificações para o ambiente restritivo e até hostil por relação a estas medidas de Assistência Social. Em primeiro lugar, demarcando-se o lugar que a pobreza deverá ter: «a pobreza combate-se, não se profissionaliza ou fideliza por inercia» (...). defende-se, ainda, que a «justiça social se exercita com critério, muita sensibilidade e sentido prático na ação concreta», de novo se acentuam as condições de exercício e não a amplitude do seu campo" (2009, p. 18-19).*

---

<sup>109</sup> As informações aqui apresentadas sobre o Ministro da Segurança Social e do Trabalho do XV Governo Constitucional, 2002-2004, Bagão Félix foram retiradas do discurso por ele proferido na Assembleia da República aquando da discussão para a alteração da política de RMG para RSI.

Registe-se que estas alterações ocorrem em um ambiente de crítica das políticas de rendimento mínimo por parte de algumas instâncias Europeias. Exemplo disso é o relatório conjunto, de 2004, efetuado no âmbito do Método Aberto de Coordenação (MAC)<sup>110</sup>, no qual era apresentado um comentário negativo aos regimes de rendimento mínimo, vistos enquanto forma de desincentivos ao trabalho. Nesse relatório surge a recomendação de se efetuarem reformulações nos critérios de acesso, de se introduzir a exigência de programas individualizados de inserção no mercado de trabalho que tornassem as pessoas mais aptas para entrar no mercado de trabalho e extinguissem a dependência continuada, e de se criarem as condições para que o trabalho surja como compensador quando comparado com a prestação social.

Como já referimos uma das primeiras medidas introduzidas pelo novo executivo em 2003 foi a revogação do RMG e a criação do RSI, que ficou desde o início marcada por polémicas, já que na proposta de lei impunha-se a exclusão da titularidade da medida aos jovens com menos de 25 anos, o que levou à intervenção do Tribunal Constitucional que considerou que a rejeição de acesso ao RSI por parte dos jovens entre os 18 e os 25 anos como uma violação ao direito fundamental a um mínimo de existência condigna, decorrente da Constituição da República Portuguesa. Deste modo, o governo foi obrigado a reformular a proposta de alteração da idade mínima de acesso ao direito.

A proposta de alteração de RMG para RSI foi aprovada a partir da Proposta de Lei n.º 6/IX com os votos a favor do PSD e do CDS-PP e os votos contra das demais bancadas parlamentares (PS, PCP, BE, Verdes).

O RSI manteve, em relação ao RMG, a sua natureza de prestação pecuniária, integrada no subsistema de solidariedade, e de um programa de inserção. As suas transformações, em relação ao modelo anterior, segundo análise da Rede Europeia Anti-Pobreza do Norte (REAPN), referem-se à forte ênfase que colocou no carácter transitório e auxiliar da política e na moralização da mesma através da criação de mecanismos de inspeção e de controle. Nesse sentido, as modificações vão, segundo esta organização:

*“(...) no sentido de acentuar o carácter transitório e subsidiário da atribuição da prestação, designadamente introduzindo condições mais restritas de acesso e manutenção do direito à prestação e penalizando de forma mais gravosa o incumprimento dos*

---

<sup>110</sup> Em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa criou o Método Aberto de Coordenação (MAC), um mecanismo que se pretende capaz de apoiar a definição de objetivos comuns e de efetuar uma análise comparativa entre as práticas dos diferentes Estados-Membros nas áreas da inclusão social, das pensões e reformas, da saúde e dos cuidados prolongados.

*compromissos assumidos pelos titulares e beneficiários, bem como quaisquer condutas consideradas abusivas ou fraudulentas” (REAPN, 2007, p. 6).*

Esta perspetiva transitória e de recurso extremo (último recurso) e não garantido, foi a fundamentação com maior ênfase apresentada pelo então Ministro da Segurança Social e do Trabalho – Bagão Félix – para justificar a substituição do RMG a criação do RSI:

*“O RSI não pode ser visto como a primeira medida de combate à exclusão, nem como uma mera e rotineira prestação social de natureza pecuniária. (...) O RSI deve ser subsidiário em relação à solidariedade familiar e constitui uma ajuda de último recurso que só deve atuar depois de esgotadas todas as outras medidas seja no plano laboral, seja no domínio das outras prestações sociais”.*

O Ministro sublinhou, também, a necessidade de maior vigilância e fiscalização dos beneficiários da política, conforme se denota nas seguintes palavras:

*“(...) conferindo-lhe maior eficácia, mais transparência e uma maior exigência e rigor na atribuição e fiscalização. Que fique absolutamente claro: não se cria o Rendimento Social de Inserção para poupar dinheiro e muito menos com os mais pobres e desfavorecidos. Pelo contrário, alteram-se a filosofia e as regras para se gastar melhor com quem efetivamente mais carece de apoio. E procura-se melhorar a fiscalização para distribuir com mais qualidade social (...)”.*

A necessidade de aumentar as ações de controlo e fiscalização sobre os beneficiários foi também justificada, pelo então Ministro do Trabalho e Segurança Social, com o facto da política ser financiada pelo dinheiro dos contribuintes (orçamento do Estado) e pela manutenção de uma ideologia de desconfiança dos cidadãos beneficiários da política. O argumento permanece ligado à necessidade de fiscalizar e controlar os (hipotéticos) abusos próprios dos beneficiários e de garantir o que consideram o rigor na aplicação da prestação. Podemos verificar esta ideia nas seguintes palavras do Ministro:

*“Tratando-se de um apoio social pago pelos contribuintes, o RSI não pode ser desperdiçado infundadamente, (...). Desde 1996 e até hoje, a experiência demonstrou que, não obstante a sua generosidade, o RMG tem sido aplicado com muitas deficiências. (...) Preocupado com estas e outras insuficiências, o Governo visa, com o RSI, realçar a natureza transitória e o carácter auxiliar desta medida, e por isso termina com a renovação automática do direito (...). A proliferação de situações abusivas descredibilizou, junto da opinião pública, uma*

*medida de forte componente humanista e generosa, fomentando em alguns casos verdadeiros estigmas sociais quanto aos beneficiários do RMG. Por isso, se tornou imperioso moralizar o atual modelo, criando mecanismos de fiscalização efetiva e de controlo eficaz e assim centrar o alcance da medida junto daqueles que efetivamente precisam. (...) Para além do incremento da fiscalização e do desenvolvimento de mecanismos de articulação e de controlo da medida, a proposta de lei assume um reforço do regime sancionatório como fator inibidor da fraude, autonomizando e condensando as sanções (anteriormente dispersas e confusas) que, nos casos mais graves, foram agravadas”.*

De uma forma geral, procurou-se concretizar essas intenções por meio de algumas alterações, das quais se destacam:

- i) alteração do nome da política de Rendimento Mínimo Garantido para Rendimento Social de Inserção, justificado na Proposta de Lei n.º 6/IX que revoga o RMG como uma forma de reforçar “(...) o carácter transitório do dispositivo acentuando a componente de inserção da medida (...) realçando a natureza de investimento social subjacente no acesso a melhores condições de vida”. Verifica-mos aqui uma alteração de carácter simbólico e ideológico, através da qual se altera o nome para renascer uma política centrada na inserção (laboral) como estratégia de num tempo de espaço limitado e com a participação do seu beneficiário retirar os indivíduos da situação de necessidade;
- ii) definição de condições específicas de atribuição e cessação da prestação para pessoas entre os 18 e os 30 anos, obrigando-as a uma inscrição prévia no centro de emprego pelo menos 6 meses antes do requerimento da prestação. Como refere um deputado do PSD, esta medida tinha por objetivo reforçar as exigências da disponibilização ativa para o emprego e formação profissional de “(...) determinados grupos, nomeadamente com idades mais ajustadas” (DAR, I série, n.º 28 de 04/06/2005, p.1148). Com a integração desta condição específica fica claro a relação que se estabelece entre a pobreza e o emprego (daí a obrigação de inscrição no Centro de Emprego), e simultaneamente, entre a vontade e atitude proactiva do beneficiário e sua possibilidade de encontrar um trabalho (daí os 6 meses de tempo entre a inscrição no Centro de Emprego e a possibilidade de requerer a prestação);
- iii) alteração da forma de cálculo da prestação, aumentando o valor a receber pelas famílias com mais elementos menores no agregado familiar e alterando

os rendimentos a considerar para o cálculo da prestação, integrando todos os rendimentos do agregado familiar independentemente da sua origem. Uma alteração que pretendiam espelhar uma política de apoio às famílias (numerosas) e uma tentativa de “moralizar” a política através da consideração de todos os rendimentos do agregado familiar, mesmo as ajudas e apoios familiares que como sabemos não são quantificáveis no âmbito das políticas fiscais;

- iv) alargamento dos apoios especiais, que às despesas de habitação e alojamento já existentes no RMG, acresce a “(...) *proteção social das famílias mais numerosas, apoia a vida nascente e a maternidade, confere apoios específicos aos deficientes profundos, às pessoas idosas dependentes, aos portadores de doença crónica e às respetivas famílias*” (CDS-PP DAR I série, n.º 20 de 15/06/2002,p.0774);
- v) contabilização dos últimos 12 meses de rendimentos para aferição da situação económica e conseqüentemente o acesso à prestação. O estabelecimento de um novo regime de renovação da prestação, desaparecendo a renovação automática do benefício e obrigando a uma nova renovação anual através da submissão de uma nova candidatura com os respetivos meios de prova, foi justificado na proposta de alteração, como um forma de garantir que “(...) *não haja aqui um esforço coletivo, um esforço de dinheiros públicos, um esforço de tirar àqueles que vão descontando ao longo da sua vida ativa (...)*” (CDS-PP, DAR I série n.º 20, 15/06/2002, p.0776);
- vi) modificação do conceito de agregado familiar, passando a considerar-se apenas os parentes até ao 2º grau de parentesco do titular da prestação;
- vii) fixação de um novo regime de alteração e cessação da prestação, bem como do regime sancionatório no sentido de, segundo a Proposta de Lei n.º 6/IX, “(...) *punir os comportamentos reiterados e agravando as penalidades pelas falsas declarações prestadas (...)*”, bem como sancionar as recusas ou faltas injustificadas às medidas ou ações preconizadas nos programas de inserção e, desse modo e segundo a mesma proposta, contribuir “(...) *não só para a moralização da aplicação da medida e efetiva inserção de quem precisa, mas também dissuadindo a economia paralela e informal que se regista com abundância neste domínio*”;

viii) estabelecimento dos vales sociais que podem substituir a prestação até 50% do seu valor. Segundo uma deputada do CDS-PP os vales sociais constituem um mecanismo para “(...) assegurar que o RSI não seja desperdiçado (...)” (DAR, I série, n.º 28 de 04/06/2005, p.1150).

Uma nova mudança governamental, com o retorno do PS ao governo, ditou uma nova alteração da lei do RSI. Assim, com o XVI Governo Constitucional a Lei n.º 13/2003 é alterada pela Lei n.º 45/2005 e a sua regulamentação surge com o Decreto-Lei n.º 42/2006 de 02/02, que substitui o Decreto-Lei n.º 283/2003 de 08/11.

No sentido de alterar a lei n.º 13/2003 de 21/05 que cria o RSI, surgiu o Projeto de Lei n.º 14/X apresentado pelo BE, o Projeto de Lei n.º 96/X da autoria do PCP e, finalmente o Projeto de Lei n.º 8/X da iniciativa do governo (PS). O Projeto de Lei apresentado pelo governo acabou por ser aprovado com os votos a favor do PS, PCP e BE, a abstenção do PSD e os votos contra do CDS-PP. Surge, assim, a Lei n.º 45/2005 de 29/08 que considera o RSI como uma prestação pecuniária incluída no subsistema de solidariedade<sup>111</sup> e um programa de inserção social com o objetivo de assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária (art.º n.º 1).

Note-se que embora tenha existido um relançamento da Estratégia de Lisboa, em 2005, pelo Conselho Europeu, com o objetivo de reforçar a coesão social através da conciliação entre o crescimento e o emprego, e pela erradicação da pobreza até 2010<sup>112</sup>, as dificuldades das economias europeias surgiram como justificação para uma revisão das metas estabelecidas na Estratégia de Lisboa Renovada, tendo as alterações ocorrido no sentido de privilegiar o crescimento económico e o emprego em detrimento da área social<sup>113</sup>. Assim, passados cinco anos da Estratégia de Lisboa de 2000, retomou-se a antiga relação entre o crescimento económico e o emprego, ficando a coesão social relegada para um papel supletivo, ou seja, como forma de remediar os efeitos provocados pela área económica.

---

<sup>111</sup> Segundo a lei de bases da segurança social de 2007 - Lei n.º 4/2007 de 16/01 - o subsistema de solidariedade destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial. O subsistema de solidariedade pode abranger também, nos termos a definir por lei, situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou prestacionais do sistema previdencial (n.º 1 e 2 do artigo 36º).

<sup>112</sup> 2010 foi o ano escolhido como marco do combate à pobreza e à exclusão social.

<sup>113</sup> Fruto dessas modificações surge, no mesmo ano, um novo MAC - COM (2005) 706.

Em 2006, a Comissão Europeia publica uma comunicação<sup>114</sup> que procura sublinhar a necessidade de se reavaliarem os resultados obtidos na reintegração no mercado de trabalho das pessoas excluídas de modo a, com base nessa análise, efetuar uma consulta pública da qual resultassem as possíveis ações e estratégias que devem ser adotadas no sentido de promover a inclusão social. Este documento apresenta como mecanismo fundamental para a “*Inclusão Ativa*” uma ação que combina três dimensões de intervenção, nomeadamente as políticas ativas de emprego, as políticas de rendimento mínimo e o acesso aos serviços sociais.

A alteração da lei foi justificada pelo governo como uma forma de ultrapassar os constrangimentos e ineficácia da lei anterior e de modo a ultrapassar alguns limites e erros à Lei de 2003, nomeadamente:

- i) a contabilização dos 12 meses dos rendimentos do agregado familiar para a ponderação do valor de RSI<sup>115</sup>, já que poderia levar a uma avaliação incorreta da situação, obrigando a uma situação de desproteção por um longo período de tempo e excluindo do benefício um conjunto de indivíduos e famílias que se encontram em situação de necessidade;
- ii) o conceito de agregado familiar<sup>116</sup>, considerando-se que lei de 2003 apresentava um conceito limitador e conservador de família;
- iii) os critérios de fiscalização, que eram considerados pelo governo como pouco fiáveis<sup>117</sup>, já que os mecanismos adotados implicavam um sorteio aleatório constituindo um método pouco rigoroso;
- iv) a adoção dos vales sociais, que podiam substituir a prestação até 50% do seu valor<sup>118</sup>, por se considerar que essa estratégia obsta o propósito de autonomizar os seus beneficiários e o desenvolvimento e aquisição das suas

---

<sup>114</sup> COM (2006) 44.

<sup>115</sup> Como refere uma Deputada do BE: “(...) *Só quem está imbuído de um forte preconceito social exige àqueles que se apresentam perante o Estado sem nada ter os rendimentos que auferiram um ano atrás e faz disso critério para a atribuição de uma verba que se destina a resolver uma situação de carência que as pessoas já estão a viver*” (DAR, I série n.º 28 de 04/06/2005, p.1145).

<sup>116</sup> Como refere o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social: “*Hoje, estamos aqui para corrigir erros e resolver problemas. Alguns exemplos: na altura, foi mudado o conceito de agregado familiar, do qual desapareceram os parentes em linha reta, em linha não reta a partir do segundo grau e os parentes por afinidade. Por rigor? Não, apenas por preconceito. Vamos corrigi-lo e reintroduzir as pessoas nestas condições (...)*” (DAR, n.º 28, I série, de 04/06/2005, p.1143).

<sup>117</sup> Como refere o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social: “(...) *na lei do RSI foi introduzido um critério de fiscalização pouco fiável, o célebre sorteio aleatório de beneficiários. É pouco inteligente e é pouco eficaz. Lançaremos mecanismos seletivos e rigorosos de combate à fraude, com base em indicadores de risco*” (DAR, n.º 28, I série, de 04/06/2005, p.1144).

<sup>118</sup> Segundo um deputado do PCP: “(...) *os vales sociais, que podiam ir até 50% do subsídio atribuído, implementou uma visão assistencialista, o que constitui uma forma vergonhosa de sujeitar os beneficiários à humilhação de terem de andar, de mão estendida, a mendigar a assistência que lhes pertencia por direito*” (DAR, n.º 28, I série, de 04/06/2005, p.1146).

competências, promovendo a dependência. Além disso, resultava numa estigmatização das famílias e em atitudes discriminatórias e moralizadoras;

v) a eliminação da renovação não automática da prestação<sup>119</sup>, considerada a causa dos atrasos e das dificuldades burocráticas da política de RSI.

É nesse contexto que surgem as alterações propostas na lei em 2005 e que se mantiveram até ao ano de 2010, conferindo ao RSI as características que passaremos a descrever.

A definição do Rendimento Social de Inserção manteve a dupla existência de uma prestação pecuniária e de um programa de inserção: [consiste] “*numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e um programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária*” (artigo 1º da Lei n.º 45/2005 de 29/08).

Podem ser titulares do direito à prestação as pessoas com idade igual ou superior a 18 anos, em relação às quais se verifiquem as condições estabelecidas na lei. Podendo, igualmente, ser titulares as pessoas com menos de 18 anos que tenham menores a cargo e na exclusiva dependência económica do seu agregado familiar, mulheres que estejam grávidas e casais casados ou em união de facto há mais de um ano<sup>120</sup> (art.º 4º da Lei n.º 45/2005 de 29/08).

Para beneficiar da medida é necessário preencher, de forma cumulativa, as seguintes condições de recurso: possuir residência legal em Portugal<sup>121</sup>; não auferir rendimentos ou prestações sociais, próprios ou do agregado familiar, superiores aos definidos por lei; assumir o compromisso formal e expresso de subscrever e prosseguir o Programa de Inserção; fornecer todos os meios probatórios que sejam solicitados no âmbito da instrução do processo; permitir à entidade distrital competente o acesso a todas as informações relevantes de avaliação; estar inscrito no Centro de

---

<sup>119</sup> Como referia o Secretário de Estado da Segurança Social: “*A própria renovação não automática da prestação (...) foi uma grande confusão e, permitam-me, uma grande trapalhada (...)*” (DAR, n.º 86, I série, de 04/02/2006, p.4062).

<sup>120</sup> Menor que não esteja na efetiva dependência económica de outrem a quem incumba legalmente obrigações de alimentos, nem se encontre em instituição oficial ou particular, ou em situação de acolhimento familiar.

<sup>121</sup> Equiparados aos residentes legais, os estrangeiros com documentos válidos de: autorização de residência ou de permanência, visto de trabalho ou de estada temporária (algumas situações), com prorrogação de permanência e que se encontrem em território nacional e que nele tenham permanecido com os títulos referidos pelo menos nos últimos 3 anos.

Emprego caso esteja desempregado e reúna as condições para o trabalho<sup>122</sup> (art.º 6º da Lei n.º 45/2005 de 29/08). A existência de condições específicas para beneficiar do direito, Lei n.º 13/2003, foi revogada com a Lei de 2005.

A noção de agregado familiar foi uma das alterações polémicas de 2003, sendo que a Lei n.º 45/2005 prevê a inclusão dos parentes menores (alargando a condição de serem menores parentes em linha reta até ao 2º grau), todos os parentes em linha reta (estendendo para além dos familiares em linha reta até ao 2º grau), os afins e os adotantes. Por outro lado, exclui os maiores que sejam confiados ao titular ou a elementos do agregado familiar ou que estejam acolhidas em instituição comparticipada pela segurança social ou em situação de acolhimento (art.º 5ª da Lei n.º 45/2005 de 29/08 e art.º 5º Decreto-Lei n.º 42/2006 de 23/02).

O montante da prestação de RSI é indexado ao valor da pensão social do subsistema de solidariedade. O seu cálculo resulta da diferença entre o valor do RSI correspondente à composição do agregado familiar<sup>123</sup> e a soma dos rendimentos<sup>124</sup> do mesmo. Note-se que na consideração dos rendimentos para cálculo da prestação deixam de se considerar os últimos 12 meses de rendimento e volta-se à norma estabelecida pelo RMG do último mês de rendimentos ou, no caso de estes serem variáveis, a média dos últimos três meses (art.º 15º da Lei n.º 45/2005 de 29/08).

Pode existir uma majoração no valor da prestação, no caso do titular ou cônjuge ou pessoa que viva em união de facto estar em situação de gravidez; no primeiro ano de vida da criança, bem como nas situações onde se verifique a necessidade de existência de outros apoios especiais<sup>125</sup> (art.º 15º da Lei n.º 45/2005 de 29/08).

---

<sup>122</sup> Estão dispensadas da inscrição no centro de emprego as pessoas que estejam dispensadas da disponibilidade ativa para a inserção profissional, se encontrem a trabalhar, apresentem documento que ateste não reunirem condições para o trabalho.

<sup>123</sup> O montante do valor da prestação a atribuir varia em função da composição do agregado familiar de acordo com as seguintes regras: indivíduo maior até ao 2º - 100% da pensão social; indivíduo maior a partir do 3º - 70% da pensão social; indivíduo menor até ao 2º - 50% da pensão social e; indivíduo menor a partir do 3º - 60% da pensão social.

<sup>124</sup> Os rendimentos a considerar são o total dos rendimentos do agregado familiar, independentemente da sua origem ou natureza, no mês anterior à data de apresentação do requerimento de atribuição ou, sempre que os rendimentos sejam variáveis, a média dos rendimentos auferidos nos três meses imediatamente anteriores à data de apresentação do requerimento. Os rendimentos de trabalho independente correspondem à média dos valores auferidos nos 3 meses anteriores ao da apresentação do requerimento, não podendo, no entanto, ser inferiores aos efetivamente considerados como base de incidência contributiva para o regime de segurança social que os abrange.

Considera-se: os rendimentos de trabalho (80% do valor de rendimentos de trabalho depois de deduzidos os montantes referentes às contribuições obrigatórias ou 50% do valor de rendimentos de trabalho depois de deduzidos os montantes referentes às contribuições obrigatórias se o trabalho foi iniciado durante a concessão da prestação); o capital mobiliário e imobiliário e outros rendimentos de carácter regular. Não se consideram os rendimentos provenientes de: subsídios de renda de casa, prestações familiares e bolsas de estudo.

<sup>125</sup> Situação de gravidez – majoração de 30% da pensão social; no 1º ano de vida da criança – majoração de 50% da pensão social. Os apoios especiais referem-se às pessoas portadoras de deficiência física ou

À semelhança de outras alterações efetuadas em 2003, os vales sociais que podem substituir a prestação até 50% do seu valor foram suprimidos, o que não se constitui em alteração já que nunca chegou a ocorrer a regulamentação dos mesmos.

O programa de inserção é encarado enquanto mecanismo essencial na inserção social dos beneficiários e concebido como um “(...) conjunto de ações destinadas à gradual integração social, laboral e comunitária dos titulares desta medida, bem como dos membros do seu agregado familiar” (art.º 3º da Lei nº. 45/2005 de 29/08). As ações são estabelecidas entre o Núcleo Local de Inserção (NLI) e o titular da prestação e respetivo agregado familiar.

A renovação automática da prestação é novamente estabelecida após um período de 12 meses e desde que a situação do titular e seu agregado familiar assim o justifiquem<sup>126</sup>. No que se refere a cessação do direito, acontece quando deixam de se verificar os requisitos e condições de atribuição; por falta de celebração do programa de inserção por razões imputáveis ao interessado; pelo incumprimento reiterado e injustificado das obrigações assumidas no programa de inserção<sup>127</sup>; por falsas declarações; após trânsito em julgado de decisão judicial condenatória do titular que determine a privação da sua liberdade e; por morte do titular (art.º 22º da Lei nº. 45/2005 de 29/08)<sup>128</sup>.

Considera-se que existe incumprimento das obrigações quando existe i) recusa da celebração do acordo do programa de inserção imputável ao titular ou ao beneficiário, nomeadamente quando não compareça a qualquer convocatória sem causa justificativa, adote injustificadamente uma atitude de rejeição das ações de inserção disponibilizadas no decurso do processo de negociação do acordo e recuse realizar ações de inserção que sejam adequadas às aptidões físicas, às habilitações escolares e à formação e experiência profissional; ii) a recusa da celebração do plano pessoal de emprego por fato imputável aos elementos do agregado familiar, implicando a cessação desse elemento bem como dos rendimentos por ele auferidos para efeitos do cálculo do montante da prestação (art.º 29º Lei n.º 13/2003).

---

mental profundas, com doença crónica, com idade igual ou superior a 65 anos em situação de grande dependência ou para compensar despesas com habitação ou alojamento.

<sup>126</sup> Qualquer modificação nas condições que determinam o reconhecimento do direito à prestação implica a sua alteração ou extinção, sendo que o titular do direito é obrigado a comunicar, no prazo de 10 dias, as alterações de circunstâncias suscetíveis de influir na constituição, modificação ou extinção daquele direito (art.º 21º da Lei nº. 45/2005 e 29/08).

<sup>127</sup> Nestes últimos dois casos o titular ou beneficiário não poderá requerer novamente a prestação de RSI durante um prazo de 12 meses.

<sup>128</sup> Note-se que nos casos de exercício de atividade profissional ou frequência de cursos de formação por período máximo de 180 dias é possível suspender a prestação durante o período referido, findo o qual, nas situações em que a remuneração é superior ao valor de RSI, cessa a prestação.

Em 2010 verifica-se nova alteração da lei de RSI com a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 70/2010 de 16 de junho que altera a Lei n.º 45/2005 de 29 de agosto. As alterações propostas foram justificadas pela existência de um contexto global de crise económica e financeira e elaboradas a partir do Programa de Estabilidade e Crescimento de 2010-2013, apresentado como um conjunto de medidas para a promoção do crescimento económico e do emprego e para a consolidação orçamental. Nesse sentido, e com o principal objetivo de diminuir o crescimento da despesa pública dá-se uma redefinição das condições de acesso aos apoios sociais, através do decreto-lei 70/2010 de 16/06 que na sua introdução explicita a sua função:

*“(...) não só à harmonização das condições de acesso às prestações sociais não contributivas, possibilitando que a sua aplicação seja mais criteriosa, como estende a sua aplicação a todos os apoios sociais concebidos pelo Estado, cujo acesso tenha subjacente a verificação da condição de rendimentos(...). Ao nível do sistema de segurança social, a criação de um quadro harmonizado de acesso às prestações sociais não contributivas permitirá, por um lado, atribuir maior coerência na concessão das prestações sociais não contributivas e, por outro, reforçar de forma significativa a eficiência e o rigor, nomeadamente ao nível do controlo e da fraude e evasão prestacional”*

As alterações de 2010 na política, no sentido de verificação das condições de recurso<sup>129</sup> aconteceram em três campos diferentes: a noção de agregado familiar, os rendimentos considerados e a forma de definir a capitação familiar.

A alteração do agregado familiar apresenta um retorno a conceção mais “doméstica” do mesmo. Assim, para além do requerente do apoio, são consideradas como integrantes do agregado familiar as pessoas que vivam em economia comum<sup>130</sup> com o mesmo, desde que sejam: i) cônjuge ou viva em união de facto há mais de dois anos; ii) parentes e afins maiores, em linha reta e em linha colateral, até ao 3º grau; iii) parentes e afins menores em linha reta e em linha colateral; iv) adotantes, tutores e pessoa a quem o requerente esteja confiado por decisão administrativa ou judicial por entidade competente para o efeito; v) adotados e tutelados pelo requerente ou outro dos elementos do agregado familiar e crianças e jovens confiados por decisão judicial

---

<sup>129</sup> A condição de recursos corresponde ao “limite de rendimentos e de valor dos bens de quem pretende obter uma prestação da segurança social ou apoio social, bem como do seu agregado familiar, até ao qual a lei condiciona a possibilidade da sua atribuição” (art.º 2º, Decreto-lei n.º 70/2010 de 16/06).

<sup>130</sup> Consideram-se em economia comum as pessoas que vivem em comunhão de mesa e habitação e que, simultaneamente, tenham estabelecido entre si uma vivência comum de entreeajuda e partilha de recursos (n.º 2, artº4º Decreto-lei n.º 70/2010 de 16/06).

ou administrativa, por entidades ou serviços competente para o efeito, ao requerente ou outro elemento do agregado familiar (n.º 1, art.º 4º decreto-lei n.º 70/2010 de 16/06).

No que se refere aos rendimentos, são considerados para efeitos de contagem de rendimentos para o cálculo da prestação de RSI as seguintes situações: rendimentos de trabalho dependente e independente; rendimento de capitais<sup>131</sup>; rendimentos prediais<sup>132</sup>; pensões, incluindo as pensões de alimentos; prestações sociais, exceto as prestações por encargos familiares em caso de deficiência e/ ou dependência; bolsa de estudos e de formação e subsídio do exercício de atividades ocupacionais de interesse geral, exceto a parcela referente ao subsídio de transporte, alimentação e alojamento; apoios à habitação, nomeadamente subsídios de renda de casa ou outros apoios públicos com carácter regular<sup>133</sup>; outros rendimentos fixos ou variáveis.

O cálculo da capitação, em função do agregado familiar, foi outra das alterações conferidas por este novo decreto-lei. Para se encontrar o valor da prestação de RSI subtrai-se ao total de rendimentos do agregado familiar<sup>134</sup> o valor de RSI. Este último valor calcula-se em função do agregado familiar, no qual existe uma escala de equivalência onde o titular do processo equivale a 100% do valor da pensão social (189,52€ em 2010), o segundo adulto e seguintes equivale a 70% do valor da pensão social (132,66€ em 2010) e 50% do valor da pensão social por cada criança ou jovem com menos de 18 anos (94,76€ em 2010).

---

<sup>131</sup> No caso de algum elemento do agregado familiar possuir património imobiliário referente a depósitos bancários, ações, certificados de aforro ou outros ativos financeiros considera-se como rendimento de capital 1/12 do maior dos seguintes valores: o valor dos rendimentos de capitais auferidos (juros de depósitos bancários, dividendos de ações ou rendimentos de outros ativos financeiros); 5% do valor total do património mobiliário, em 31/12 do ano anterior (créditos depositados em contas bancárias, ações, certificados de aforro ou outros ativos financeiros).

<sup>132</sup> No caso de algum elemento do agregado familiar ser proprietário de imóveis, considera-se como rendimentos prediais, 1/12 resultante da soma dos seguintes valores: a) habitação permanente (apenas se o valor patrimonial da habitação permanente for superior a 60 vezes o Indexante de Apoios Sociais, ou seja, € 25.153,20 no ano de 2010); 5% da diferença entre o valor patrimonial da habitação permanente e € 25.153,20 (se a diferença for positiva); b) Restantes imóveis, excluindo a habitação permanente. Aqui deve considerar-se o maior dos seguintes valores: o valor das rendas efetivamente auferidas; 5% do somatório do valor patrimonial de todos os imóveis (excluindo habitação permanente).

<sup>133</sup> Note-se que no caso do agregado familiar residir em habitação social soma-se ao rendimento mensal do agregado: no primeiro ano de atribuição da prestação de RSI o valor de 15,45€; na data da primeira renovação anual o valor de 30,91€; e na data da segunda renovação o valor de 46,436€.

<sup>134</sup> É considerado o total dos rendimentos de trabalho do agregado familiar no mês anterior à apresentação do requerimento ou, se os rendimentos forem variáveis, a média dos rendimentos dos três meses imediatamente anteriores ao mesmo. O total dos rendimentos do agregado familiar é calculado pela soma dos rendimentos de trabalho de cada elemento do agregado familiar, dos rendimentos provenientes de pensões, prestações sociais, rendimentos de capitais, rendimentos prediais, bolsas de estudo e formação e apoios públicos à habitação, entre outros.

Uma das alterações com maior impacto, que se mantem até a atualidade, refere-se a abolição dos apoios especiais, apoios complementares e majoração. Extinguem-se os apoios de compensação de despesas de habitação, majoração por maternidade e 1º ano de vida, apoios especiais nos casos de pessoas portadoras de deficiência física ou mental profunda, doença crónica, grande dependência e os apoios complementares no âmbito dos acordos de inserção. Tratava-se de auxílios fundamentais no processo de inserção e na melhoria das condições de vida dos beneficiários, já que permitiam responder a problemas e necessidades que o valor recebido com a prestação de RSI não conseguia solucionar.

Para além das referidas alterações o decreto de 70/2010 de 16/06:

i) acrescentou às condições de acesso existentes na anterior lei<sup>135</sup> a obrigação, nas situações em que o titular ficou desempregado por iniciativa própria e sem justa causa, de o mesmo requerer a prestação de RSI apenas um ano após a data em que ficou desempregado<sup>136</sup>;

ii) manteve a renovação automática da prestação mas acrescentou a obrigatoriedade de semestralmente os rendimentos serem verificados oficiosamente pelos serviços da segurança social;

iv) para além das razões já existentes para a cessação da prestação de RSI<sup>137</sup> acrescentou os casos em que o titular ou qualquer elemento do agregado familiar recuse injustificadamente uma oferta de emprego conveniente, trabalho socialmente

---

<sup>135</sup> Ter residência legal em Portugal; Residir em Portugal há pelo menos três anos, salvo se for referente a cidadãos estrangeiros pertencentes a países que integram a União Europeia, Espaço Económico Europeu (Liechtenstein, Noruega e Islândia) e Suíça, que não se encontrem a exercer atividade em Portugal e a descontar para o sistema português; Estar em situação de carência económica grave; Ter 18 anos ou mais, exceto se estiver grávida, for casado ou viver em união de facto há mais de 2 anos e/ ou tiver menores a cargo (que dependam exclusivamente do agregado familiar, isto é, que não tenham rendimentos próprios iguais ou superiores a 70% da pensão social (€132,66); Estar inscrito no centro de emprego da área de residência, se estiver desempregado e apto para trabalhar; fornecer os documentos necessários para verificar a sua situação económica; Comprometer-se a cumprir o programa de inserção ou se estiver previamente inscrito no centro de emprego a assinar e cumprir o seu plano pessoal de emprego (PPE).

<sup>136</sup> Note-se que apenas têm acesso ao RSI, os agregados familiares cujo valor total do património mobiliário (depósitos bancários, ações, certificados de aforo, outros ativos financeiros) de todos os elementos do agregado, seja inferior a € 100.612,80 no ano de 2010 (240 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais).

<sup>137</sup> A anterior lei previa a cessação da prestação nos casos da situação da família ou do titular se alterar e já não cumprir as condições de atribuição do RSI; o pagamento do RSI estiver suspenso há mais de 90 dias por não terem sido comunicadas à Segurança Social alterações que pudessem levar à sua alteração; o titular, injustificadamente, não cumprir as obrigações assumidas no programa de inserção; qualquer membro do agregado familiar, injustificadamente, não cumpra as obrigações do programa de inserção; o titular ou qualquer membro do agregado familiar apresentar falsas declarações; o titular for condenado a pena de prisão, com trânsito em julgado de sentença; morte do titular.

necessário ou formação profissional; e nos casos de se prestar falsas declarações quanto aos elementos necessários para determinar a condição de recurso<sup>138</sup>;

v) aumenta o tempo de penalização em caso de cessação da prestação, não podendo receber durante 24 meses (anteriormente era 12 meses), a contar da data a partir da cessação da prestação, qualquer prestação social sujeita a condição de recursos;

vi) introduz medidas de ativação que impõem que todos os beneficiários entre os 18 e os 55 anos que não estejam integrados no mercado de trabalho sejam incluídos em medidas de reconhecimento e validação das competências escolares ou profissionais, em medidas de formação, educação ou aproximação ao mercado de trabalho.

Em 2012, a definição e condições do RSI são republicadas através do Decreto-lei n.º 133/2012 de 27 de junho. Na comparação com as alterações operadas em 2010 destaca-se a o cálculo do valor da prestação do agregado familiar, já que se deu uma alteração na contabilização de cada um dos elementos do agregado familiar (percentagem de cada elemento em relação ao valor do RSI). Assim, o elemento titular corresponde a 100% do valor de RSI (178,15€ em 2015), 50% do valor de RSI por cada indivíduo maior de idade (89,07€ em 2015) e 30% do valor de RSI por cada menor de idade (53,44€). A fórmula de cálculo total da prestação mantém-se, no entanto, é visível a diminuição na ponderação por cada indivíduo do agregado familiar, o que levou a uma diminuição considerável das prestações e a exclusão de diversos agregados familiares que apesar de continuarem na situação de pobreza deixaram de garantir o acesso à política.

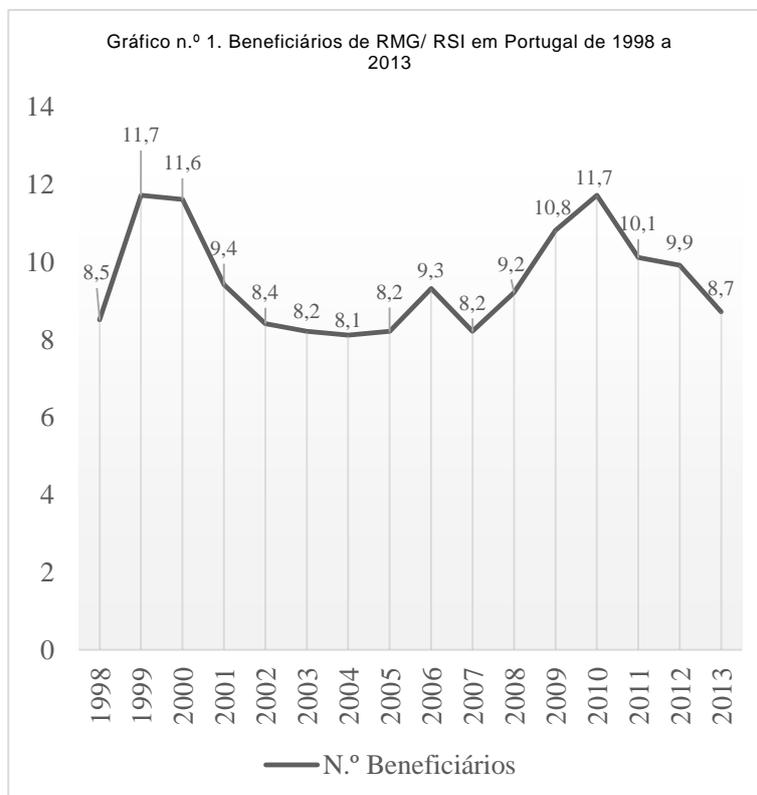
De facto, já a partir de 2010 os condicionantes económicos e orçamentais refletiram-se numa descida do número de beneficiários, levando a expulsão de muitos beneficiários e agregados familiares que não deixaram de estar numa situação de pobreza mas que deixaram de preencher os requisitos cada vez mais seletivos associados ao RSI. O sociólogo Farinha (s/d) apresenta a evolução do número de beneficiários do RSI entre 1998 e 2012:

---

<sup>138</sup> Não só o RSI mas também prestações familiares, subsídio social de desemprego e os subsídios sociais de parentalidade.

Quadro nº 10. N.º beneficiários de RMG/RSI em Portugal de 1998 a 2013

Anos	Beneficiários do RMG/RSI
1998	8,5
1999	11,7
2000	11,6
2001	9,4
2002	8,4
2003	8,2
2004	8,1
2005	8,2
2006	9,3
2007	8,2
2008	9,2
2009	10,8
2010	11,7
2011	10,1
2012	9,9
2013	8,7



Fonte: <http://www.pordata.pt/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela> em 20/09/2014

De um modo comparativo, e tendo em conta algumas das características consideradas centrais, apresentamos na folha final deste capítulo um quadro comparativo dos momentos legislativos do RMG/RSI.

Pelo exposto neste capítulo verificamos que a heterogeneidade das medidas de mínimos na União Europeia são visíveis a diferentes níveis e dependem do tipo de Estado Social que lhe serviu de enquadramento. Apesar da grande diversidade de esquemas de garantia de mínimos, existe um ponto comum que surge como

característica fundamental: a necessidade de assegurar proteção básica a todos os cidadãos e sua configuração enquanto componente de cidadania.

No final do século passado foram várias as dificuldades que as políticas de proteção social enfrentaram, devido a falta de adequabilidade perante os novos contextos sociais e económicos e pelo surgimento de novos e diferentes problemas sociais. Nesse contexto, alguns países da Europa propuseram-se uma geração de políticas sociais - as políticas de ativação ou políticas sociais ativas.

Inicia-se uma fase de defesa da inclusão ativa, considerada como a forma mais ajustada de enfrentar o problema da pobreza e exclusão social. Nesse sentido, alguns países desenvolveram alterações nas suas políticas de mínimos através da passagem de um Estado Social passivo para um Estado Social ativo, o que permitiu a emergência de uma nova forma de atuação na qual existe a obrigação de retribuir as ajudas recebidas do Estado através de uma contribuição ativa. Embora alguns autores considerem que essa obrigação permite a criação de uma cidadania social mais inclusiva e ativa, outros consideram que se tratou de uma estratégia dos Estados para reduzir a despesa pública com estas políticas sociais e para disciplinar e regular a pobreza.

O problema da pobreza e exclusão social persiste na atualidade, embora apresente mutações, uma vez que a “antiga” pobreza característica dos que não acompanhavam o progresso surge aliada a “nova” pobreza, fruto do próprio progresso económico. As questões que se colocam na contemporaneidade centram-se na precariedade do emprego, na ausência de qualificações, no desemprego, na incerteza, ou seja, não se trata de um fenómeno individual mas de um produto social vivenciado pelos indivíduos.

As explicações sobre a pobreza centradas na diferenciação das classes sociais perdem legitimidade na década de 70 do século XX, dando lugar as justificações com base na responsabilidade individual. No entanto, a partir da década de 80 do mesmo século as crescentes situações de desemprego e de precariedade no sistema de trabalho permitiram o surgimento de uma forma de “*vulnerabilidade de massa*” (Castel, 1998), que caracteriza a questão social da atualidade. Assim, de uma sociedade que concebia o problema da pobreza como um problema da estrutura, centrado na dicotomia alto/baixo, na estratificação social, passamos para uma sociedade que encara o problema numa estrutura horizontal caracterizada pela dicotomia *in/out* (Touraine, 1992). Uma nova fase caracterizada pela precariedade, vulnerabilidade, precarização do trabalho, pela rutura dos laços e vínculos, pela lógica de inclusão/

exclusão. Uma sociedade onde o sistema de trabalho já não garante a integração social sendo necessário envolver a sociedade, que é concebida como um ator fundamental nas respostas de política social, através da sua participação e implicação.

Uma das medidas apresentadas pela União Europeia para enfrentar o problema da pobreza e exclusão social refere-se às recomendações aos Estados-membros no sentido de aprovarem o direito a mínimos de subsistência. Ação que resultou na gradual introdução de esquemas de mínimos sociais em muitos países da Europa, no caso de Portugal com a criação do RMG em 1996/97 e posterior alteração e criação do RSI, em 2003. Na atualidade a medida de RSI é uma política do sistema de segurança social que pretende “(...) o combate à pobreza através de mecanismos que assegurem às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional” (Decreto-lei 42/2006 de 23 de fevereiro<sup>139</sup>).

Podemos afirmar que o Rendimento Social de Inserção é uma política pública, já que resulta de um processo de decisão, que envolveu um conjunto de conflitos e consensos, entre os diferentes atores governamentais e não-governamentais e foi criado pelo Estado enquanto autoridade com competências formais e legais para a criação de políticas públicas, logo formalmente legitimado. Expressa-se através de leis, regulamentos, decisões e ações do governo que exprimem os objetivos e recursos inerentes a política. No caso do RMG/ RSI o processo de decisão foi legitimado através da criação de legislação que criou o RMG (Lei n.º 19-A/96 de 29/06 e Decreto-Lei n.º 196/97 de 31/07) e sua posterior revogação e criação do RSI com a Lei n.º 13/2003 de 21/05 e sua republicação pela Declaração de Retificação n.º 7/20003 de 29/05, Decreto-Lei n.º 283/2003, Lei n.º 45/2005 de 29/08 e Decreto-Lei n.º 42/2006 de 23/02 e mais recentemente o Decreto-lei n.º 70/2010 de 16/06, Decreto-lei n.º 133/2012 de 27/06 e Portaria n.º 257/2012 de 21/08.

Consideramos, igualmente, o Rendimento Social de Inserção como uma política social, já que pretende garantir e promover o bem-estar na sociedade. Tendo em conta que o principal objetivo desta política refere-se ao “ (...) combate à pobreza através de mecanismos que assegurem às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional, respeitando os princípios da igualdade, solidariedade, equidade e justiça social” (preâmbulo do

---

<sup>139</sup> Altera o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro, que regulamenta a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, nos termos da qual foi criado o RSI.

Decreto-lei n.º 42/2006 de 23/02), verificamos que concretiza os objetivos inerentes às políticas sociais, nomeadamente, a redistribuição de recursos (pela garantia de recursos para as necessidades mínimas), a gestão de riscos sociais e a promoção da inclusão social (pela inserção social e profissional com base nos respetos pelos direitos sociais e princípios de igualdade, solidariedade, equidade e justiça social).

Esta abordagem do Rendimento Social de Inserção enquanto política social permite-nos considerar que o combate contra a pobreza e a exclusão social deve ser considerada dentro da lógica da cidadania com referência aos direitos sociais reconhecidos numa sociedade e não numa lógica de “medidas” de “gestão da pobreza”.

Pelos dados aqui apresentados é possível verificar, no entanto, que a situação de pobreza/exclusão social, bem como de risco de cair na mesma têm-se agravado nos últimos anos em Portugal, o que reflete o impacto da crise económica e das medidas de austeridade aplicadas sobretudo a partir do ano de 2010. Esta situação apresenta contornos mais preocupantes devido à diminuição dos apoios e ao aumento dos critérios de seletividade para aceder aos benefícios sociais, o que deixa muitos indivíduos desprotegidos e sem acesso a qualquer tipo de apoio, restando-lhe, muitas vezes, o acesso a cuidados assistencialistas que fornecem alimentação e vestuário. Uma ajuda que não resolve o problema, não dignifica o indivíduo e que, ao ser o único disponível, nega-lhe o exercício da sua cidadania.

Foi possível verificar, pelo até aqui exposto, que a eleição da coligação de centro-direita, em 2002, levou a um recuo ideológico dos princípios inerentes ao RMG. Encarando a política como uma estratégia partidária, substituiu o RMG pelo RSI, invocando razões moralizadoras centradas em características negativas dos cidadãos beneficiários e justificando a inserção de ações de controlo para aumentar a sua eficácia e, desse modo, nas palavras do então ministro Bagão Félix, não se tornar “*um expediente formal para manter o direito à prestação e nunca deixar a situação*”. Estas críticas (abusivas) acerca da população beneficiária e dos princípios da própria política, permitiram que o RMG e, posteriormente, o RSI ficassem associados a uma visão negativa e moralizadora da pobreza (e dos pobres).

Desde 2010 que se verifica uma retração desta política em Portugal, governamentalmente justificada pela necessidade de cortes orçamentais. No entanto, mais do que os cortes orçamentais assistimos a uma estigmatização da política, a um corte sucessivo de benefícios e apoios sociais aos mais pobres e a uma substituição

do direito/ dever pelas práticas assistencialistas, no qual o Estado se coloca como subsidiário das intervenções prestadas pelo terceiro setor.

É indiscutível a ligação entre o RSI e a pobreza, já que o critério para o cálculo da prestação e, conseqüentemente, do direito a mesma, refere-se a situações de pobreza que consideramos extremas e muito abaixo do limiar da pobreza. Apesar de responder a estas situações extremas de pobreza, as críticas ao RMG e RSI e as alterações da lei, “maltrataram” os cidadãos beneficiários, apresentados como indivíduos ociosos, de “espírito” pobre, com vícios e subsidiodependentes. Estes discursos que criaram um clima de desconfiança geral perante a medida e seus beneficiários, permitiram a introdução de discursos moralizadores da pobreza e do seu combate, bem como, uma lógica de “favor” que implica uma “troca”. Deste modo, a pobreza passa a ser encarada como um estatuto individual provocado e mantido por ineficácia do pobre, incapaz de sair da situação, por isso, com a necessidade de uma intervenção tutorial, de fiscalização e controle de cariz individual. Esvazia-se, assim, as explicações coletivas baseadas na estrutura social e, conseqüentemente, as intervenções que reponham a justiça e a equidade social.

## Quadro em folha A3

## Parte III

### Itinerários do Rendimento Social de Inserção

---

*"Para mim, as pessoas pobres são como árvores bonsai. Quando você planta a melhor semente da árvore mais alta num vaso pequeno, obtém uma réplica da árvore mais alta, só que com apenas alguns centímetros de altura. Não há nada de errado com a semente plantada; o único problema é que a base, o solo que você deu a ela, foi insuficiente. As pessoas pobres são pessoas bonsai. Não há nada de errado com suas sementes, mas a sociedade nunca lhes deu a base adequada a partir da qual pudessem crescer."*

Muhammad Yunus

## **Capítulo 5.**

# **Enquadramento do estudo e do itinerário do Rendimento Social de Inserção**

---

*“Não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino”*  
Paulo freire

Pretendemos com este capítulo apresentar o enquadramento metodológico deste estudo, de modo a clarificar todo o percurso que resultou neste trabalho. No segundo ponto, do capítulo, mostramos o concelho de Aveiro que serviu de “laboratório” local para o estudo do processo de implementação do RSI, para finalizar com a exposição de um retrato do RSI nesse território, através de alguns dados quantitativos sobre a aplicação da política nos últimos anos. Estes dados foram recolhidos diretamente no Centro Distrital de Segurança Social de Aveiro (dados de 2004 a 2008) e nos documentos oficiais disponíveis (dados até à atualidade).

### **1. Enquadramento metodológico**

---

A investigação apresenta um cariz qualitativo, na qual o objeto de estudo foi entendido a partir do seu interior, ou seja, como uma construção elaborada a partir da interpretação dos atores (Lessard-Herbert, Goyette et al, 2008). Deste modo, procuramos através das narrativas compreender as lógicas e os sentidos das ideias e das experiências dos atores.

Como já referimos com este estudo pretendemos analisar o itinerário da política de RSI, nomeadamente os momentos de formulação, implementação e avaliação. Para o efeito criamos três vetores de análise, que correspondem aos três momentos da política de RSI estudados, ou seja:

- i) o primeiro vetor corresponde a análise da formulação da política de RSI, de modo a:
- conhecer as razões e os atores que permitiram a formação da agenda política que levou a criação do RSI;
  - compreender qual o problema em que a política se centra e a razão da escolha de uma política compósita para o solucionar;
  - entender o tipo de processo de formulação da política do RSI.
- ii) o segundo vetor analítico refere-se a compreensão da implementação da política de RSI, com os seguintes objetivos:
- conhecer quem faz parte do processo de implementação da política;
  - perceber a influência dos contextos institucionais/ organizacionais na política;
  - compreender o papel dos atores implementadores e do espaço de flexibilização que possuem na implementação da política;
- iii) o terceiro vetor pretende compreender a avaliação da implementação do RSI, de forma a:
- compreender os fatores de sucesso e insucesso da política;
  - analisar a capacidade da política responder ao problema para a qual foi criada;
  - reconhecer as propostas de melhoria da política.

De modo a atingir os objetivos de cada um destes três vetores analíticos, utilizamos a pesquisa bibliográfica, com o intuito de explorar e investigar a diversidade e contributos da literatura existentes sobre o tema, recolher diferentes olhares, análises críticas, reflexões e discursos, bem como a pesquisa documental, nomeadamente documentos oficiais, dispositivos legislativos e regulamentares (documentos, textos oficiais, programas governamentais e outros documentos de apoio à governação), os Diários da Assembleia da República, as publicações, os documentos escritos e a produção teórico-empírica disponível. Seguimos, assim, a perspectiva de Flick (2005), que apresenta o texto como um material empírico fundamental na análise qualitativa.

Como já referimos, este trabalho possui um perfil qualitativo e a investigação possui uma lógica abductiva que, seguindo o pensamento de Blaikie (2000), explica a realidade social enquanto construção dos atores sociais, justificando a importância de compreender a perspectiva desses atores para a apreender. Utilizamos esta lógica interpretativista para enquadrar o sentido das narrativas, já que a realidade social é vista como simbólica, como construção dos atores que a constituem, uma realidade simbólica cheia de significados e interpretações.

Na escolha dos informantes privilegiados, não foi considerado com a preocupação de generalizações estatísticas, mas sim, dentro dos possíveis, de abstração analítica. Pelo que a preocupação foi de representatividade social em vez da estatística, seguindo o pensamento de Guerra (2006) que considera que a amostra pode constituir-se de acordo com as características que se pretende investigar e não obrigatoriamente por questões de ordem probabilística. Efetuamos, assim, uma amostragem teórica, de modo a selecionar os atores que se enquadravam nos critérios que se pretendiam investigar (Flick, 2005).

Utilizamos, assim, o processo que Guerra denominou *sense making*, que dá especial ênfase a experiência e significados dos sujeitos que agem em contextos concretos (2006, p. 18). Nesse sentido, procuramos compreender a perspectiva dos atores privilegiados sobre o ciclo da política. Privilegiados porque implementam a política e, por isso, possuem uma interpretação, significado e experiência do RSI que lhes dá um estatuto de “conhecedor” (Blaikie, 2000). Consideramos importante estudar o ponto de vista dos atores/instituições responsáveis pela implementação da política, pois são estes que no momento concreto de sua execução resolvem os problemas e as omissões da mesma, tornando real e material a política formulada (expressa em leis, decretos, regulamentos, etc.). Além disso, consideramos também importante utilizar como fonte de explicação e interpretação da realidade as narrativas de atores, um processo analítico que procura dar sentido a ação e racionalidades dos atores de modo a “(...) tornar objetiva a subjetividade” (Guerra, 2006, p. 31).

A escolha de um contexto geográfico delimitado baseou-se, quer na lógica de intervenção local inerente à política, quer na necessidade de estipular um espaço de estudo para facilitar a recolha dos dados. A opção foi o concelho de Aveiro pela facilidade de acesso e familiaridade que a autora deste trabalho possui com o mesmo.

Nesta lógica, os atores privilegiados considerados neste estudo são os implementadores da política de Rendimento Social de Inserção, ao nível local do concelho de Aveiro, nomeadamente:

i) Os representantes dos organismos públicos do Núcleo Local de Inserção - NLI do concelho de Aveiro. Os NLI são os “*órgãos locais a quem compete a gestão processual continuada dos percursos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção*”, ficam assim responsáveis pela “*elaboração e aprovação dos programas de inserção, a organização dos meios inerentes à sua prossecução e, ainda, o acompanhamento e avaliação da respetiva execução*”<sup>140</sup>. O NLI de Aveiro tem como âmbito de intervenção o concelho de Aveiro e tem uma composição plurisectorial, em conformidade com o legalmente previsto.

Os organismos públicos que integram o NLI são a segurança social (que coordena o núcleo), o emprego e formação profissional, a educação, a saúde e a autarquia local. Embora se tenha requerido a colaboração de todos para a elaboração do estudo, apenas obtivemos resposta positiva e a adesão do representante da educação, da autarquia local e da segurança social. O representante da saúde estava ausente por motivos de saúde, não tendo sido designada outra pessoa para o substituir. O representante do emprego e formação profissional apesar da insistência não demonstrou interesse em integrar o estudo. A segurança social foi representada pelo diretor da Unidade de Desenvolvimento Social<sup>141</sup>, em vez do coordenado do NLI.

ii) Os profissionais responsáveis pelos protocolos de RSI do concelho de Aveiro. Os protocolos de RSI preveem o desenvolvimento de equipas para o acompanhamento de beneficiários do RSI pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social ou outras entidades, públicas ou privadas, que prossigam fins de solidariedade social, desde que celebrem acordos com a segurança social.

No concelho de Aveiro existem três protocolos de RSI, nomeadamente na Santa Casa da Misericórdia de Aveiro, no Centro Social e Paroquial de Vera Cruz e na Casa Mãe de Aradas. As entrevistas foram efetuadas aos profissionais responsáveis pelos protocolos, que eram todos Assistentes Sociais.

---

<sup>140</sup> <http://www.cnrsl.pt/left.asp?01.02.02#etiqueta> 25

<sup>141</sup> UDS é uma das estruturas operativas do centro distrital de segurança social, serviços do Instituto da Segurança Social, I.P. responsável, ao nível de cada um dos distritos, pela execução das medidas necessárias ao desenvolvimento e gestão das prestações, das contribuições e da ação social.

iii) O representante do núcleo distrital de Aveiro da Rede Europeia Anti-Pobreza. A Rede Europeia Anti-Pobreza representa em Portugal a European Anti Poverty Network (EAPN), desde a sua fundação, em 1990. A EAPN Portugal é uma organização não-governamental, sendo desde 1995, reconhecida, pelo Instituto de Cooperação Portuguesa, como organização não governamental para o desenvolvimento (ONGD). A sua missão é *“defender os direitos humanos fundamentais e garantir que todos tenham as condições necessárias ao exercício da cidadania e a uma vida digna, promovendo a luta contra a pobreza e a exclusão social, o trabalho em rede e o envolvimento de toda a sociedade civil”*<sup>142</sup>.

Assim, constituíram-se como informantes privilegiados:

Quadro n.º 12. Caracterização dos entrevistados

Entrevistado	Sexo	Profissão	Enquadramento
E1	F	Professora do ensino secundário	NLI
E2	F	Vereadora	NLI
E3	M	Assistente Social	NLI
E4	F	Assistente Social	Protocolo
E5	M	Assistente Social	Protocolo
E6	F	Assistente Social	Protocolo
E7	M	Voluntário	ONG

Fonte: Elaboração própria

Consideramos que a entrevista seria o instrumento de recolha de informação empírica mais adequado, já que permite atingir maior profundidade dos elementos em análise e incorpora os testemunhos e as interpretações dos interlocutores (Quivy e Campenhoudt, 1992). De modo a que todos os entrevistados foquem os mesmos aspetos construímos uma grelha de análise a partir do qual se criou um guião de entrevista (Apêndice A). A grelha de análise integrou os três vetores anteriormente descritos, como podemos observar no quadro seguinte:

<sup>142</sup> <http://www.eapn.pt/quemsomos.php?ID=26>

Quadro n.º 13. Grelha analítica

<b>Grelhe analítica</b>	
<b>Tópico</b>	<b>Dimensões</b>
Formulação da política de RSI	Razões e atores da formação da agenda pública Tipo de processo de formulação da política Problema que a política pretende responder e razões da escolha de uma política compósita
Implementação da política de RSI	Perspetiva do tipo de processo de implementação Influência dos contextos institucionais/ organizacionais na política Papel dos implementadores na política
Avaliação da política de RSI	Fatores de sucesso e insucesso da política Capacidade de responder ao problema Proposta de alteração para a política

Fonte: Elaboração própria

A partir dessa grelha construímos o guião de entrevista por temas que integravam perguntas (para responder às dimensões) introduzidas no decorrer da entrevista. Estas questões eram suficientemente abertas para permitir ao entrevistado narrar e expor de forma desprendida a sua opinião.

As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados e posteriormente integralmente transcritas. A cada entrevistado atribuímos um número de modo a garantir o sigilo.

A técnica de análise das entrevistas foi a análise de conteúdo, nomeadamente do modelo simplificado baseado na proposta de Poirier, Clapier-Valladon e Raubaut (1999), ou seja, a partir de uma análise temática, através da qual segmentamos os discursos por categorias, classificadas e agrupadas. Note-se que não pretendemos uma análise textual, que implicaria estudar detalhadamente os conteúdos léxicos e as estruturas sintáticas, mas sim uma análise temática, que a partir dos temas e ideias presentes no texto elabora determinadas categorias. Esta análise teve uma dupla função de descrever – através do relato dos informantes entrevistados – e de

interpretar – numa constante interligação com o enquadramento teórico e na procura de novos conhecimentos sobre o tema proposto.

Nesse sentido seguimos os passos propostos por Guerra (2006), de modo a analisar os discursos, os seus significados e não de elaborar uma descrição dos mesmos. Procuramos aliar a objetividade das informações recolhidas com a riqueza da subjetividade inerente ao entendimento que cada ator possui. A partir desse material construímos as sinopses (Apêndice B), que se constituíram como “(...) *sínteses dos discursos que contêm a mensagem essencial da entrevista e são fieis, inclusive na linguagem, ao que disseram os entrevistados*” (Guerra, 2006, p. 73). Elaboramos três grelhas (uma por cada vetor) que foram divididas por temáticas, na qual colocamos o discurso do entrevistado sobre esse assunto e a análise descritiva da mesma.

Salientamos que, para além da análise individual e singular de cada entrevista (análise vertical) efetuamos uma leitura conjunta das entrevistas (análise vertical) de modo a ficar com um quadro geral de leitura (Pais, 2002).

Note-se que embora a unidade de análise seja micro em termos espaciais, não pretendemos desenvolver uma análise na qual se considera que os problemas têm origem local e, por isso, uma solução também ela local. Consideramos que as medidas locais devem ser analisadas através de um processo de territorialização que permite compreender o contexto local com o auxílio do contexto global e, em paralelo, de um processo de reterritorialização que permite identificar e caracterizar o contexto local e compreender o contexto global a partir dele. Trata-se, portanto, de um estudo em que a aplicação do conhecimento está limitada a um dado meio e embora possa ter algum grau de generalização apenas lhe poderemos conceber uma validade local. Apesar deste limite Santos ressalta que o conhecimento é “(...) *assumidamente tradutora, ou seja, incentiva os conceitos e as teorias desenvolvidas localmente a emigrarem para outros lugares cognitivos, de modo a poderem ser utilizados fora do seu contexto de origem*” (1991, p. 48). Deste modo, é possível existir uma generalização do conhecimento, não na perspetiva positivista de criação de leis gerais, mas no sentido da transferência e apropriação dos resultados por outros atores e contextos que o encarem como hipóteses de trabalho para estudos da realidade.

## **2. Para contextualizar o local de estudo - o concelho de Aveiro**

---

A territorialização assume especial importância nesta política uma vez que se prevê a intervenção ao nível local para a sua implementação. O Estado central já não é o único ator embora continue a assumir um papel fundamental e a concentrar as funções de definição das políticas sociais. Uma nova dinâmica de intervenção do Estado, que substitui as suas tradicionais funções de provedor direto e de controlo por um ação de regulação, que institui a hierarquia pela monitorização e supervisão, concretizadas através de estratégias de territorialização, descentralização e contratualização. Deste modo, exige-se que a análise das políticas sociais não se centre apenas na legitimidade do Estado central, mas também na compreensão das diferentes instâncias e espaços da sociedade onde essas políticas se (re)fazem.

Nesse sentido, e de modo a incluir os processos de negociação, os diferentes atores envolvidos e as dinâmicas e poderes desenvolvidos, privilegia-se o contexto local. Este surge como espaço favorável de observação das políticas públicas, que segundo Ruivo (2000), permite captar as mediações e as relações e assim compreender o significado próprio que a política assume nesse local, pela forma como se materializa e adapta.

Pelo que foi dito, o estudo do RSI a nível local assume especial relevância pois permite estudar o contexto concreto que funciona como espaço de observação e análise, e que neste caso se refere ao concelho de Aveiro. A opção por este local deveu-se, quer ao conhecimento e facilidade de acesso por parte da investigadora, quer as suas características mistas e diversificadas que o tornam um contexto singular e estimulante.

O concelho de Aveiro integrado no distrito de Aveiro, pertence à província tradicional da Beira Litoral, exceto os concelhos mais a norte que pertencem ao Douro Litoral, situação que implica uma divisão do distrito em duas grandes regiões: a região norte e a região centro. Pertencem a região norte os concelhos e a sub-região de Entre Douro e Vouga (Arouca, Oliveira de Azeméis, Santa Maria da Feira, São João da Madeira e Vale de Cambra), Castelo de Paiva (pertence a sub-região do Tâmega) e Espinho (inserido no grande Porto). À região centro pertencem os restantes concelhos incluídos na sub-região do Baixo Vouga. Em termos geográficos o distrito é limitado a norte pelo distrito do Porto, a leste pelo distrito de Viseu, a sul pelo distrito de Coimbra

e a oeste pelo Oceano Atlântico. Sendo 19 os concelhos que integram o distrito, a saber: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Arouca, Aveiro, Castelo de Paiva, Espinho, Estarreja, Ílhavo, Mealhada, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, Santa Maria da Feira, São João da Madeira, Sever do Vouga, Vagos e Vale de Cambra.

O concelho de Aveiro pertence à região Centro, nomeadamente à sub-região do Baixo Vouga. Os seus limites territoriais são efetuados com a Murtosa, Albergaria-a-Velha, Oliveira do Bairro, Ílhavo, Vagos e o oceano Atlântico. Na rede viária do concelho destaca-se o fácil acesso à A1 e A25, a existência de um conjunto considerável de estradas nacionais e municipais, bem como a linha de caminho-de-ferro (linha do norte). Possui uma área total de 199,9 Km<sup>2</sup>, distribuída em 14 freguesias: Aradas, Cacia, Eirol, Eixo, Esgueira, Glória, Nariz, N. Sr.<sup>a</sup> de Fátima, Oliveirinha, Requeixo, Santa Joana, São Bernardo, São Jacinto, Vera Cruz (sede do concelho).

Figura n.º 4. Localização do concelho de Aveiro



Fonte: <http://portugal.veraki.pt>

Figura n.º5. Freguesias de Aveiro



Fonte: <http://portugal.veraki.pt>

A variedade deste território fica expressa através de um estudo efetuado pela Área de Investigação e Conhecimento e da Rede Social do ISS, IP, em 2005, denominado “*Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*” (ISS, IP, 2005) que coloca o concelho de Aveiro como um “*Território Ameaçado e Atrativo*”.

Trata-se de um território dinâmico no seu desenvolvimento e, embora com pouca expressão em termos de área, representa uma parte importante da população. Este concelho apresenta uma situação favorável em relação a escolarização (baixas taxas de analfabetismo, de pessoas com escolaridade menor ou igual a obrigatória e de saída precoce da escola), a qualificação profissional (baixa taxa de trabalhadores desempregados) e a situação face ao emprego (baixa taxa de DLD). Pelo contrário, a situação habitacional apresenta uma situação negativa, com um elevado nível de alojamentos não clássicos e sobrelotados<sup>143</sup>. Em relação a dimensão da privação, apresenta uma média elevada de IRS e de índice de poder de compra, baixo rácio de pensionistas face à população empregada e um peso pouco expressivo de famílias com cinco ou mais elementos no seu agregado familiar. Apresenta, ainda, valores desfavoráveis no que diz respeito a desfiliação, com elevadas taxas de famílias monoparentais, de estrangeiros e de criminalidade.

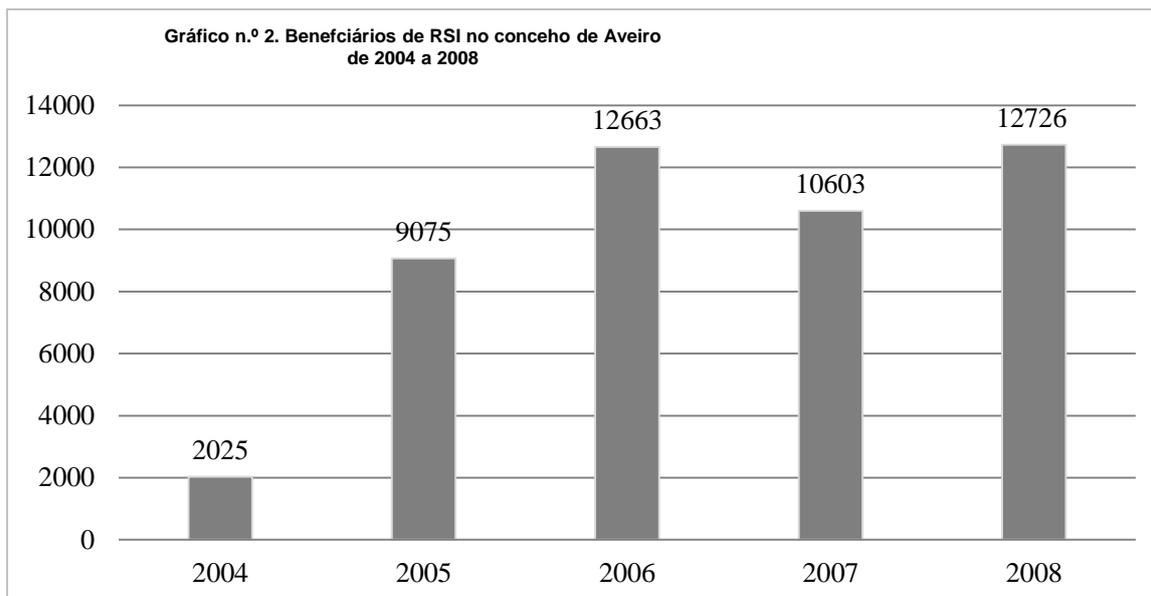
Para ficarmos com um quadro geral da implementação da política no concelho de Aveiro apresentaremos alguns dados quantitativos. Os dados de 2004 a 2008 (referidos como dados do IDS) foram diretamente recolhidos no CDSS de Aveiro em Agosto de 2009<sup>144</sup>, os restantes dados resultam da pesquisa das fontes oficiais disponíveis na internet.

A população beneficiária do RSI aumentou de 2004 até 2006, diminuindo no ano seguinte, para voltar a aumentar em 2008, ano que registou o maior valor. Assim, em 2004 existiam 2025 beneficiários de RSI que representavam 2,76% do total da população residente, em 2005 o número de beneficiários era de 9072 com uma representação de 12,32% do total de residentes, em 2006 o número de beneficiários ficou nos 12663 o que significava 17,21% da população total, em 2007 os beneficiários eram 10603 e representavam 14,46% dos residentes e finalmente no ano de 2008 os beneficiários eram 12726 o que perfazia um total de 17,40% da população total do concelho.

---

<sup>143</sup> Justificado no estudo com a possibilidade de se tratar de pessoas que vão para esses territórios pelo seu desenvolvimento económico mas que acabam por não se integrar no sistema de trabalho.

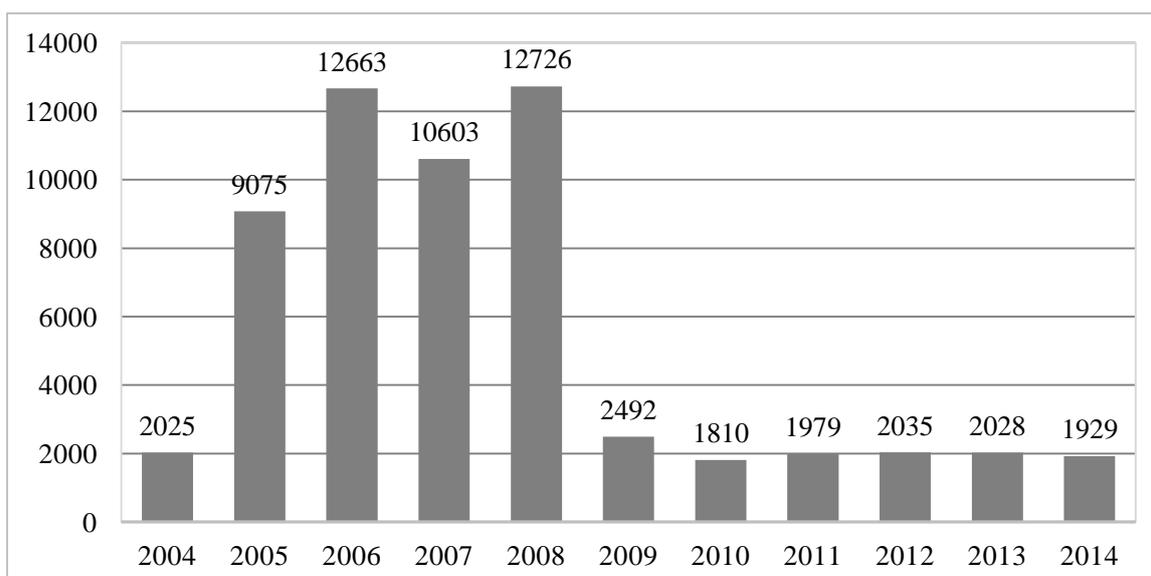
<sup>144</sup> Estes dados foram recolhidos no CDSS de Aveiro em Agosto de 2009. Saliente-se que devido ao sigilo estatístico nenhum dos dados inferiores a três foram disponibilizados por o CDSS de Aveiro surgindo nas tabelas em branco e na apresentação dos resultados como “não disponíveis”.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

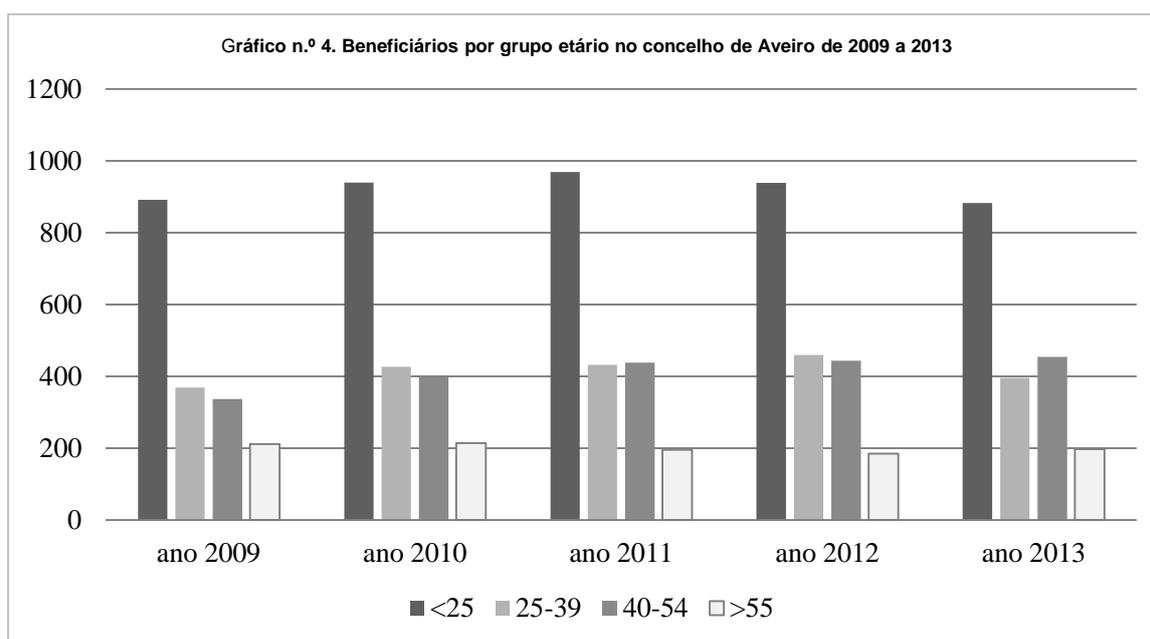
De uma forma geral, e devido às alterações na lei de 2010, os beneficiários de RSI diminuíram de forma substancial em todo o país nos últimos anos, não por saírem da situação de pobreza mas por deixarem de preencher os requisitos (mais seletivos) que foram sendo impostos. Esta realidade é exposta no gráfico seguinte em que se apresenta uma forte diminuição em relação aos dados apresentados no gráfico anterior.

**Gráfico n.º 3. Beneficiários do RSI no concelho de Aveiro de 2004 a 2014**



Fonte: [www.pordata.pt](http://www.pordata.pt) última atualização 12-08-2014

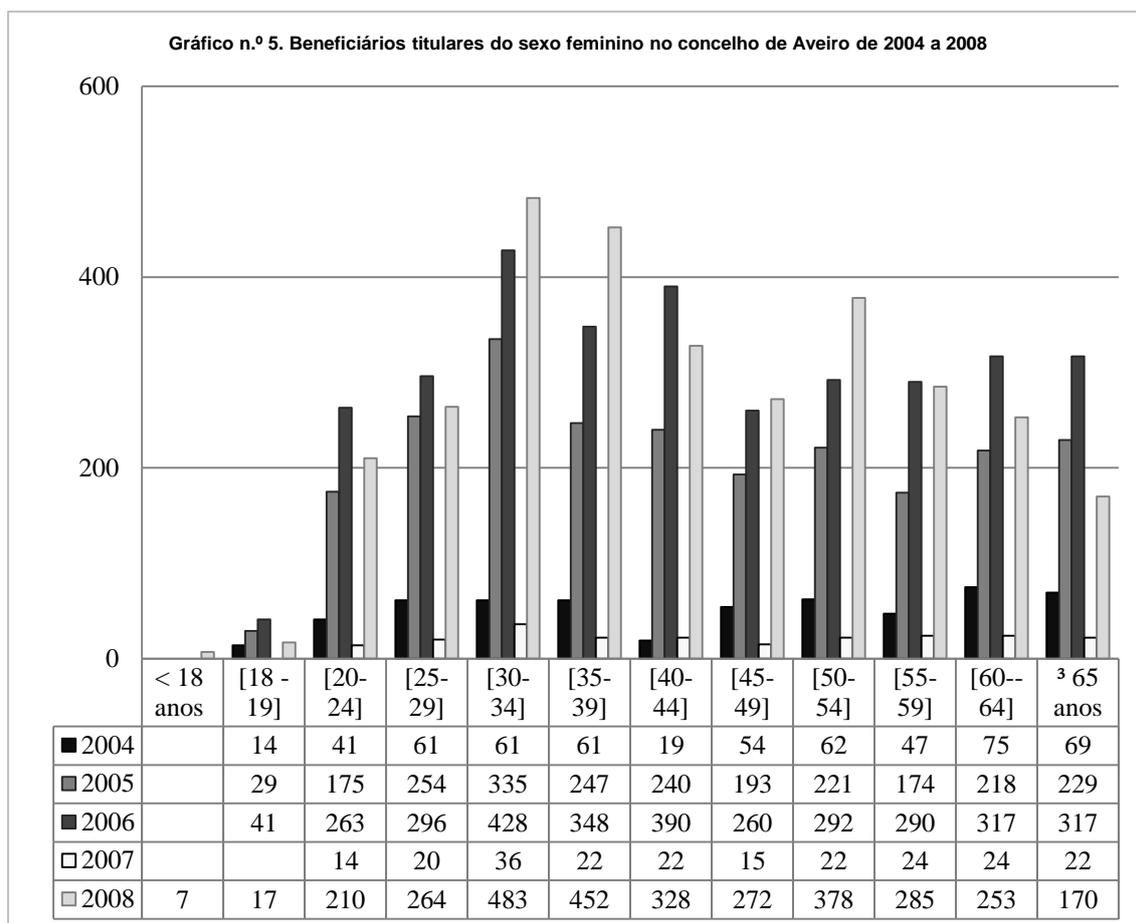
Entre os beneficiários existem 28,27% que são titulares de processos. O sexo feminino corresponde a grande parte dos beneficiários do RSI titulares no concelho (71,08%), estando a maioria integrada no grupo etário entre os 30 e os 34 anos (14,19%), seguindo-se com números muito próximos os escalões etários entre os 35 e os 39 anos (11,94%) e entre os 40 e os 44 anos (10,56%). Em quarto lugar surge o grupo etário dos 50 aos 54 anos (10,30%), seguindo-se os escalões dos 25 aos 29 anos (9,46%), dos 60 aos 64 anos (9,37%), dos 55 aos 59 anos (8,67%), com idade igual ou superior a 65 anos (8,53%), dos 45 aos 49 anos (8,39%), dos 20 aos 24 anos (7,43%), dos 18 aos 19 anos (1,07%), com idade inferior a 18 anos (0,07%) e os não disponíveis (0,02%). Deste modo fica visível que se trata de população jovem em idade ativa, salientando-se a existência de mulheres muito jovens, nomeadamente com idade inferior a 20 anos, bem como de menores de idade que demonstram vulnerabilidades (fracos recursos, falta de rede de apoio, baixas habilitações, etc.) muitas vezes reproduzidas das famílias de origem.



Fonte: www.pordata.pt última atualização 12-08-2014

Como é possível observar no gráfico n.º 4, a partir de 2009 ocorre a alteração mais significativa no grupo etário, surgindo os menores de 25 anos como o grupo com maior número de beneficiários. Esta tendência mantém-se até ao ano de 2013. De igual modo, existe uma manutenção nos grupos etários em idade ativa durante os 5 anos apresentados. A explicação para esta alteração na estrutura etária dos

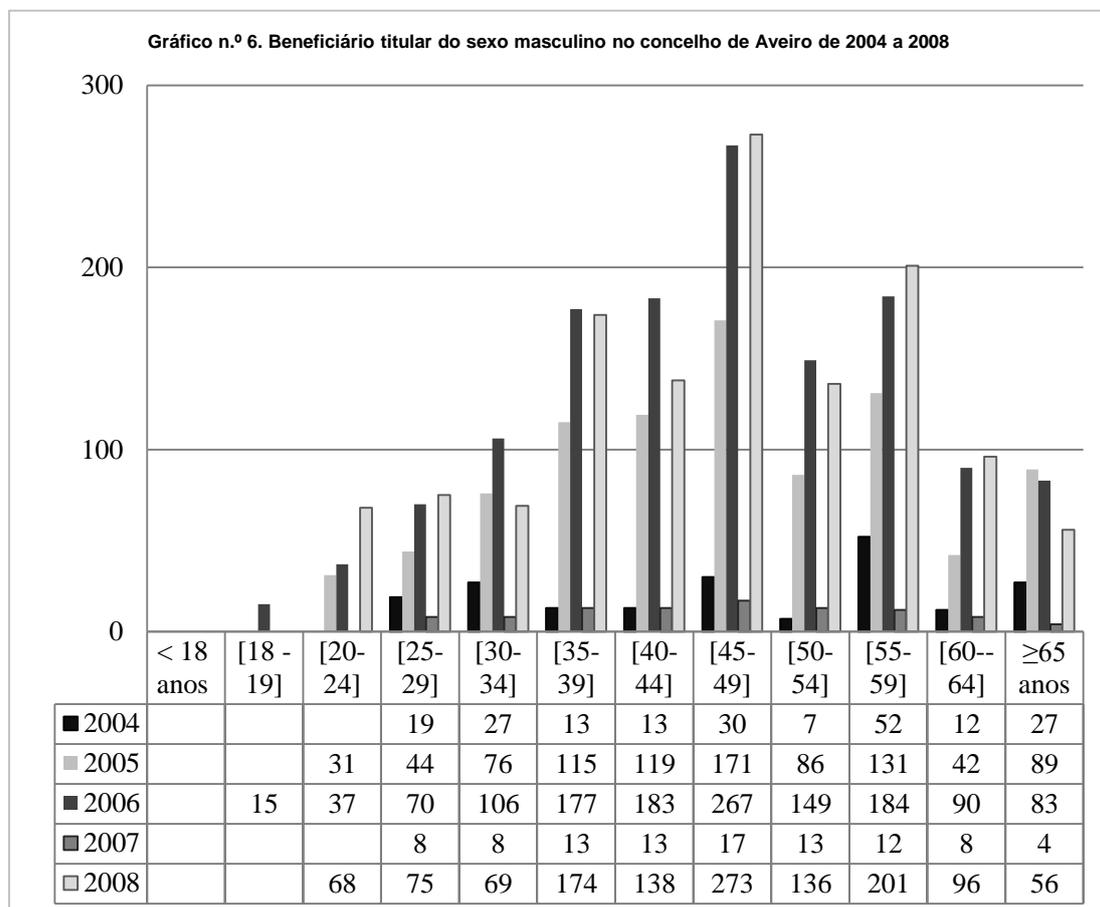
beneficiários poderá estar relacionada com as alterações na lei que aumentaram as restrições no acesso ao benefício, o que provocou uma quebra no acesso ao direito. O elevado número de jovens também pode ser explicado pela existência de menores nos agregados familiares e aumento de jovens que permanecem com a família de origem.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

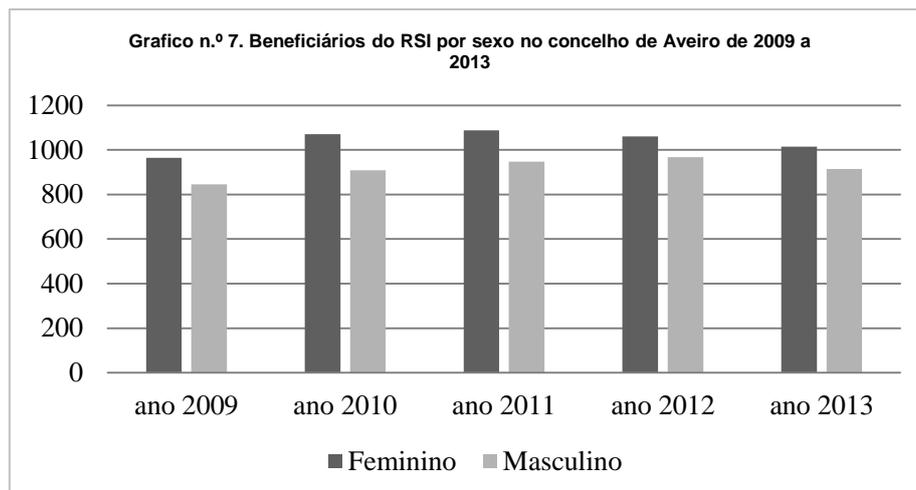
Os titulares do sexo masculino estão maioritariamente integrados na faixa etária entre os 45 e os 49 anos (19,69%), seguindo-se com valores próximos os grupos etários dos 55 aos 59 anos (15,06%), dos 35 aos 39 anos (12,78%) e dos 40 aos 44 anos (12,10%). Os restantes escalões etários são por ordem decrescente dos 50 aos 54 anos (10,15%), dos 30 aos 34 anos (7,43%), com idade igual ou superior a 65 anos (6,73%), com idade entre os 60 e os 64 anos (6,44%), dos 25 aos 29 anos (5,61%), dos 20 aos 24 anos (3,53%), os 18 aos 19 anos (0,39%) e os não disponíveis (0,09%). Tal como acontece com os beneficiários do sexo feminino, os homens que recebem

RSI no concelho são jovens em idade ativa, existindo situações de menores de 20 anos como titulares de processo.



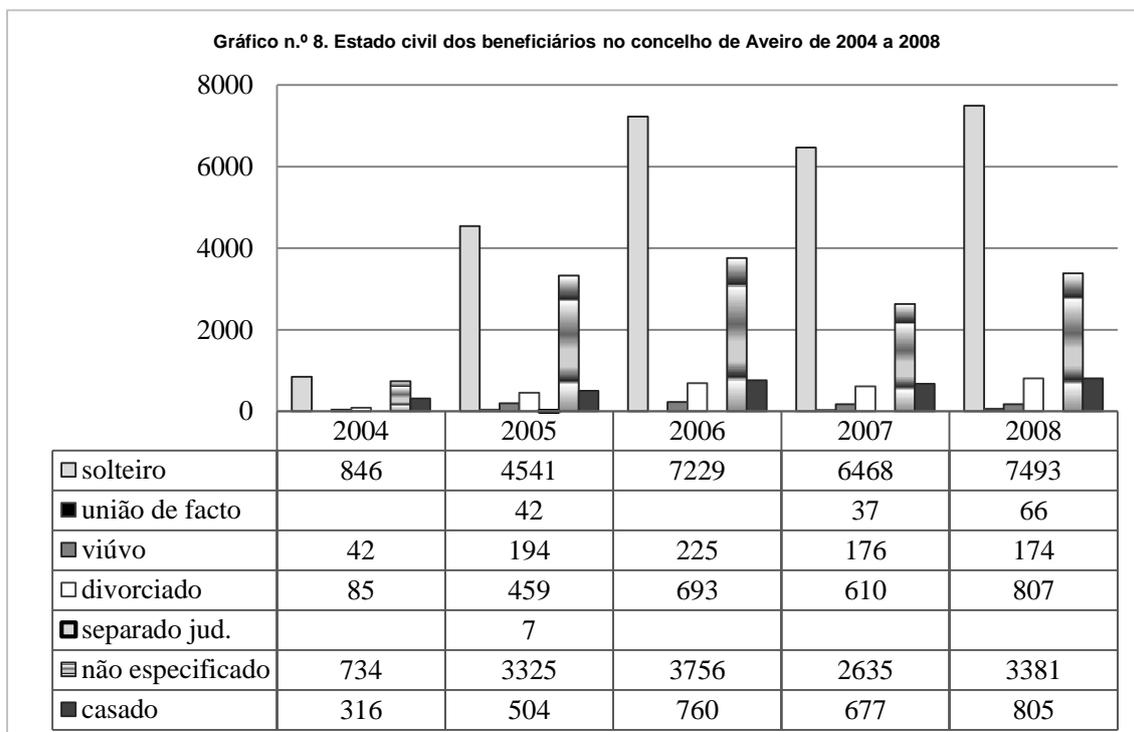
Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

Entre os beneficiários que não são titulares de processo encontramos mais indivíduos do sexo masculino (55,29%) e em ambos os sexos surgem maioritariamente jovens e crianças com idade inferior a 18 anos (59,47%). Esta tendência foi invertida a partir de 2009, já que o número de beneficiários do sexo feminino em relação ao masculino aumenta, sendo maior número de mulheres que recebem a prestação nos anos de 2009 até 2013.



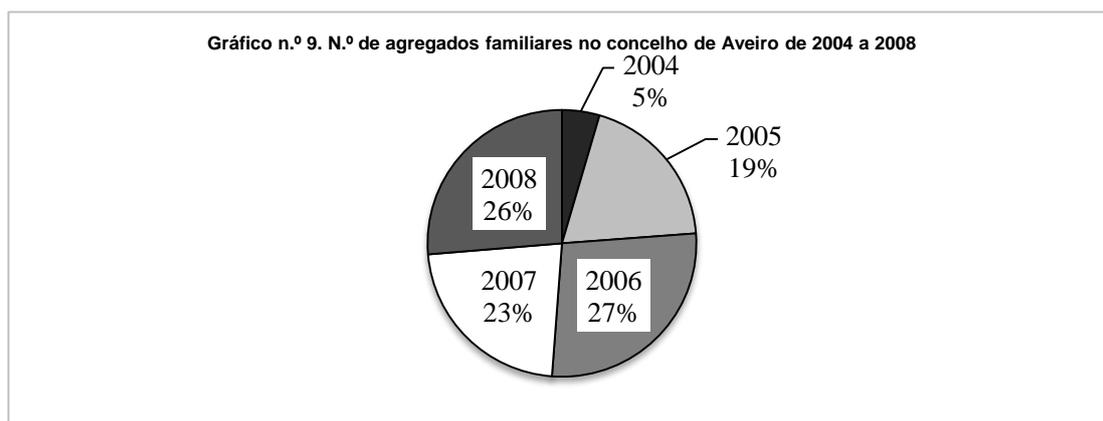
Fonte: www.pordata.pt última atualização 12-08-2014

A maioria dos beneficiários, titular e não titular, era solteira (56,44%), existindo em segundo lugar as situações que não estavam especificadas (29,37%), em terceiro os casados (6,50%), em quarto os divorciados (5,64%), seguindo-se os viúvos (1,72%), as uniões de facto (0,31%), os separados judicialmente (0,01%) e sem dados disponíveis (0,01%).



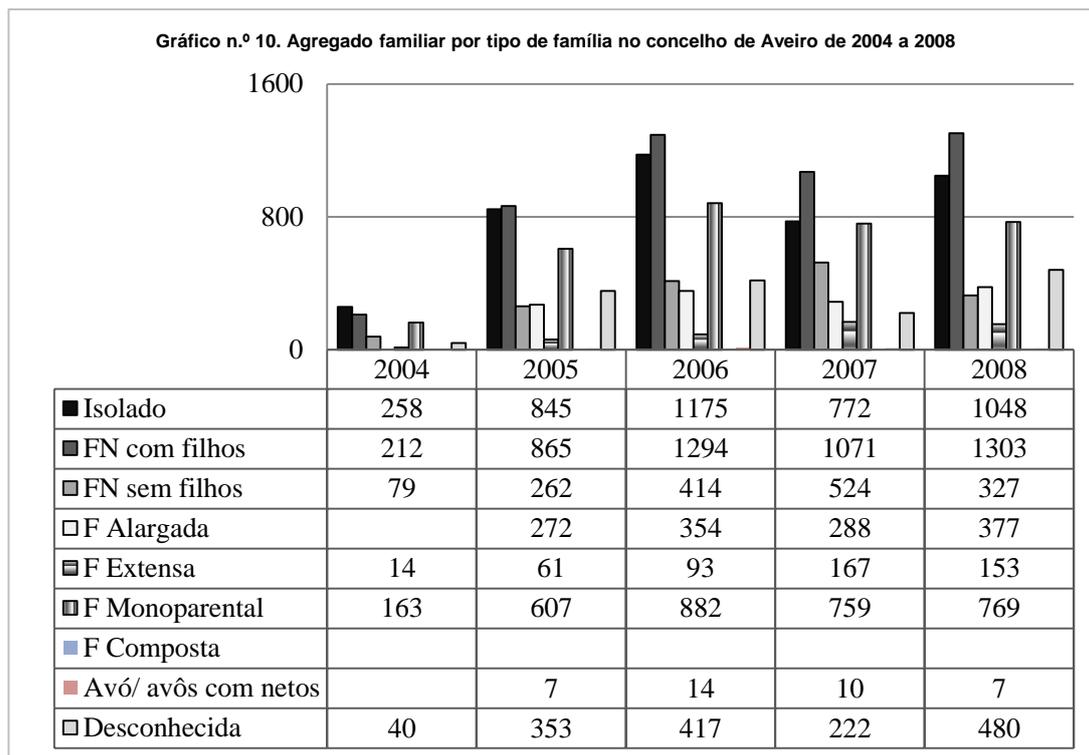
Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

No que se refere aos agregados familiares, o total dos beneficiários do RSI no concelho de Aveiro insere-se em 766 agregados familiares no ano de 2004, 3272 no ano seguinte, 4643 em 2006, diminuindo para 3813 agregados familiares em 2007 para voltar a aumentar em 2008 para um total de 4464 agregados familiares beneficiários do RSI.



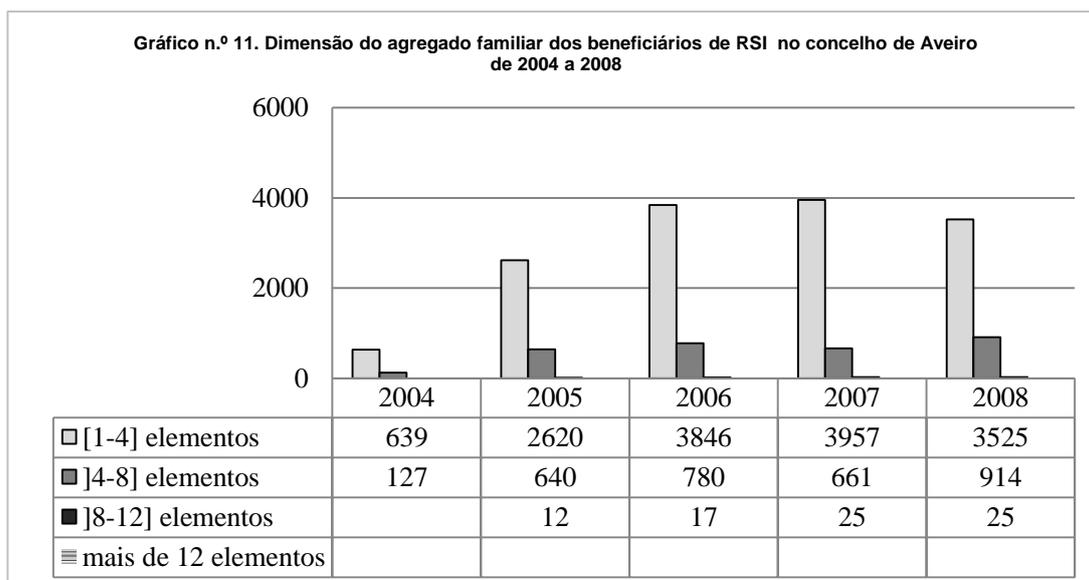
Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

Estes agregados familiares correspondem maioritariamente à tipologia de família nuclear com filhos (27,98%), seguindo-se os isolados (24,16%) e as famílias monoparentais (18,75%) com valores muito próximos. Com valores mais distantes surgem as famílias nucleares sem filhos (9,47%), as tipologias desconhecidas (8,92%), as famílias alargadas (7,61%), as famílias extensas (2,88%), os avó/ avós com netos (0,22%) e os dados não disponíveis (0,01%). É visível que as situações de isolamento, tanto dos isolados como das situações de monoparentalidade, podem ser um fator de vulnerabilidade económica. De igual modo, fica expresso a fragilidade dos agregados familiares com menores a cargo e na sua dependência económica.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

Tendo em conta as tipologias apresentadas, a dimensão do agregado familiar que surge como maioritária encontra-se entre o 1 e 4 elementos (86,02%) e entre 4 e 8 elementos (18,41%).

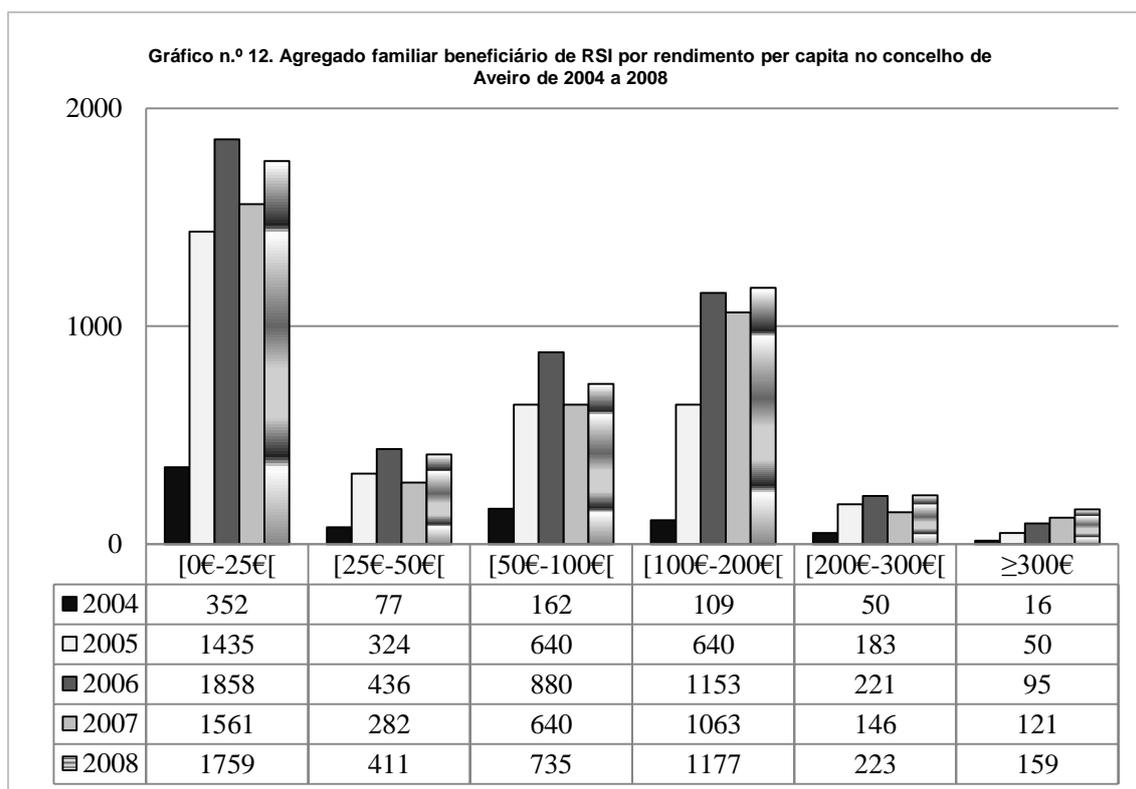


Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

Segundo o anuário estatístico do INE, em 2004 Aveiro apresentava 21386 indivíduos a trabalhar por conta de outrem, num total de 73626 residentes, sendo o ganho médio mensal desses trabalhadores de 851€/mês.

A fragilidade económica das famílias beneficiárias do RSI é visível no seu rendimento per capita, que apresenta na maioria dos casos valores entre os 0€ e os 25€ (41,07%), entre os 100€ e os 200€ (24,43%) e entre os 50€ e os 100€ (18,03%). Estes valores sugerem tratar-se de agregados que vivenciam uma situação de grave precariedade económica. Com valores percentuais mais baixos surgem as famílias integradas no escalão entre os 25€ e os 50€ (9,02%), entre 200€ e os 300€ (4,85%) e com valor igual ou superior a 300€ (2,60%).

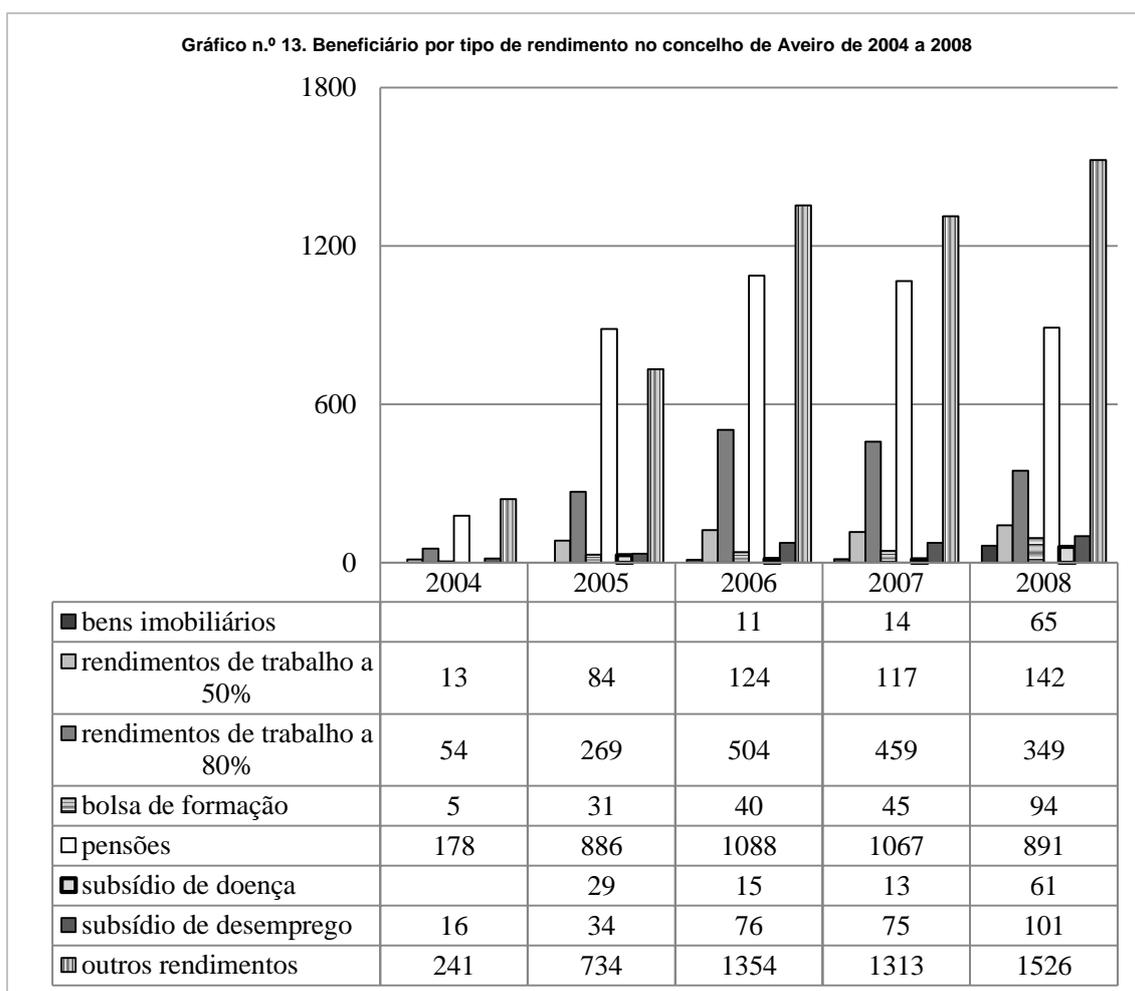
De novo os números demonstram a fragilidade económica das famílias beneficiárias do RSI e a discrepância existentes entre as críticas vulgarmente expostas na comunicação social e o verdadeiro estado de precariedade destas famílias.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

Em relação à proveniência dos rendimentos, a maioria dos beneficiários surge com “outros rendimentos” (42,65) e muito de perto as pensões (33,92%). Em terceiro

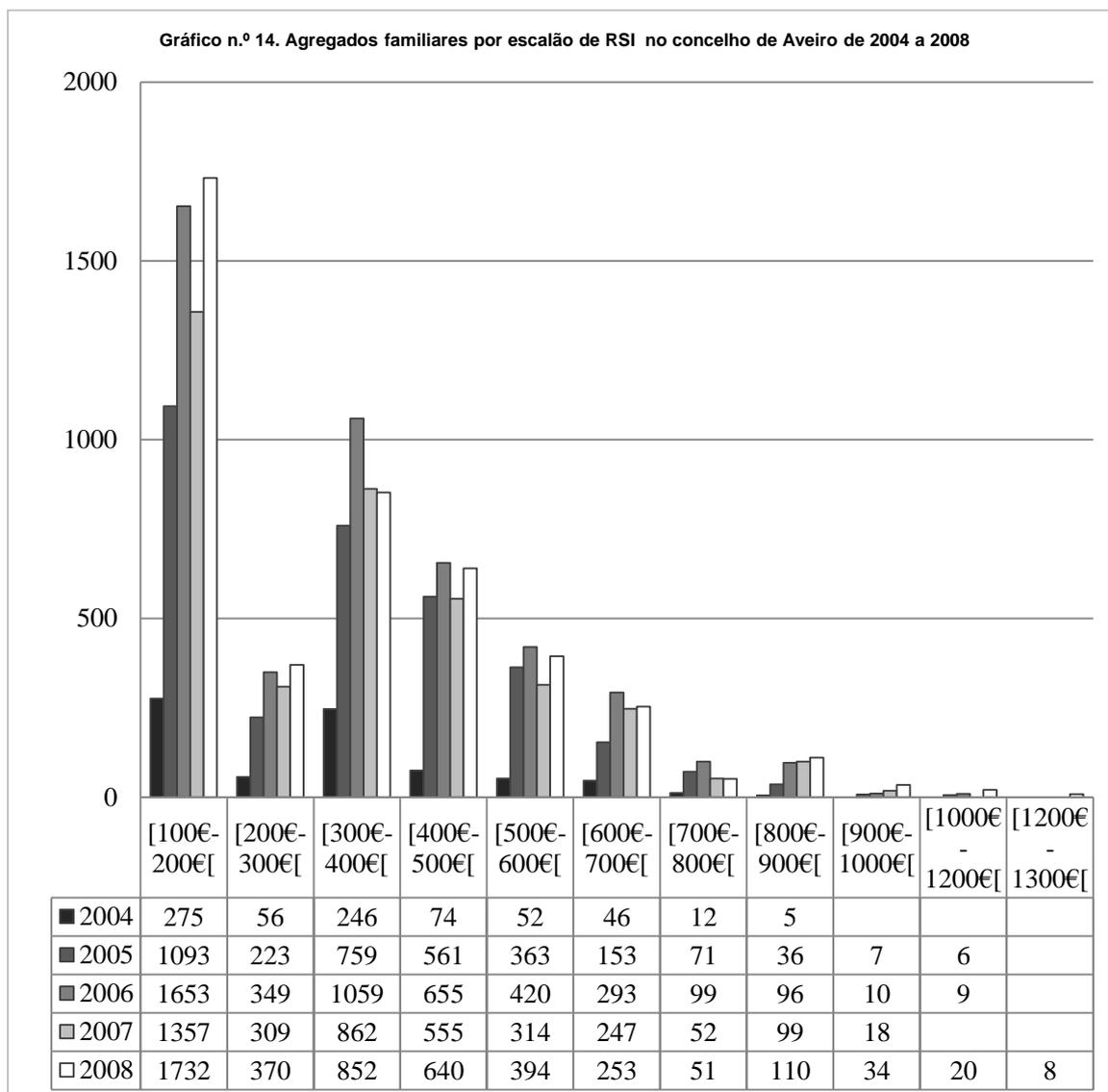
lugar surgem os rendimentos de trabalho (17,45%), seguindo-se o subsídio de desemprego (2,49%), as bolsas de formação (1,77%), o subsídio de doença (0,97%), os bens imobiliários (0,74%) e os não disponíveis (0,01%). Deste modo, realçam as situações de beneficiários que desenvolvem uma atividade remunerada e as situações dos pensionistas, ambas com baixos rendimentos. Esta situação retoma a ideia que, em Portugal, o trabalho não é um fator decisivo para afastar o risco de vivenciar uma situação de pobreza.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

Os valores de RSI que os agregados familiares recebem são igualmente baixos, situando-se na maioria dos casos entre os 100€ e os 200€ (36,03%), sucedendo o escalão entre os 300€ e os 400€ (22,28%), entre os 400€ e 500€ (14,65%), entre os 500€ e 600€ (9,10%), entre os 200€ e 300€ (7,71%), entre os 600€ e 700€ (5,85%), entre os 800€ e 900€ (2,04%), entre os 700€ e 800€ (1,68%), entre os 900€ e 1000€

(0,41%), entre os 1000€ e 1200€ (0,19%), entre os 1200€ e 1300€ (0,04%) e os não disponíveis (0,02%).



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IDS

Estes números demonstram que a perspetiva da política como desincentivo ao trabalho ou como impulsionadora de atitudes de subsidiodependência é irrealista, já que os valores que as famílias recebem com esta prestação são muito baixos, ficando em regra entre os 100€ e os 200€, o que implica a necessidade de arranjarem outras formas de subsistência formais e/ou informais.

## **Capítulo 6.**

# **Olhares do concelho de Aveiro sobre o itinerário do Rendimento Social de Inserção**

---

*“Não é a consciência do homem que lhe determina o ser, mas, ao contrário, o seu ser social que lhe determina a consciência”*  
Karl Marx

Neste capítulo apresentamos o resultado da análise do itinerário da política de RSI, atendendo aos momentos de formulação, de implementação e de avaliação. Para esse efeito, e incorporando a análise bibliográfica sobre as políticas públicas criamos três vetores de estudo referentes ao itinerário do RSI: a formulação do RSI: uma nova política ou alteração “cosmética” do RMG?, a implementação - da ideologia do RSI à sua instrumentalidade e, a avaliação – do desejável ao possível. Finalizamos este capítulo com uma síntese que pretende apresentar os paradoxos que nascem dos olhares do concelho de Aveiro sobre o itinerário do RSI.

### **1. Rendimento Social de Inserção: uma nova política ou alteração “cosmética” do RMG?**

---

Como defendemos em capítulo anterior, consideramos que o processo de formulação da política agrega dois momentos: i) a formulação e construção da agenda política e, ii) a tomada de decisão e legitimação da política.

O processo de formulação da política é o momento em que se estabelece qual o campo a tratar pela política e como será tratado. Dito de outra forma, o processo inicia-se com a formulação e construção da agenda política, seguindo-se a tomada de

decisões perante o conjunto de alternativas e, finalmente, a legitimação da política escolhida, designadamente através do quadro normativo relativo à mesma.

A formação da agenda implica a atribuição de estatuto público a um problema ou necessidade e a sua inscrição na agenda política de modo a fundamentar e legitimar a intervenção coletiva sobre o mesmo. Tal inscrição ocorre numa arena onde atuam diversos atores com interesses e distribuição de poder diferenciada, e que faz com que nem todos os assuntos que fazem parte da agenda sejam objeto de ação governamental e, por isso, nem todos são transformáveis em política.

De modo a compreender esse processo, campo concreto de uma política, questionamos os informantes privilegiados sobre a sua perceção das razões que levaram a integrar na agenda política a necessidade de criação do RSI. Note-se que o RSI é muitas vezes apresentado como uma “melhoria” da política de RSI, como o resultado da “correção” dos “erros” do RMG. Apesar dessa aparentemente continuidade consideramos que as modificações ideológicas que o RSI impôs em relação ao RMG permitem-nos colocá-la como uma política ideologicamente distinta da anterior.

A maioria dos informantes (5 de 7 – exceção de E1 e E3) apontaram razões aliadas à “moralização” do benefício, à necessidade de fiscalização e de controle das situações de fraude por parte dos beneficiários, como apresentaremos de seguida. Um dos entrevistados (E1) não soube especificar as razões.

A necessidade de restringir o acesso à prestação, de modo a controlar a sua atribuição e diminuir as situações de abuso e fraude verificados no RMG, foi a principal razão apontada pela maioria dos entrevistados para a formação da agenda política que permitiu a discussão e posterior aprovação do RSI.

*“(…) o RMG se calhar foi excessivamente esperançoso e permissivo, permitiu muitos desvios e corrupções. Eu diria que foi uma remodelação da medida anterior (...) com parâmetros ligeiramente diferentes mais restritos. (...) A mudança ocorre porque se detetou que efetivamente a aplicação do RMG tinha desvios, foi excessivamente permissivo, foi excessivamente alargado. Daí com as alterações criaram-se critérios mais restritivos. Apesar disso ainda hoje se faz críticas ao RSI, que abrange franjas da população que não devia ser beneficiária dessa prestação. Ou seja, a alteração deu-se por uma preocupação restritiva, de moderação e de moralizar o acesso a essa prestação, porque se detetou que havia pessoas que estavam a beneficiar indevidamente da prestação” (E7).*

Esta ideia fica, igualmente, espelhada nas palavras presentes na seguinte narrativa:

*“A mudança foi com o Dr. Bagão Félix, que mudou a medida porque tentaram afunilar, no sentido de que o outro [o RMG] era muito mais amplo, sem grande fronteira sem grandes limites. (...) Assim, tentou-se criar um normativo, uma regulamentação muito mais precisa. À luz daquilo que foi o RMG o que aconteceu em 2003 foi uma contração no tempo, uma contração naquilo que são políticas sociais. Uma contração no sentido que foi voltar a questionar tudo aquilo que tinha sido até aquele momento e voltar a questionar num sentido crítico, ou seja, foi um questionar que repôs algumas verdades. Quando se repõe verdades faz-se uma avaliação (...) em 2003 o que foi feito foi essa avaliação, foi ver que foi dado muito dinheiro, foi realmente colocado à disposição de muitas famílias um suporte financeiro que não foi acompanhado com a tal exigência da parte das famílias em dar uma resposta. Aquilo que se recebe também é preciso dar um contributo” (E2).*

Como é visível nos depoimentos apresentados, na altura da criação do RSI as razões publicamente aludidas para o seu surgimento (e fim do RMG) centraram-se na necessidade de afirmar o carácter transitório e auxiliar da política e na moralização da mesma através da criação de mecanismos de inspeção e de controle. De facto, as alterações foram:

*“(...) no sentido de acentuar o carácter transitório e subsidiário da atribuição da prestação, designadamente introduzindo condições mais restritas de acesso e manutenção do direito à prestação e penalizando de forma mais gravosa o incumprimento dos compromissos assumidos pelos titulares e beneficiários, bem como quaisquer condutas consideradas abusivas ou fraudulentas” (REAPN, 2007, p. 6).*

A justificação moralizadora como motor para a criação do RSI foi uma das mais divulgadas nos meios de comunicação social, tendo surgido atores (membros de partidos políticos, nomeadamente do PSD e CDS-PP) que reclamavam a necessidade de fiscalizar a medida e de controlar e penalizar os prevaricadores, isto é os utilizadores indevidos da mesma. Na altura, foram diversas as acusações de fraude feitas sobre a população beneficiária, com o que se atingia também a eficácia da política, bem como da inadequação dos processos e mecanismos de a implementar.

A ideia moralizadora assente antes de mais na noção de que os indivíduos são os principais responsáveis pela sua situação de precariedade, implicando consequências que Gaulejac e Aubert (1991) condensam no conceito de “desinserção

social”, no qual os indivíduos são responsabilizados pelo sucesso ou fracasso dos seus objetivos profissionais (que são confundidos com a sua própria identidade). Neste sentido, no caso de insucesso surge um sentimento de humilhação, inutilidade e incompetência. Esta situação provoca a desinserção social cujas causas são imputadas a incapacidade e inadaptação individual, em detrimento das possíveis causas sociais e estruturais.

No discurso apresentado na Assembleia da República pelo Ministro da Segurança Social e do Trabalho na altura da criação do RSI, a política de rendimento mínimo até aí desenvolvida teria falhado na forma de combater a pobreza, que considera que “(...) *não se profissionaliza ou fideliza por inércia*”. Deste modo, o ministro considera legítimo que, no âmbito da política, se efetue uma distinção entre a “(...) *pobreza profissional e a pobreza por passividade (...) definindo o combate a empreender (visivelmente seletivo e sancionatório de formas não aceites de pobreza)*” (Rodrigues, 2009, p. 19).

Seguindo a análise de D. Clerc (in Rodrigues, 2009) o bem-estar social na atualidade deve articular dois princípios fundamentais (apesar da dificuldade de compatibilização entre ambos): redistribuição, enquanto mecanismo de garantia da satisfação das necessidades de todos e, racionalidade, que permite a manutenção da troca mercantil e a sobrevivência do sistema. O discurso moralizador associado a criação do RSI sobrepõe a estes princípios, já que mais do que a preocupação com os gastos e subsistência do sistema ou com a justiça na redistribuição dos rendimentos, o que está aqui em causa é a legitimidade moral dos beneficiários para receber essa prestação. Como afirma Rodrigues:

*“Esta dualidade de normas e de regras explica a gravidade da crise que afeta hoje o Estado-Providência, apesar de ela parecer essencialmente financeira. Mas é a legitimidade das prestações que está em causa, mais do que o seu montante: numa sociedade em que os que pagam já não aceitam pagar a não ser para si próprios”* (2009, p. 4-5).

Esta necessidade de legitimar o próprio Estado Social ocorre “(...) *tanto no campo das prioridades como na implementação das políticas e medidas para mecanismos de «ajustada» vigilância*”, ou seja, um paradigma em que idealmente o Estado seria dispensado e onde se iria “*vigiar o «bom» uso (ou uso restringido e sob controlo) das prestações sociais (em permanente reconfiguração e ajustamento)*” (Rodrigues, 2009, p. 5). Neste sentido, a intervenção do Estado seria apenas

consentida nos casos inevitáveis – de pobreza extrema e “merecedora” – e com a devida comprovação e vigilância permanente.

A mesma autora salienta tratar-se de um “*processo político-cultural (...) que a par da suspeição que impende sobre @s (às vezes só potenciais) detinatári@s dos serviços públicos, também o Estado sofre um processo de erosão, generalizando-se a ideia da sua inaptidão para as funções de regulação social*” (2009, p. 5).

Nesta lógica moralizadora, a luta contra a cultura assistencialista só é possível através da definição de políticas que exijam aos seus beneficiários que trabalhem em troca de uma prestação. Este aspeto obrigatório, e até punitivo, com consequências na cessação ou diminuição da prestação tem, por pressuposto, a mudança de atitude do beneficiário e baseia-se numa perspetiva que vê a pobreza como o resultado de comportamentos (e características) individuais. A necessidade de aumentar as ações de controlo e fiscalização sobre os beneficiários é também justificada na atualidade pelo fato da política ser financiada pelo dinheiro dos contribuintes (orçamento do Estado).

Para além dos mecanismos “rigorosos” de verificação e fiscalização dos beneficiários a necessidade da política ser concebida como um recurso extremo (último recurso) e não garantido, foi outra das fundamentações apresentadas para a sua criação. Conforme discurso do Ministro da Segurança Social e do Trabalho na Assembleia da República para apresentação do RSI, este “*(...) não pode ser visto como a primeira medida de combate à exclusão, nem como uma mera e rotineira prestação social de natureza pecuniária. (...) O RSI deve ser subsidiário em relação à solidariedade familiar e constitui uma ajuda de último recurso*”. Os informantes privilegiados salientaram a necessidade de se alterar a noção de “garantido” inerente ao benefício e sublinhar a parte da contrapartida, da obrigatoriedade em existir uma troca para receber a prestação pecuniária:

*“Porque se sentiu a necessidade de tirar aquela ideia, um bocado preconcebida, que havia do garantido. Então decidiram alterar para o RSI, pois também tenho ideia que havia algumas situações onde, de facto, aquilo era como um dado adquirido. As pessoas recebiam aquele dinheiro e não tinham muita noção da obrigatoriedade que isso trazia, foi uma forma de mudar a postura das pessoas em relação a medida e se calhar restringir também o acesso à medida (...) Tentou-se criar uma maior obrigação por parte das pessoas” (E4).*

*“(...) a lei está melhor porque mudou a ideia que era um direito adquirido em que a pessoa não tinha que fazer nada. Agora não, a*

*“pessoa sabe que tem que fazer algo em troca, que também há obrigatoriedade (...)” (E5).*

À semelhança do que já havia acontecido com o RMG, o RSI mantém a distinção entre o pobre merecedor e não merecedor. Nos discursos recolhidos é visível a defesa da tradição liberal que sublinha o primado da responsabilidade individual e a ideia de ociosidade e dependência ligadas à assistência e à pobreza. Os “pobres” são aqui considerados ou como possuidores de alguma “deficiência” ou como “oportunistas”, sendo que os primeiros são “merecedores” do apoio e da solidariedade da sociedade e os segundos não. Desta maneira, a responsabilidade pelas situações de pobreza e exclusão social são imputadas aos indivíduos e às suas redes de solidariedade, nas quais o Estado deve operar o mínimo possível (Costa, 1998).

A tendência para desvalorizar a política e os seus beneficiários foi uma ação recorrente na altura da discussão parlamentar para a criação do RSI, nos diversos meios de comunicação social<sup>145</sup>, com vários “analistas” e políticos a afirmar a existência de situações de fraude e de injustiça social, as quais permitiam que a política absorvesse o dinheiro dos contribuintes (trabalhadores) para “subsidiar” os “dependentes” e “ociosos”. Esta influência e importância dos meios de comunicação social permite que deixem de tratar a própria política como o centro da notícia “(...), passando a ser eles próprios o centro da atividade política, no sentido em que a atividade política se desenvolve cada vez mais através de estratégias comunicacionais e mediáticas” (Torres; Antunes, 2007, p. 69).

Salientamos o papel dos media, já que, enquanto na criação do RMG foi a visibilidade pública da pobreza e exclusão social que a tornou como um problema com necessidade de resposta por parte do Estado, no caso do RSI essa visibilidade não advém do problema que a política pretende responder, mas sim de uma visibilidade pública negativa das situações de fraude e abuso por parte dos beneficiários da política.

De facto, o RSI tem sido especialmente criticado “ (...) pelos médias e por algum debate no Parlamento português” com discursos fundamentados em ideias “ (...) que servem para disciplinar os cidadãos/ cidadãs, mas também restringir a responsabilidade pública aos campos dos inevitáveis merecedores” (Rodrigues, 2009, p. 20).

---

<sup>145</sup> Ex: “Portas defende o fim do RMG, por tratar-se de um “subsídio ao ócio e à preguiça ofensivo para quem trabalha”, pois “muitos jovens são apoiados pelo Estado apenas para não trabalharem” (Público, 07/10/2011).

Gostaríamos, no entanto, de salientar que em Portugal o poder legislativo da Assembleia da República – instância representativa de todos os cidadãos - na data em questão (2003), era da mesma orientação política do próprio governo<sup>146</sup>. Desta forma a orientação ideológica do governo e da maioria parlamentar era a mesma, baseada, como já referimos, numa perspetiva individualizada da pobreza e na ideia do merecimento e moralização dos benefícios (direitos) sociais. Saliente-se, igualmente, a existência de um desinteresse mútuo quer do sistema político e partidário português em relação ao eleitorado, quer do eleitorado que apresenta uma tendência para a abstenção e afastamento da vida política e partidária do país (à exceção das situações de fidelidade eleitoral). Nos últimos 30 anos democráticos Portugal tem demonstrado um número crescente de abstenção nas eleições: *"Em 1980, 16% do eleitorado absteve-se. Em 2005, esse valor tinha mais que duplicado, atingindo 36% do eleitorado"* (Torres; Antunes, 2007, p. 98). Estes números aumentam em 2011 para 41,9% e nas últimas eleições de 2015 bate o recorde de 44,1% (PORDATA, 2015). Estes dados colocam em causa, a nosso ver, a legitimidade democrática dos partidos e dos governos<sup>147</sup>. De facto *"se um líder é «legitimado» por 36% ou 40% dos militantes com capacidade eleitoral ou por 14% ou 28% dos filiados, isso devia, só por si, ser fator de profunda reflexão partidária"* (op. cit., p. 113).

Apesar desta "aparente" falta de legitimidade, pela via dos meios de comunicação alguns atores político-partidários são apresentados (e apresentam-se) como especialistas em matérias sociais e expõe como verdades absolutas um conjunto de ideias baseados em argumentos ideológicos, longe da realidade concreta. A população em geral acredita que esses indivíduos, pelo seu percurso académico e político, e porque são apresentados como conhecedores dos temas, dispõe de informação e de "dados" rigorosos e autênticos, acreditando nas suas análises e opiniões, que na maioria das vezes não são mais que construções ideológicas que pouco (ou nada) espelha os problemas concretos que pretendem apresentar. Trata-se de "discursos de verdade" ligados ao poder político que irá definir, em determinado momento e para cada sociedade, quais os discursos que deverão ser considerados como verdadeiros (Marques, 2003).

---

<sup>146</sup> Já que a coligação PSD/CDS-PP constituíam o governo e possuíam a maioria parlamentar da Assembleia da República.

<sup>147</sup> *"Com 25 709 votos, o líder socialista foi eleito com 35% dos votos em relação aos militantes inscritos. Nas primeiras eleições diretas para eleger o líder do PSD, Marques Mendes foi eleito com 36% dos votos, votando apenas 20 399 sociais-democratas dos 55 486 com capacidade eleitoral. (...) Mais ainda, se relacionarmos o número de militantes filiados em cada partido com a votação dos seus líderes, concluiremos que no caso do PSD só 14% votaram em Marques Mendes, enquanto no PS não votaram em José Sócrates mais de 28% dos militantes filiados"* (Torres; Antunes, 2007, p. 113).

Outra das razões apontadas por alguns entrevistados para justificar a integração na agenda pública da necessidade de criar o RSI foi a alteração político-partidária em Portugal (a mudança do governo PS para o PSD/ CDS-PP). Saliente-se que apenas um desses entrevistados consideram ser essa a única razão que justifica o surgimento do assunto na agenda pública. Deste modo, considera que as razões que levaram a criação de RSI foram político-partidários, retirando as justificações moralistas anteriormente referidas:

*“O RSI resultou de uma alteração do RMG. E essa alteração foi motivada essencialmente por razões de natureza política. Teve a ver com a mudança governamental que houve na altura, com a ida do PSD e do CDS-PP para o governo e com algumas alterações que, na minha opinião, foram de cosmética que tiveram que ser feitas exatamente por compromissos eleitorais ou pelo discurso que os partidos na altura que foram para o governo, nomeadamente o CDS, tinham tido durante a campanha eleitoral, nomeadamente a questão da integração dos vales sociais, que nunca foram implementados. (...) Agora em termos do funcionamento da medida e da lógica da medida ela na prática não se alterou. (...) Foi por motivos essencialmente políticos” (E3).*

Podemos perceber neste último discurso que a política permaneceu idêntica na sua estrutura e funcionamento dando-se uma alteração de “cosmética” ligada com a perspectiva que os novos partidos do governo possuíam da pobreza e da exclusão social e das formas de intervenção na mesma. Note-se, no entanto, que se trata de uma “cosmética” com grande peso simbólico para a política e seus beneficiários e com consequências na forma como se implementa.

A aliança com o mundo partidário é evidenciada pelo sociólogo Farinha (s/d) ao analisar a evolução do número de beneficiários do RSI entre 1998 e 2012. Para o autor o número de beneficiários aumenta durante o ciclo político comandado pelo Partido Socialista e apresenta uma estagnação ou até diminuição nos governos de Centro e Centro Direita. Acrescenta que a partir de 2010 os condicionantes económicos e orçamentais refletiram-se numa descida do número de beneficiários independentemente do grupo partidário a que pertencia o governo. A condicionalidade da medida foi implementada através de estratégias de focalização e de restrição da prestação, no estreitamento dos critérios de acesso e no cálculo da prestação.

Tendo em conta que consideramos o processo de agendamento político como um espaço dinâmico que integra atores, com interesses e objetivo diversos e não “(...)

como uma espécie de ação política sem alma, sem inocência, mas também sem culpa” (Stoer; Cortesão; Correia, 2001, p. 45), procuramos perceber quais os atores que, segundo a perceção dos informantes estudados, integraram o processo de formulação do RSI.

Dois dos informantes não sabiam especificar quais os atores presentes e responsáveis pela criação do RSI (E1 e E6). Saliente-se que um destes entrevistados justifica esse desconhecimento pelo papel que considera que o profissional que desenvolve a política possui: um papel meramente executor das políticas: “(...) nos só trabalhamos com a medida depois de decidida. Nós somos técnicos do terreno e o que fazemos é aplicar a lei” (E6). Estas palavras demonstram a legitimidade que os próprios profissionais fornecem as perspetivas que defendem que existem campos compartimentados de atores: uns responsáveis por legislar e, outros – os profissionais – responsáveis por aplicar a lei tal como foi criada. Neste caso vigorará a perspetiva de prática profissional baseada numa lógica meramente tecnicista de execução dispensada de reflexão contextualizada e esvaziada, pois, do seu papel e função política.

Os atores político-partidários como responsáveis pela colocação do assunto na agenda política e conseqüente criação do RSI foram apontados apenas por um dos informantes privilegiados (E3) que, como referimos atrás, já tinha apontado como razão da criação do RSI as questões ideológico-partidárias. O mesmo entrevistado, salienta a inexistência de um debate com os profissionais na preparação da política, demonstrando a presença de um fosso entre aqueles que legislam e os que diariamente implementam a política:

*“Atores locais? Não foram ouvidos (...). Foi essencialmente um processo de decisão político que, obviamente, pressupõe determinadas vertentes ideológicas e determinadas formas de ver a sociedade e de ver como é que ela se pode organizar e até de ver as próprias pessoas, mas do ponto de vista, por exemplo, técnico não houve propriamente um trabalho desenvolvido de preparação, tendo em vista a alteração e o aperfeiçoamento da medida. Não houve a não ser no âmbito dos gabinetes e sempre condicionada por estas questões essencialmente ideológicas” (E3).*

Dois dos informantes acrescentam a estes atores político-partidários a segurança social (E7 e E2) como ator fundamental e intermediário entre os patamares de decisão e os de implementação da política.

A influência do contexto local, através dos profissionais que desenvolvem a medida no terreno e dos parceiros do NLI, foram também referidos por dois dos entrevistados (E4 e E5). Ambos consideram que, de forma indireta, a avaliação da política que os profissionais efetuam no contato direto com as famílias beneficiárias, influenciou a escolha por regras mais limitativas e pela “imposição” da lógica de “troca” no RSI. Deste modo, estes profissionais sentem que as suas perspetivas sobre a necessidade de tornar a política mais restritiva e dependente da inter-relação com a obrigação foi “ouvida” e integrada na criação do RSI, afastando as razões ideológico-partidárias atrás referenciadas:

*“Houve alteração na questão da distribuição e redistribuição. Acho que os técnicos foram os responsáveis, nomeadamente os gestores de processos. Aí considero que os protocolos foram muito importantes. Outro dos atores foram os diversos parceiros, por exemplo, a autarquia, a saúde que está pouco presente” (E5).*

*“Foi uma decisão nacional. Eu julgo que neste momento não somos ouvidos (...) Acho que de 2003 a 2005 fomos ouvidos, de alguma forma fomos ouvidos porque as alterações corresponderam as nossas necessidades” (E4).*

Em síntese, no que se refere as razões apresentadas para a criação do RSI entrar na agenda pública, um dos entrevistados referiu não saber quais seriam, cinco referiram tratar-se da necessidade de aumentar a fiscalização e de moralização da política, já que consideram que isso não acontecia com o RMG, e finalmente, um entrevistado considera que se tratou de razões ideológico-partidárias, com a mudança de governo em Portugal com uma visão mais liberal.

No que se refere aos atores responsáveis pela integração do RSI na agenda pública, dois dos entrevistados não souberam responder, três dos entrevistados apresentam atores governamentais como os responsáveis pela integração da necessidade de criação do RSI, embora destes apenas um considera serem exclusivamente atores partidários os responsáveis pela integração da necessidade de criação de RSI na agenda pública. Apenas dois elementos entrevistados referem atores não-governamentais - especificamente os profissionais que trabalham diretamente com as famílias beneficiárias e o NLI - como os principais responsáveis por essa integração, embora não saibam especificar quais os mecanismos que utilizaram para exercer essa influência.

Deste modo, e tendo em conta o quadro referencial apresentado na parte I deste trabalho, a maioria considera que o assunto – necessidade de criação do RSI (com a revogação do RMG) - entra na agenda pública através da esfera governamental que o “devolve” para o espaço coletivo – através dos meios de comunicação – para, então, legitimar a intervenção pública sobre esse problema. Fica, assim, visível que a maioria considera, igualmente, que os principais atores que integraram o processo de entrada na agenda pública de criação do RSI são os atores governamentais, embora os entrevistados discordem sobre os objetivos ou intenções dos mesmos. A maioria (exceção de um) refere que o interesse desses atores centrava-se na melhoria da eficácia e eficiência da política de RSI, de forma a acabar com abusos presente na anterior política e com a atitude ociosa e dependente da população que dela beneficiava. Apenas um entrevistado associou esse interesse a questões partidárias e ideológicas.

É na formulação da política que se procede a definição do problema que esta irá dar resposta, ou seja, que se apresenta a “leitura” que se pretende dar ao problema e que justifica uma resposta em detrimento de outra(s). No caso do RSI, trata-se do problema da pobreza e da exclusão social, que pode ser entendido de diversas formas, pelo que procuramos conhecer a perceção dos informantes sobre o mesmo.

A dificuldade de definir o problema foi quase unânime. A diversidade das formas de pobreza e exclusão social que provocam essa dificuldade foi salientada em duas narrativas:

*“Eu acho que o RSI é uma política de inserção social, ou seja, de combate a exclusão e de combate também àquilo que é a pobreza das famílias. Sendo que o RSI é extensível a pessoas quer seja em nome individual quer seja como pessoas em contextos familiares diversos, famílias monoparentais, famílias mais tradicionais, famílias que podem ter como caracterização serem de etnia cigana, serem oriundas de África dentro do que é chamado de PALOP. Existe pois uma grande diversidade dentro aquilo que é o conceito de família e, por isso, também é diverso o que pretende responder” (E2).*

*“É diverso o tipo de pobreza que responde, pode ir desde o sem-abrigo, que podemos considerar o nível mais baixo (...) mas temos pessoas que podem ter aquelas necessidades básicas como alimentação e a casa mais ou menos cumpridas mas por uma questão por exemplo de desemprego podem precisar da medida. Assim ela vai responder a outro patamar, pois não necessitam da alimentação. Há também por exemplo o caso de uma pensão baixa,*

*uma pessoa que receba uma pensão de invalidez e que esse valor não lhe chegue” (E6).*

A pobreza e exclusão social encarada como falta de competências pessoais, associadas à situação de subsidiodependência foi, igualmente, uma das características apontadas pela maioria (exceção de E3). Dois desses entrevistados reconhecem o baixo valor da prestação embora considerem que o problema central se relaciona com as (faltas) competências dos beneficiários:

*“Eu penso que só as questões de subsistência, de emergência, não mais do que isso (...) Mas há é agregados familiares numerosos que vêm naquilo não uma fonte de lucro mas uma forma de subsistirem muitas vezes deturpando a finalidade da prestação, ou seja, usam mal o benefício que recebem do Estado. O que há é uma falta de preparação das famílias para gerirem os rendimentos que usufruem” (E7).*

*“As graves dificuldades económicas e culturais. A parte da cultura é importante, porque os utentes não, queria explicar isto sem magoar... os utentes não se interessam, muitos deles só tem a preocupação de receber o rendimento mas é com grande esforço que aceitam ir para a escola ou procurar emprego. Os utentes estão muito ligados ao local onde pedem o rendimento e se lhes for feita uma oferta de emprego para um local mais longínquo põem muitos entraves, como falta de transportes ou porque é longe. Se comparamos com os nossos jovens que saem da universidade se lhe oferecem um emprego para longe eles vão (...) Já aconteceu um senhor que recebia e não lhe arranjavam emprego aqui eu disse-lhe que no Douro precisavam de pessoas para a apanha da uva, pois deu mil e uma desculpas para não ir. Não se mostram disponíveis para procurar mais e melhor” (E1).*

A falta de competências dos beneficiários também foi salientada por dois Assistentes Sociais a trabalhar no âmbito dos protocolos de RSI, embora considerem que na atualidade esse “padrão” de população tem-se modificado aparecendo pessoas “competentes” que devido a situação de crise financeira do país ficam numa situação de precariedade:

*“(...) Há algumas pessoas que nunca procuraram trabalho. As pessoas quando aparecem para receber o RSI há uma equipa por trás, há propostas de trabalho, as pessoas até reúnem condições para o trabalho mas há alguma inércia às vezes também das pessoas. Acho que ultimamente houve mudança, para já temos uma pobreza diferente neste momento, temos pessoas que sempre trabalharam e por uma situação de desemprego prolongado se viram na obrigação, no direito de requerer esta prestação. Logo aí é uma pobreza diferente, pois acho que anteriormente havia mais a falta de*

*escolaridade, a falta de cuidados de saúde (...) A pobreza é diferente. Temos pessoas com hábitos de trabalho mas que estão em uma situação de pobreza (...)* (E4).

*“Ela [a pobreza] tem-se alterado, agora temos beneficiários que nunca pensaram beneficiar da medida, mas que ficaram desempregados. O princípio não era este, não era tão generalista mas mais para os que não tinham trabalho. O perfil da população pobre hoje não é o mesmo”* (E5).

Como já referimos, trata-se de uma perspetiva que individualiza o problema da pobreza e exclusão social associada aos beneficiários do RSI, já que é encarada como incapacidade dos indivíduos para garantir as suas necessidades devido à falta de trabalho (e hábitos para o mesmo), ignorando os fatores estruturais e sociais. Gostaria aqui de salientar que no estudo coordenado por Costa (2008, p. 113-114) existiam quatro condições de trabalho que representavam um total de cerca de 80% do conjunto dos indivíduos em situação de pobreza, nomeadamente: os trabalhadores por conta de outrem (30,8%), os reformados (21,6%), os trabalhadores por conta própria (18%) e as domésticas (11%). Esta constatação afasta a relação de causa-efeito, apresentada pelos entrevistados como inquestionável, entre desemprego e pobreza. De facto, grande parte dos pobres no nosso país estão ligados ao sistema de trabalho, o que demonstra que o trabalho não é condição suficiente para arredar os cidadãos da pobreza ou do risco de cair nela. Como refere Costa:

*“(...) salienta-se, antes de mais, o peso relativamente pequeno dos desempregados no conjunto dos pobres e sobretudo por comparação com os empregados (sejam por conta de outrem ou por conta própria). Não se quer com isso subestimar a gravidade das situações de desemprego, enquanto situações de privação do rendimento normal e, adicionalmente, formas de exclusão social (...) o que se pretende aqui realçar é o facto de que, entre os grandes grupos que constituem a população pobre, não figuram os desempregados”* (2008, p. 116).

O autor refere a necessidade de se aprofundar o tema por se saber que muitos desempregados, por não terem direito a prestação de desemprego não são contabilizados enquanto tal, para além das situações em que os cidadãos são retirados dos números oficiais de desemprego por se encontrarem em formações ou integrados em atividades socialmente úteis, mas que permanecem sem um rendimento de trabalho.

Ressaltamos, no entanto, o facto de os informantes terem referido as mudanças no âmbito do mercado de trabalho com a conseqüente alteração no “tipo” de pobreza dos beneficiários de RSI. As situações em que a pobreza e exclusão social surgem como consequência da precarização do mercado de trabalho foi considerada como a causa dessa modificação no perfil da população. Podemos dizer que se trata daquilo que Castel (1998) denominou de “*nova questão social*”, caracterizada pela crescente precarização do trabalho, pela desestabilização dos indivíduos que até então eram trabalhadores estáveis e, pelo aumento crescente do número de desempregados.

Ainda no que se refere ao problema que a política pretende responder um dos entrevistados afastou-se das perspectivas apresentadas até aqui. Este entrevistado considera que a política pretende apenas responder ao problema da pobreza aliada a baixos ou inexistentes rendimentos: “*A definição do problema da pobreza acho que permaneceu igual à do RMG (...) pretende responder as situações de falta ou baixos rendimentos*”(E3).

Em síntese, todos os entrevistados consideram ser a pobreza o problema a que o RSI pretende responder. Apesar desta unanimidade, a forma de encarar o problema é distinto: a maioria dos entrevistados (seis) considera tratar-se de um problema individual, onde mais do que falta de recursos apontam a falta de competências dos indivíduos e a sua “tendência” para a inatividade e dependência; apenas um dos entrevistados considerou tratar-se de pobreza absoluta, ou seja, situações em que as necessidades elementares não são satisfeitas.

Consideramos que pelo seu baixo valor o RSI refere-se às situações de falta de recursos mínimos de subsistência. De facto, se tivermos em consideração que, em 2015 o valor de RSI era de 178,15 €/ mês, o limiar da pobreza era de 360 €/ mês (60% do rendimento médio do país) e o salário mínimo nacional de 505 €/ mês, então é visível que o valor da prestação de RSI não permite garantir um patamar de subsistência em contexto de situações de pobreza extrema ou privação. Estes valores levam a interrogar as afirmações publicamente difundidas segundo as quais os beneficiários são acusados de “viver à custa” da prestação e de criar situações de acomodação e dependência.

Segundo a lei que cria o RSI (lei n.º 13/2003 de 21 de Maio) pretende-se com este benefício “*(...) conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas*

*necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária*” (art.º 1º). Trata-se de um conceito que alia, por um lado, uma noção de pobreza enquanto falta ou carência das necessidades essenciais e, por outro lado, um conceito de pobreza associado à exclusão social. Note-se, no entanto, que o primeiro conceito predomina já que apenas se pode beneficiar do RSI se o indivíduo e seu agregado familiar apresentarem uma situação económica que não lhes permita fazer face as suas necessidades essenciais. Deste modo, a política só responde ao problema da exclusão social se o beneficiário estiver simultaneamente numa situação de pobreza (extrema), não existindo a possibilidade de beneficiar do RSI em caso inverso – estar excluído socialmente embora sem apresentar um valor abaixo do RSI (que como já referimos refere-se a um valor muito aquém do necessário para garantir a subsistência).

Saliente-se que nem a lei, nem a maioria dos informantes fazem a interligação entre as perspetivas socioeconómicas e culturalistas para definir a pobreza, pelo contrário, salientam a primeira em detrimento da segunda. Tanto Paugam (2003) como Sen (1999) consideram fundamental a articulação de ambas, já que *“(…) a pobreza, sob pena de repercutir uma pré-noção do senso comum, representa um fenómeno multidimensional e devera mormente integrar não só a dimensão estrutural objetiva, como a dimensão (inter)subjéctiva da pobreza, enquanto processo socialmente construído”* (Silva, 2013, p. 250).

Como já referido, consideramos que o RSI não foi concebido para reduzir a taxa de pobreza mas sim para garantir meios de sobrevivência para os (mais) pobres já que, por um lado o montante da prestação foi sempre definido abaixo (muito) do limiar da pobreza e, por outro lado, os beneficiários de RSI constituem um número pequeno de pobres entre os que compõem a taxa de pobreza em Portugal, ou seja, referem-se aos mais pobres de entre os pobres <sup>148</sup>.

Tendo em conta que são diversas as formas de definir um problema, as soluções para o mesmo também são variadas. De facto, após a entrada de um problema na agenda política, surge a necessidade de, entre as diferentes formas e alternativas de solução, efetuar a escolha considerada mais adequada. Após a legitimação da necessidade de intervenção governamental - neste caso de revogação do RMG e

---

<sup>148</sup> “Apesar da incidência da pobreza em Portugal nunca ter descido abaixo dos 17% da população, o número de beneficiários do RSI nunca ultrapassou os 5%. Os destinatários do RSI não são o conjunto da população pobre mas sim os mais pobres entre os pobres” (Rodrigues, s/d, p. 2-3).

criação de outra medida, o RSI - segue-se a necessidade de escolher qual ou quais as modalidades a adotar. Este processo de escolha resulta de interações dinâmicas que se irão materializar na criação de uma política, firmada depois pelos regulamentos legais.

Questionados sobre as razões que levaram a optar por uma política que implica uma contrapartida, a quase totalidade dos entrevistados (todos à exceção do E3) apontaram essa como sendo a opção e a estratégia mais adequada. Consideram que essa “troca” é uma forma de responsabilizar os beneficiários da política e de os “obrigar” a agir e a desenvolver um esforço no sentido da inserção:

*“Porque se não, não fazia, para mim, sentido a pessoa receber por receber (...)” (E6).*

*“(...) as pessoas precisam de ter o mínimo para estarem abertas a uma mudança, para estarem motivadas para alterar a sua condição de vida e depois porque muitas vezes as pessoas estão na situação em que estão pela inércia delas e a prestação pecuniária acaba por ser uma moeda troca, pois nem todas as pessoas tem dentro delas aquela atitude cívica, aquela atitude que eu preciso de trabalhar por causa dos filhos” (E4).*

*“Eu penso que é extremamente importante a medida de inserção e o cumprirem os objetivos para conseguirem a sua prestação económica. Penso que esta escolha foi para espicaçar um pouco as pessoas, para elas tentarem ir mais longe e não seja só receber a prestação” (E1).*

Pelo exposto, podemos considerar que para estes entrevistados a obrigatoriedade de trabalhar é vista como uma responsabilidade individual, independentemente da estrutura social ou das exigências do atual mercado de trabalho. Em contrapartida o apoio financeiro é encarado, só por si, como ineficaz para inserir a população e resolver as situações de pobreza. Nesta lógica, consideram que obrigatoriamente deverá existir uma ligação entre a prestação pecuniária e o imperativo de integração no mercado de trabalho, ou seja, pretendia aproximar o beneficiário da “(...) «disciplina laboral» da qual estaria desabitado, e sensibilizava as próprias empresas para as capacidades deste tipo de população” (Guerra, 1997, p. 160). Desta forma, o agir profissional centra-se na intervenção singular, que individualiza o problema e, por isso, a sua resolução, descurando as razões coletivas inerentes ao problema do desemprego.

A quase totalidade dos entrevistados (exceção do E3) (sobre)valorizam o papel do mercado de trabalho nos processos de inserção. O trabalho é concebido como a resposta para o problema de desinserção e, por isso, o caminho central a seguir nos programas de inserção previstos na política. Esta importância está explícita em várias narrativas, das quais salientamos a seguinte:

*“(...) tem que haver um compromisso que é feito dos dois lados. A família tem que se comprometer com determinado número de regras de inserção. E quais são essas regras que a vão inserir socialmente? É fazerem parte de uma sociedade ativa, ou seja, participando e comprometendo-se com o emprego (...) Tem que haver um compromisso que é bilateral e não unilateral. Por isso, uma política de inserção não é só o estabelecimento de um plafond x que é dado a uma família mas é também saber que ela tem de contribuir com aquilo que são as suas obrigações, como uma família ativa” (E2).*

Esta valorização do trabalho fica evidente não só no mercado normal de trabalho, mas verificamos que alguns entrevistados (dois) consideram que é fundamental o desenvolvimento de ocupações socialmente úteis:

*“Porque é dado uma prestação mas que haja também um envolvimento. Uma participação ativa. Inculcar que nas várias áreas as pessoas participem e que vejam que não é só entregar o dinheiro. Até porque são coisas do interesse dos beneficiários, mas se não houvesse essa obrigatoriedade as pessoas não faziam. Até acho que a medida deveria ainda obrigar mais. Acho que é a maneira de promover a participação, se não as pessoas só receberiam. Acho que deveriam existir mais trabalhos socialmente úteis” (E5).*

*“(...) Os cidadãos também têm deveres e não só direitos, tem o dever de corrigir as suas insuficiências e fragilidades e se a sociedade lhes oferece uma oportunidade de ela corrigir essas fragilidades e se eles não a aproveitam então não está a colaborar (...) Acho que as pessoas que têm perfil para poder trabalhar deviam, se não conseguem trabalho, ter uma ocupação social, pois ainda que não lhe resolva o problema do emprego tira a pessoa da situação de acomodação ou inatividade o que é uma oportunidade positiva que se deve valorizar. Até porque são prestações do sistema não contributivo da segurança social” (E7).*

A centralidade conferida as ações integradas no trabalho socialmente útil pode, no nosso entender, constituir um "perigo" resultante da desvalorização do trabalho não pago como mecanismo de ativação e de pseudo inserção no mercado de trabalho.

Este mecanismo não pretende atuar sobre o problema ou suas causas, mas sim diretamente sobre os beneficiários<sup>149</sup>.

Continua a considerar-se o trabalho como principal meio de integração social quando, de facto, é um espaço que está atualmente muito desregulado, o que se traduz na precariedade, instabilidade e afastamento cada vez maior de determinadas franjas da população, na qual se incluem muitos dos beneficiários que não apresentam as condições consideradas desejáveis para o mercado de trabalho. Consideramos que esta centralidade no trabalho como resposta aos problemas dos beneficiários da política é uma estratégia de inserção que já não se adequa à atual realidade do mercado de trabalho. Nas últimas décadas têm surgido um conjunto de autores que procuram adequar as suas análises a nova realidade. Realçamos os trabalhos de Gorz (1997) que propõe uma alteração no valor central do trabalho, em consequência do fim da “*sociedade de trabalho*”, que seria agora encarado já não como algo que possuímos ou não, mas sim como aquilo que fazemos, como uma atividade, com carácter transitório, que apenas permite que as categorias sociais surjam como trabalhador e não trabalhador.

Nestas narrativas está patente uma ideia de um mercado de trabalho com lugar para todos e que, por conseguinte, o desemprego resultaria da falta de vontade dos indivíduos. Deste modo, efetua-se uma individualização tanto ao nível da definição (das causas) como da intervenção, que é considerado como justificativo para responsabilizar os beneficiários pela situação em que se encontram e pela “motivação” para sair dela.

Uma perspetiva de “troca” inerente ao RSI que se inclui na lógica do *workfare*, que como expusemos em capítulo anterior, é um modelo de Estado que se expande na Europa continental na década de 90 do século XX, através de políticas, denominadas de “ativas”. Estas procuram coresponsabilizar o Estado, a sociedade e os beneficiários pela inclusão social através de ações de incentivo que ultrapassam o tradicional papel protetor do Estado (e consequentemente visam contrariar o aumento das despesas sociais). Trata-se de uma perspetiva em que o Estado garante um conjunto de medidas que permitem e facilitam a inserção social dos cidadãos e, simultaneamente, o cidadão adota uma postura ativa de procura de emprego e/ou

---

<sup>149</sup> Os desempregados “ocupados” (em Contratos Emprego Inserção e Contratos Emprego Inserção +), e contabilizados como empregados, eram 79 mil em Janeiro de 2013 e 169 mil em Abril de 2014 (IEFP, 2014).

aproveitamento das oportunidades que lhe são oferecidas (mesmo que economicamente desfavorável).

Tendo em conta as características das políticas ativas salientadas por Hespanha – nomeadamente a: i) inserção considerada como “(...) *mais do que um mero direito de subsistência pois reconhece ao seu titular um papel positivo na sociedade, o de contribuir com a sua atividade para a utilidade social*” (2008, p. 2); ii) a existência de uma coresponsabilização entre o Estado e o cidadão beneficiário; iii) a criação de respostas de inserção diversas e inovadoras e iv) a inserção como dimensão individual e coletiva – verificamos que a maioria dos informantes centrou-se apenas na importância da interligação entre o direito e dever, não referenciando ou valorizando a atitude ativa do Estado. Deste modo, embora esta perspetiva defenda uma ação, quer do lado do Estado e Sociedade, quer do cidadão, os entrevistados salientaram as responsabilidades individuais dos beneficiários do RSI, indo ao encontro da perspetiva de pobreza baseada nas características individuais.

A inexistência por parte de grande parte dos informantes de uma crítica social baseada nas desigualdades sociais, pode dever-se ao fato de, na atualidade, se verificar uma substituição da crítica sobre as desigualdades sociais por ações caritativas e humanitárias, que procuram de forma direta e momentânea minimizar algumas situações de precariedade. Como salienta Hatzfeld muitas vezes “*as maneiras de pensar, as maneiras de fazer que, até então, mostraram a sua eficácia, já não são adequadas, já não respondem, ou respondem de forma insuficiente às expectativas e às necessidades*” (2001, p. 215).

Apenas um dos informantes considerou que a escolha de uma política compósita, está relacionada com a opção ideológica de se conceber o problema da pobreza e da exclusão social e não com as características da população ou com estratégias de intervenção comprovadamente mais válidas:

*“Julgo que tem essencialmente a ver com o facto de ser comumente aceite que não se deve dar nada a ninguém sem pedir algo de volta. Ou seja, é relativamente pacífico, mesmo em termos das várias correntes ideológicas que costumam passar pelos governos, que é errado dar uma prestação, que é ainda por cima não contributiva, ou seja, resulta só da condição de recurso dos próprios agregados, sem que seja solicitado alguma coisa em troca às pessoas. Eu julgo que é daí que resulta o facto da prestação e do acordo de inserção estarem intimamente ligados (...) o seu principal objetivo [do RSI] é a situação de carência da pessoa, mais do que a questão da inserção social, isto por causa da maneira como ele está e sempre esteve montado: primeiro a questão do acesso a prestação depende de questões de natureza essencialmente económica,*

*portanto os rendimentos do agregado familiares, rendimentos esses que não são a condição ou a única condição para existir a situação de exclusão, pois pode haver rendimentos e pode existir uma situação de exclusão (...). Por isso é que eu acho que o RSI é essencialmente uma prestação na qual a questão da inserção vem por arrasto e vem por causa daquela questão, ou seja, porque se entende que ninguém deve receber sem dar nada em troca. Mas é essencialmente uma prestação (...)" (E3).*

Trata-se de uma perspetiva claramente diferenciada das narrativas anteriores. A prestação pecuniária é vista como resposta para a pobreza – através da prestação e avaliada pelos rendimentos e constituição do agregado da família – e a inserção surge como resposta a exclusão social – que pode permanecer independentemente do direito à prestação. Apesar desta abrangência, a medida responde apenas quase exclusivamente à primeira expulsando todos os que, independentemente de estarem ou não socialmente inseridos, deixam matematicamente poder usufruir da prestação.

A perspetiva deste último informante vai ao encontro da denominada renda mínima universal ou renda básica, que consiste na atribuição de um mínimo de recursos a todos os indivíduos, independentemente da sua situação no mercado de trabalho. A renda é aqui considerada enquanto um direito de cidadania de todos os cidadãos, sendo a unidade de referência o indivíduo. Offe (1992) e Standing (1999) este é um mecanismo funcional face à necessidade de redimensionamento do sistema de proteção social, tendo em conta a eficiência e inadequabilidade desse sistema face às novas necessidades do sistema de trabalho.

Em síntese, todos os entrevistados a exceção de um considera que a opção por uma política compósita foi a mais adequada, já que a lógica de troca inerente permite uma reeducação dos beneficiários e, desse modo, responsabilizar os mesmos pela sua situação de pobreza (e desemprego). Apenas um dos entrevistados considera que a escolha por este tipo de política compósita foi uma opção ideológica, muitas vezes desajustada das características dos beneficiários que, para além de terem que dar algo em troca de um valor simbólico que (nem) permite a sobrevivência, muitas vezes é-lhes exigido ações de integração num mercado de trabalho que não tem espaço para eles.

Todo este processo de formulação da política que integra a criação da agenda e a tomada de decisão sobre a política ocorre no interior de um processo dinâmico que envolve poderes e decisões que podem ser democráticas e participativas ou

autoritárias, isto é que podem acontecer predominantemente de cima para baixo ou de baixo para cima. Nesse sentido procuramos entender a perceção que os informantes possuem do processo de formulação da política.

Dois dos entrevistados referiram não saber que tipo de processo de formulação da política estava inerente à criação do RSI. Os restantes (cinco) caracterizaram o processo como funcionando de cima para baixo, ou seja, de uma política que foi imposta pelos formuladores sem a participação de outros atores:

*“Acho que não foi democrático. Se houve uma partilha, uma génese da decisão política a partir da população beneficiária de facto não houve, é uma população que não tem muita consciência dos seus direitos e dos seus deveres (...)” (E7).*

*“Julgo que foi um processo de cima para baixo, mas não estou muito por dentro se houve de facto alguma aferição de opinião dos técnicos, etc. Mas foi imposto, na altura foi uma legislação que saiu e foi imposta” (E4).*

*“Não sei mesmo... Por acaso foi algo que nunca pensei, porque nos implementamos as políticas já existentes. Que eu saiba os técnicos não foram ouvidos. Nos aplicamos as medidas conforme aparecem feitas” (E6).*

Estas últimas duas citações demonstram novamente a perspetiva tecnicista da prática profissional, na qual os profissionais responsáveis pela implementação da política são encarados como meros executores sem qualquer possibilidade ou poder de interferir na política.

Embora todos defendam que existiu um processo de cima para baixo, nas suas narrativas os detentores do poder de decisão não são identificados. Apenas um dos entrevistados reconhece que este processo de cima para baixo foi efetuado sob a alçada de atores políticos, ou seja, um processo de cariz político-partidário:

*“Foi essencialmente um processo de decisão político, que obviamente pressupõe determinadas vertentes ideológicas e determinadas formas de ver a sociedade e de ver como é que ela se pode organizar e até de ver as próprias pessoas, mas do ponto de vista, por exemplo, técnico não houve propriamente um trabalho desenvolvido de preparação, tendo em vista a alteração e o aperfeiçoamento da política” (E3).*

Salientamos que todos os entrevistados (à exceção de um) considera que esse processo de cima para baixo foi não democrático. Aquele que julga que o processo foi

participativo e democrático, diz que essa participação se restringiu aos atores público-governamentais com responsabilidades na administração central: *“Foram ouvidos os atores governamentais, pois é uma política que partiu da administração central. Mas isso implica vários ministérios e entidades”* (E2).

Em síntese, e tendo em conta os modelos que pretendem explicitar a tomada de decisão (parte I), podemos considerar que a maioria dos entrevistados considera tratar-se de um processo no qual os atores e grupos que ocupam determinadas funções estatais determinaram a decisão tomada, ou seja, a criação do RSI. Na lógica de Roth Deubal (2002) trata-se de um processo centrado no papel do Estado, na qual os decisores pertencem ao aparelho estatal e assumem o controlo de todo o processo. De acordo com a perspetiva de Lorenzo (2005) podemos enquadrar a opinião dos entrevistados no seu enfoque grupal e de redes, que sublinha a influência dos grupos, considerados como responsáveis pela decisão de uma dada política, e no enfoque da eleição racional, que parte do pressuposto que a atividade política (sustentada por burocratas e políticos) afetam o processo decisório – neste caso os entrevistados consideraram os políticos como os responsáveis pela formulação do RSI.

Ainda de acordo com os modelos de análise atrás referidos, a formulação do RSI enquadra-se no modelo incremental, no qual a tomada de decisão resulta de tensões e compromissos, implicando, por isso, a criação de consensos. Quando tal se torna difícil ou impossível opta-se por, introduzir alterações em uma política já existente (neste caso o RMG) de forma a garantir o consentimento necessário. Acabar com o RMG teria como consequência imediata a existência de um conjunto de indivíduos e famílias sem recursos ou com recursos muito baixos e sem apoio de outra prestação social. Assim, apesar do RSI se afastar ideologicamente do RMG tornava-se difícil justificar o “abandono” destas pessoas e levaria certamente à necessidade de os enquadrar numa qualquer outra medida mesmo que assistencial. Deste modo, a ideia do RSI, não como uma nova política, enquanto melhoria e aperfeiçoamento do RMG traria certamente mais consensos do que a defesa de acabar com a política sem responder as consequências que isso provocaria.

## 2. Da ideologia do Rendimento Social de Inserção à sua instrumentalidade

---

O momento de implementação de uma política pode ser descrito, de uma forma geral, como a efetivação da política após a sua formulação, como a transformação de decisões e intenções em ações e realidade concreta, através da criação e organização de mecanismos e recursos que garantam a sua execução.

Para Guerrero (1994) a implementação é um processo complexo que permite manter, transformar ou subverter as intenções originais da política, e que integra atores variados, que influenciam todo o processo de implementação da política. A complexidade presente no momento de implementação é, igualmente, salientada por Velásquez (2001), que o considera como a materialização das decisões através do envolvimento das instituições estatais e organizações privadas, existindo para além da intervenção do “*pessoal institucional-administrativo*” outros atores políticos e sociais que interferem e pressionam esse momento.

Ao conceber-se o processo de implementação de políticas como resultado de um conjunto de influências de vários atores e fatores, considera-se que, para além da própria natureza da política, as redes de decisão, que se formam no momento da implementação, afetam a concretização da mesma. Nesse sentido, procuramos compreender na perspetiva dos entrevistados quem faz parte (e é responsável) pelo momento da implementação do RSI.

Para a quase totalidade dos informantes entrevistados (exceto um) o processo de implementação da política de RSI é da inteira responsabilidade do NLI e, conseqüentemente, dos parceiros nele envolvidos. Destes apenas um elemento expressou a centralidade dos profissionais que acompanham os beneficiários no NLI.

*"A implementação cabe aos NLI. Aqui em Aveiro funciona assim: os núcleos reúnem semanalmente, onde contamos com os parceiros de varias áreas da saúde, do emprego, da segurança social, da educação. O técnico já leva delineado o programa para aquela família explica mais ou menos como é o funcionamento da família, nos propomos e eles podem fazer contrapropostas ou não para desenvolver com a família "* (E6).

*"São os NLI que implementam. Os NLI tem uma periodicidade que é cumprida do ponto de vista das reuniões. O núcleo reúne, são vários intervenientes, é multifacetado. Os núcleos funcionam. É uma das*

*boas práticas que temos em termos de funcionamento que é sentar na mesma mesa os vários agentes sociais e discutir" (E2).*

Apenas um dos entrevistados considerou que o atores responsável pelo processo de implementação do RSI são os profissionais que acompanham os titulares e suas famílias, dando ao NLI um papel meramente formal estipulado pela lei. Surge uma diferenciação clara entre a centralização existente no nível de formulação da política e a sua localização ao nível da implementação:

*"O RSI funciona sem os NLI. Aliás em muitos concelhos a existência do NLI é uma mera formalidade e mais nada. Porque o produto ou o resultado do trabalho que é desenvolvido no âmbito desses núcleos é um resultado que pode ser obtido sem a existência do núcleo (...) Continuamos com técnicos que fazem o acompanhamento dos beneficiários e um conjunto de parceiros institucionais obrigatórios, a educação, saúde, emprego, parceiros esses que muitas das vezes não metem os pés nos núcleos e nem se tem conseguido, pelo menos da parte dos coordenadores de núcleo que são da segurança social, desenvolver estratégias que tornem os núcleos mais apelativos de forma a essas entidades lá irem. E como tal, a construção dos programas resulta essencialmente daquilo que o técnico negociou com o beneficiário, daquilo que o técnico leva ao núcleo (...)" (E3).*

Posto isto, e no que se refere aos atores responsáveis pela implementação da política, seis dos entrevistados consideram ser o NLI e apenas um refere que esse papel é dos profissionais que ficam responsáveis pelos processos dos titulares e do seu agregado familiar. Salientamos que os representantes no NLI dos diferentes serviços não corresponde aos profissionais dos Protocolos de RSI que acompanham os beneficiários. O NLI é responsável pela aprovação dos contratos de inserção e pela facilitação dos recursos necessários para a concretização desse contrato, enquanto os profissionais dos protocolos são responsáveis pela elaboração dos contratos de inserção em conjunto com os beneficiários (com base num diagnóstico social) e pelo acompanhamento sistemático e de proximidade aos mesmos.

Deste modo, as narrativas apresentam uma perspetiva na qual o aparelho burocrático (NLI) assume especial relevância na implementação da política, já que são responsáveis pela tradução das determinações legais em prescrições administrativas de ação que permitem o desenvolvimento da política. Os autores Rein e Rabinovitz (2007) apresentam um modelo de implementação da política através de um processo de três fases: o desenvolvimento de orientações, a distribuição de recursos e a supervisão. O NLI surge, segundo estes informantes, como os atores responsáveis por

essas três fases, já que garantem a interpretação da lei através da criação das normas e orientações para o desenvolvimento da política, fornecem os recursos necessários para o desenvolvimento da mesma (recursos monetários e humanos, diretamente ou através dos protocolos) e são responsáveis pela sua supervisão. Assim, o NLI assume, nesta perspetiva, a base que permite a concretização da política em termos locais, ou seja, estipula as interações e ações específicas entre a lei e a prática da mesma. Salientamos, no entanto, que as normas e orientações emanadas a partir do NLI são, em regra, gerais e exaladas dos serviços centrais, perdendo-se a sua matriz local e a possibilidade (e capacidade) de estipular localmente a forma como a política vai ser operacionalizada.

Seguindo a tese de Elmore (2007) as narrativas apresentadas pela maioria (6 dos 7 entrevistados) integrariam o modelo de “administração de sistemas”. Deste modo, o NLI através da racionalidade modela um conjunto de tarefas para concretizar a política e os propósitos do próprio NLI. Aqui, existe uma estrutura hierárquica – a segurança social local – que garante a concretização dessas tarefas e o seu reajustamento de acordo com o contexto, no entanto, a centralidade e a orientação apenas com base nos fins da organização levam a uma ação meramente reprodutiva das orientações centrais em detrimento de uma apropriação e reajustamento local (que daria corpo e identidade a cada NLI).

Segundo este modelo a principal razão para o fracasso na implementação da política refere-se à má gestão, à indefinição da lei, à atribuição incorreta de funções e à indefinição nos objetivos/ fins pretendidos. Pelo contrário, o seu sucesso é avaliado pela análise das discrepâncias existentes entre a formulação da política e a ação de quem a implementa, neste caso o NLI. Aqui o implementador assume especial relevância ao prever um conjunto de tomadas de decisões que podem ter a capacidade de reinterpretar a política, nomeadamente nas situações omissas ou pouco claras na lei. Note-se que esta possibilidade não foi referida em nenhuma das narrativas.

A perspetiva de Lipsky (1976) que enfatiza o papel dos profissionais de “terreno”, nomeadamente os assistentes sociais, na implementação das políticas públicas, foi apresentada apenas por um dos entrevistados. Aqui, e seguindo novamente a tese de Elmore (2007), o momento de implementação é encarado enquanto “desenvolvimento organizacional”, no qual os profissionais possuem um importante espaço de participação. Assim, em vez de se aumentar o poder hierárquico - o poder e centralismo do NLI - distribui-se a responsabilidade pelos diferentes níveis da

organização - nomeadamente os profissionais - dando-se grande importância à qualidade da relação que se estabelece entre os membros que fazem parte desses diferentes níveis da organização, designadamente, entre os seus responsáveis e os profissionais que implementam a política. Os principais obstáculos na implementação surgem, quer da incapacidade dos profissionais responsáveis pela implementação para produzirem consensos com os outros níveis da organização, quer da incapacidade da organização dar alguma autonomia aos profissionais.

Procuramos saber como é que os entrevistados percebem a influência dos contextos institucionais/organizacionais na política. Para o efeito, tentamos compreender qual a sua opinião sobre o funcionamento do NLI e sobre as possibilidades de influência. Todos os entrevistados consideraram que o NLI funciona através de uma rede de parceiros que são responsáveis pela implementação da política, no entanto, a maioria deles percebe a parceria como um espaço de reunião em que um parceiro (a segurança social) emana as orientações que serão prosseguidas por todos os outros parceiros.

Sabemos hoje que o surgimento do trabalho em parceria veio trazer alterações no modo de implementação das políticas sociais ao incluir e comprometer um conjunto de instituições e atores (públicos ou não) que em conjunto se (co)responsabilizam pela sua execução. Note-se que as parcerias não implicam nem a privatização nem a liberalização, mas sim uma cooperação contratual entre instâncias públicas e privadas que assumem responsabilidades conjuntas na implementação de serviços e políticas públicas.

Três dos informantes consideram que as parcerias ao nível do NLI de Aveiro funcionam de forma satisfatória e eficaz:

*"A nível do núcleo já existem parcerias estabelecidas e sempre que precisamos de uma informação pedimos (...) O centro de emprego também nos informa dos cursos de formação que vão decorrer durante o ano, onde há vaga e onde não há. Há um envolvimento de todos os parceiros, menos, neste momento, o da saúde. (...) Ao nível das parcerias locais, são parcerias informais normalmente com as juntas de freguesia" (E6).*

*"Os NLI têm uma periodicidade que é cumprida do ponto de vista das reuniões. O núcleo reúne, são vários intervenientes, é multifacetado. Os núcleos funcionam" (E2).*

Nas narrativas dos informantes foi possível verificar que as parcerias são consideradas como espaços institucionais de consensos entre os seus constituintes, sem discussão/ negociação e com uma entidade (o Estado/ Segurança Social- através do NLI) que assume a função de coordenação e inspeção.

Ressalte-se a narrativa de um dos entrevistados que considera que o NLI desenvolve um papel de “mediador de decisão” sobre quem deve receber o benefício:

*"O funcionamento neste momento esta muito bem porque as pessoas quando são chamadas a assinar os protocolos, estando todos os elementos, nos conseguimos ter uma visão daquilo que a pessoa pretende ou o porquê de ter pedido o RSI. O estar frente a frente com a pessoa que pede é ótimo porque nós [parceiros do NLI] conseguimos, pela expressão fácil ou por uma troca de olhares, identificar algumas situações, situações tanto de efetiva carência ou situações que não são de carência. As parcerias funcionam muito bem, com o mesmo objetivo" (E1).*

Segundo esta narrativa a “decisão” do benefício é determinada após inquirição e audição dos beneficiários pelos elementos do NLI. Segundo este entrevistado, o núcleo é concebido como uma instância com poder de decisão (moralizador) retirando o RSI do patamar de direito para o de uma “ajuda” concebida àqueles que o NLI considera ser “necessitados”. Esta perspetiva apresenta uma pesada herança assistencialista relacionada com a “(...) *matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando (...)*” (Yazbek, 2007, p.34) e contraria a noção de políticas sociais enquanto afirmação de cidadania, com referência a padrões de igualdade e de direito.

A ideia do NLI possuir a tarefa de escolher os beneficiários do RSI com base não no direito mas no merecimento, coloca ao RSI o dever de “(...) *modelar e gerir «respostas» e meios e que, em permanência, terá de escolher os mais pobres de entre os pobres e de entre aqueles os que «merecem» o investimento estatal*” (Rodrigues, 2009, p. 6). Não se trata da defesa de um Estado fraco, ou seja com uma intervenção mínima no âmbito social, mas pelo contrário de um Estado forte, que assume para si as ações de fiscalização e que altera e transforma as suas competências de provisão em ações de controle e vigilância. Note-se que a manutenção no RSI implica a aprovação e prosseguimento de um contrato de inserção, que é aprovado, revisto e avaliado no âmbito do NLI e que permite a este órgão através dessa decisão sobre o contrato (se foi ou não prosseguido, se existe ou não justificação para a sua não concretização, etc) a determinação sobre a

permanência na política (e a prestação pecuniária). Um Estado que permite uma matriz moral para decidir quem pode ou não beneficiar dos seus direitos, que passam a ser encarados como elegíveis ou não dependendo da atitude (e até aparência) do cidadão.

Numa outra posição em relação ao funcionamento do NLI, quatro dos informantes consideram que a sua ação é parcial e, por isso, insatisfatório. Embora se mostrem satisfeitos com o funcionamento da parceria apontam como fator negativo a ausência e/ou não participação de alguns dos parceiros obrigatórios. Assim, o NLI limita a sua ação pela falta de iniciativa em algumas áreas de inserção:

*"Os NLI trabalham todos de forma diferente. Aqui em Aveiro eu acho que o núcleo de facto batalhou em duas frentes que é a área de educação e a área de emprego e talvez por ausência de outros parceiros as outras áreas caíram um bocado no esquecimento. Depois é difícil trabalhar as áreas quando o parceiro que a representa não está lá, não há articulação. De resto, acho que o núcleo corresponde às necessidades. Acho que há parcerias. Elas contribuem e trabalham connosco, porque a nível do centro de emprego há encaminhamentos específicos para os nossos beneficiários, há reuniões específicas com eles. Na área de emprego há uma articulação muito forte (...)" (E4).*

*"O princípio está correto, mas não funciona na realidade. Há reuniões mas há elementos que não estão presentes, como a saúde e o emprego. As parcerias funcionam no sentido de se efetuar os acordos de inserção. Há um intercâmbio para fazer cumprir os programas de inserção" (E5).*

Ambos os discursos referem a limitação provocada pela ausência de parceiros. Note-se que um dos informantes (E7) fala na dificuldade do funcionamento de algumas parcerias devido a falta de recursos, principalmente humanos<sup>150</sup>. Apesar de este obstáculo ter sido apontado para as instituições privadas são os representantes das organizações públicas que tem estado ausentes do NLI.

Contrariamente às visões apresentadas até aqui, um dos entrevistados considera que o NLI falha na sua função de espaço estratégico de criação de medidas de inserção social adaptadas aos beneficiários e às necessidades locais. Considera, igualmente, que o seu funcionamento constitui uma formalidade da lei, pelo que se dedica a reprodução do conjunto de ações preestabelecidas pelos diferentes

---

<sup>150</sup> *"Acho que algumas parcerias funcionam razoavelmente bem e outras se desmoralizaram por decepção ou por angústia e também por falta de recursos, porque os técnicos das instituições do terceiro sector tem que gerir e garantir o trabalho da instituição e não se podem virar para fora (...)"*.

ministérios, sem os adequar a realidade local e sem propor estratégias locais de oportunidades de inserção:

*"(...) aquilo que se pretende do núcleo é que seja a verdadeira sede de consensualização em termos de programas, pelo menos entre parceiros e depois cada um aborda a relação com os beneficiários de forma diferente, mas pretende-se que o núcleo seja a verdadeira sede onde é desenhada ou avaliada, criadas as estratégias ao nível dos programas de inserção dos beneficiários. Aquilo que acontece na prática é que os núcleos funcionam única e simplesmente como uma espécie de repositório de ações, muitas vezes em função dos menus que já estão definidos (...). Também os parceiros das IPSS e os técnicos que fazem o acompanhamento desvalorizam o papel dos núcleos porque não vêm aí nenhum apoio, nenhuma mais-valia para o seu trabalho. O núcleo existe, pelo menos neste momento, em termos de funcionamento porque tem de existir (...)" (E3).*

Este mesmo entrevistado salienta a importância dos profissionais que trabalham diretamente com a família e que são responsáveis pela dinamização dos diferentes parceiros. Refere que *"(...) fora do núcleo em termos da relação direta entre técnico e entidades, há um trabalho diferente (...)" (E3)* que permite ao profissional desenvolver estratégias de intervenção *"(...) que resultam (...) da capacidade que esse mesmo técnico tem, em termos do dia-a-dia, para conseguir chamar os parceiros relativamente a cada situação concreta acompanhada"* (E3). Assim, em vez de existir uma dinamização coletiva com base na coresponsabilização e trabalho em parceria, cada profissional contacta pessoalmente os parceiros para a resolução de questões individuais (de cada beneficiário). Deste modo, a vertente coletiva da intervenção que poderia ser concretizada através do NLI - com o planeamento e dinamização de respostas adequadas para o espaço de ação do núcleo - deixa de existir permanecendo, apenas, uma vertente individual e sem aporte do agir coletivo na intervenção desenvolvida:

*"(...) Mas isto em termos da implementação, em termos do planeamento do programa, em termos da sua montagem na maioria dos casos isso não se tem conseguido, ou seja, se os programas de inserção fossem construídos só através da negociação entre o técnico e o agregado familiar, fosse prescrito pelo técnico e pelo agregado familiar e não houvesse intervenção nenhuma do núcleo, da maneira como está definido, a coisa funcionava da mesma forma. Agora a culpa disto é em grande parte da segurança social porque não temos tido capacidade, quando falo em segurança social é em termos de instituto, entidade, não temos tido capacidade para impor essa obrigação aos parceiros, nem em termos de distritos, nem em termos nacionais" (E3).*

Pelo exposto, e no que se refere a opinião sobre o funcionamento do NLI, verificamos que três dos entrevistados consideram que o NLI funciona bem, os restantes quatro consideram que embora o NLI funcione de modo satisfatório existe limitações no seu desempenho, nomeadamente a falta de elementos. Apesar deste cenário positivo do funcionamento do NLI, ao analisar as narrativas, foi possível verificar que a maioria dos entrevistados (seis) quando se referem ao papel dos NLI apontam à garantia administrativa e burocrática, ou seja, um “espaço” de encontro entre os diferentes “atores” para garantir o funcionamento da política a partir das diretrizes emanadas pela segurança social. Apenas um elemento considera que as funções do NLI ultrapassa essa ação e que, pelo contrário, possui um objetivo que deveria ser fundamental para o verdadeiro exercício da política: ser um mecanismo para a criação de estratégias de inserção adequadas e adaptadas a realidade de cada núcleo.

Em vez da parceria - verdadeira participação dos atores locais e uma real coresponsabilização - existe uma coleção de “parceiros” que através de diretrizes normativas assumem as competências que lhe são determinadas. Neste sentido, o NLI é um espaço onde os diferentes atores permanecem com seus objetivos institucionais e se “oferecem” para fornecer os seus serviços, sem a criação de motivações e objetivos comuns, o que poderia induzir uma prática de participação e uma negociação de compromisso onde cada ator contribuiria ativamente para o fim comum estabelecido. Assim, e embora a maioria dos entrevistados apontem para a existência de uma parceria regulada pela segurança social, consideramos que as narrativas demonstram que se trata antes de uma “participação”. De facto, a maioria expressou a noção de parceria como uma mera articulação entre os intervenientes sob a coordenação da segurança social que estabelece os objetivos e procedimentos para os atingir, como refere Charlot uma “(...) complementaridade serena” (1997, p. 228). Este clima de consensualidade ligada à parceria, para além de “naturalizar” essa prática, ao considerar que surgem e funcionam naturalmente, esvazia o processo da matriz política. Deste modo as parcerias perdem o seu carácter ideológico (Stoer, Rodrigues, 2000) tornando-se uma prática mecânica que não produz nenhuma ação ou discurso próprio capaz de influenciar a implementação e formulação de políticas.

No caso do RSI, o facto da participação dos diferentes intervenientes – desde o beneficiário até aos diferentes parceiros que integram os Núcleos Locais de Inserção – não ser efetiva, pode provocar uma maior responsabilização do beneficiário, transformando o contrato em obrigação.

Sobre a possibilidade do NLI influenciar a política, o fato da quase totalidade dos entrevistados considerarem existir um bom relacionamento entre os atores institucionais e profissionais (encarado como um bom funcionamento da parceria) levaria a crer que os mesmos apontassem uma forte influência do NLI no momento de implementação. No entanto, dos sete informantes que responderam a esta questão, seis consideram não existir influência por parte do contexto institucional/organizacional na implementação da política: *“nem institucional, nem local. Digamos que a medida estabelece mínimos sociais não houve grande preocupação em ter em conta as idiossincrasias locais de cada região (...)”* (E7). O único entrevistado que referiu o contrário (E1) não soube explicar de que modo se verifica ou efetua essa influência.

Esta contradição (ou distanciamento) que os entrevistados evidenciam, já que, por um lado consideram que o NLI funciona de forma correta e satisfatória e, por outro lado referem que o mesmo não exerce influência na política (quando o seu objetivo seria a adaptação local do RSI) poderá justificar-se com a visão restrita de participação e parceria interinstitucional que possuem. Se como referimos anteriormente perspetivam a parceria como um mero espaço de concretização de diretrizes centrais, em vez de um espaço de discussão, negociação, criação de estratégias e programas de intervenção, então fica claro a posição na qual a participação dos cidadãos e instituições é mínima ou nula. Esta (co) participação dos cidadãos e das instituições no RSI era, no entanto, uma das vantagens e inovações esperadas com esta política.

Dois dos entrevistados, embora considerando que localmente as instituições não influenciam a política, salientam a importância das instituições com protocolos de RSI na implementação da política, já que referem que são as responsáveis pela oferta de respostas e serviços sociais para os beneficiários que acompanham: *“Acho que não há influência (...) Só se fosse por exemplo ao nível de recursos. Nós como somos uma instituição pequena temos que recorrer a outros (...)”* (E6); *“Acho que não existe alguma interferência. Mas nos recursos as instituições trabalhavam de maneira diferente (...)”* (E4). Destacamos que é sublinhado o papel das instituições e não dos atores, profissionais que implementam a política no contato direto com a população beneficiária.

À semelhança da opinião que apresentou sobre o funcionamento do NLI, um dos entrevistados (E3) considera que estes núcleos não exercem influência na política, em grande parte devido ao abandono da sua principal função - conceber e/ou ajustar as respostas sociais à realidade e necessidades de cada local e população:

*“Não tem grande influência. Estou a falar obviamente em termos de generalidade porque há alguns concelhos onde a coisa funciona melhor. A intervenção do núcleo fica muito no papel de fazer relatórios, verificar o número de programas assinados, etc. Em relação ao emprego ou existe a possibilidade de inserção nos menus (nacionais) que eles têm ou então nada feito (...). O grande papel dos núcleos é de desenho de intervenções globais ajustadas as necessidades dos beneficiários de um determinado concelho. O facto de os NLI não funcionarem serem só para cumprir uma determinada formalidade, também hipoteca isto. Pois isto não pode ser discutido pelo técnico. (...) isto é uma conversa a dois não é uma conversa em sede de uma determinada entidade que para todos os efeitos é o NLI e que, por isso mesmo, aquilo que daí sairia teria um peso completamente diferente do que aquilo que resulta de uma mera conversa a dois (...).”*

Pelo exposto, verificamos que a maioria dos entrevistados não reconhecem ao NLI um papel ativo na criação de estratégias e de intervenção coletiva. As narrativas deixam claro a inexistência no NLI das três tendências apontadas por Hespanha (2008) para os níveis inferiores de governação ou parcerias locais, nomeadamente: i) a possibilidade de se envolverem na implementação e gestão das políticas nacionais ii) a possibilidade de usufruir de maior margem de manobra na implementação das políticas nacionais e iii) a possibilidade de lhes devolver competências para implementar políticas. Deste modo, o NLI não assume o seu papel de mobilização e gestão local e de interligação entre o local e o nacional.

Uma das razões que poderá justificar esta falta de ação local dos NLI prende-se com o facto deste órgão não surgir de uma reivindicação local, mas sim como um processo de decisão nacional, como uma prática *“(...) desejada, definida, organizada e posta em prática pelo Estado”* (Charlot, 1994, p. 27). Deste modo, o NLI nasce com base num clima de consensualidade que o esvazia da lógica emancipatória e do seu papel de dinamizador local. Dito de outro modo, o NLI deixa de representar as reivindicações locais para representar a própria política nacional pela qual se torna responsável, mediando a sua concretização. O que deveria ser uma reivindicação local que permitia a emancipação e desenvolvimento da população é, afinal, encarado como uma prática instrumental presente nos discursos políticos e baseado numa lógica de harmonia social. Assim, o desenvolvimento das parcerias reduz-se, muitas vezes, a uma reprodução do Estado que, desse modo, garante a manutenção do seu poder ao nível local. As práticas burocráticas próprias do Estado central passam a ser partilhadas pelos atores locais que a reproduzem em vez de cuidarem da sua aplicação local e adequada.

Existem, conforme descrevemos no capítulo 1, dois grandes enfoques que podem integrar os diferentes modelos de análise da implementação de políticas públicas: *top-down* e *bottom-up*. O facto de a maioria dos entrevistados colocarem o NLI como actor central no desenvolvimento da política de RSI poderia levar a crer que estes se enquadravam na perspectiva *bottom-up*, que considera a análise da política a partir da relação entre a formulação e a implementação e entre os atores e as instâncias responsáveis pela sua implementação. Nesse sentido, o foco de análise não se centra apenas nas estruturas pré-estabelecidas pelos formuladores da política, mas também ao nível concreto da implementação da mesma. No entanto, como referimos, quando questionados sobre a capacidade do NLI influenciar a política, a maioria considera que essa possibilidade não existe, já que o percebem o RSI como algo que está previamente definido (pela lei, criada pelos legisladores) cabendo àquele núcleo (e seus intervenientes) o papel de executores, de tradutores exatos da mesma. Assim, enquadram-se numa lógica *top-down*, que procura analisar o processo de implementação de uma política a partir da perspectiva dos burocratas de alto nível hierárquico, considerando a conceção da política como o momento no qual se estabelecem as decisões a ser tomadas e o desenho da política a ser implementada. Aos implementadores da política é reservado o papel de executores da lei, exatamente de acordo com o estabelecido na sua conceção.

Consequentemente os atores locais são desresponsabilizados da sua função na política, retirando-lhe o seu papel participativo e reivindicativo e esvaziando o RSI do seu conteúdo político. Deste modo, o espaço de implementação da política em vez de permitir o redimensionamento e ajustamento da política às necessidades locais e da população, em vez de dar voz aos beneficiários, em vez de surgir como um espaço de concretização de reivindicações, surge como um espaço estanque de mera execução do que foi previamente delimitado, um espaço de reprodução esvaziado de responsáveis (e por isso de “culpa”), um espaço que em vez de emancipar, enquadra e moraliza.

Neste seguimento se considerarmos a perspectiva de Autès (1991) que distingue entre práticas territorializadas e práticas territoriais - as primeiras desenvolvidas localmente mas pensadas em termos centrais e as segundas com origem no contexto local ou a sua ajustabilidade às características e singularidades próprias do local – então, pelo exposto até aqui, o RSI enquadra-se numa prática territorializada.

As opiniões sobre a possibilidade dos atores locais desenvolverem influência sobre a política através da existência de um espaço de flexibilização na implementação da política, são muito heterogéneas. Assim, dos sete entrevistados que responderam a esta questão três consideram que não existe qualquer possibilidade de flexibilização da política, um julga que esse espaço não existe no acesso ao direito mas sim no acompanhamento previsto e, finalmente, três acham existir esse espaço.

A principal causa para os três informantes privilegiados considerarem que a lei não tem qualquer espaço de flexibilização refere-se ao facto de se tratar de uma lei com critérios e normas claramente definidos: *“Não acho que a lei baliza a ação, embora se tente ajustar as características do beneficiário mas depois limita muito”* (E5); *“Não porque temos uma coordenadora que leva a que todos os participantes do processo cumpram os mesmos objetivos”* (E1). Para um dos informantes que respondeu negativamente, a realidade nem sempre foi dessa forma, pois considera que antes das alterações da lei de 2010 existia um espaço de flexibilização na implementação da medida de RSI por parte dos profissionais, nomeadamente no que se refere a definição de conceitos que por não estarem rigidamente limitados permitiam ao profissional um ajustamento e adequação dos conceitos às realidades com as quais intervinham, ajustando a política às situações e necessidades dos beneficiários:

*“Não. Havia mais até esta nova alteração de 2010. Até aí as vezes dava para dar a volta, por exemplo no conceito do agregado familiar, pois havia uma lacuna que por vezes dava para dar a volta. Neste momento é mais rígido. Isso às vezes é negativo pois as vezes dava jeito. Os critérios têm de ser mais justos para todos, mas as vezes sentimo-nos um bocadinho impotentes porque como as famílias são todas diferentes, as pessoas são todas diferente, se o assistente social tivesse um bocadinho mais de poder de decisão as vezes até poderia resolver a situação de uma família, que tal como esta a lei não pode ser feito (...)”* (E6).

Outro entrevistado referiu que o espaço de flexibilização não existe no acesso ao direito mas sim no acompanhamento previsto, já que que existe uma diferenciação: *“(...) em termos da aplicação da lei e não em termos de modificação do articulado da lei”*(E3). Assim, por um lado, existe um espaço de flexibilização para os profissionais que aplicam a política, que pode levar a uma releitura/reinterpretação da lei, nomeadamente nas áreas da inserção social: *“(...) há um conjunto de coisas onde a lei é interpretada e quase que reelaborada, essencialmente nas questões específicas*

*de inserção. Não porque se contrarie aquilo que está definido em termos da lei, mas sim porque a forma como nós a implementamos ou a forma mais flexível como a implementamos ou como não a implementamos gera isso*” (E3). Por outro lado, uma não flexibilização no espaço referente ao acesso e cálculo da prestação: “(...).. *Agora do ponto de vista da prestação, a coisa já é completamente diferente, aqui a lei é seguida tal e qual como ela esta estabelecida (...) isso é seguido religiosamente*” (E3). Deste modo, no primeiro caso o profissional pode ajustar a política ao beneficiário e ao contexto, funcionando como uma estratégia positiva de adequabilidade da política as necessidades/ demandas; no segundo caso, a limitação que a lei impõe visa assegurar a equidade no acesso ao direito.

Esta dualidade é possível já que a medida encerra uma dupla vertente, que pode ser gerida por prever entidades distintas: a de assistência responsável pela prestação pecuniária é da competência dos regimes da segurança social, e a de inserção responsável pela elaboração dos programas e seu acompanhamento e da competência dos NLI e dos profissionais que acompanham os beneficiários. Um dos exemplos da distinção da atuação entre estas duas instâncias refere-se a possibilidade ou não de reclamação por parte do cidadão no caso de afastamento do benefício. Assim, quando o cidadão ainda não beneficia da prestação mas já requereu e apresentou a documentação necessária, se a decisão for de indeferimento da prestação o cidadão é avisado e possui um prazo legal para apresentar uma reclamação aos serviços da segurança social. Pelo contrário, quando o cidadão já é beneficiário da prestação e deixa de receber a mesma por cancelamento acionado pelo NLI existe uma ratificação imediata da decisão e o cidadão deixa de receber a prestação, não se prevendo a sua audição e não podendo, por isso, defender-se e contrapor as suas razões. Assim, nestes casos é na relação com o assistente social que o cidadão apresenta as suas razões que serão ou não aceites pelo mesmo e comunicadas ao NLI.

Finalmente, de entre os três informantes privilegiados que respondem existir um espaço de flexibilização da lei, todos concordam que é o profissional que acompanha os beneficiários que goza da possibilidade de “ajustar” a lei. A principal razão apresentada para a existência desse espaço relaciona-se com omissões na lei que permite ao profissional um espaço para tomar decisões e garantir a concretização de uma justiça que a lei não consegue à partida concretizar:

*“ (...) acho que sim, na abordagem preparatória de deferimento ou indeferimento. Se há uma deteção a posterior de que houve uma*

*decisão injusta e que afinal há informações relevantes que justificam a revisão o técnico por dever de consciência profissional deve propor a revisão da aplicação da medida. No início havia situações de penumbra, nem era pretas nem brancas, havia alguma subjetividade. Neste momento o legislador e quem regulamenta a medida reduziram essas margens de erro e de injustiça e promovem uma aplicação o mais perfeita e objetiva da medida” (E7).*

Outra das razões apontadas refere-se a capacidade do profissional, que poderá “diferenciar” a sua ação em função do(s) beneficiário(s):

*“A lei sai do Ministério por grupos que sabem. Tem que haver margem e flexibilidade para os técnicos se reverem nas suas regras e juízos de valores ou avaliações” (E2).*

*“A lei permite alguma flexibilidade e manobra, o que é positivo já que nos dá dentro dos limites que eu acho razoável, alguma tolerância para determinadas situações que de facto são de carência mas que por alguns constrangimentos a lei poderia não abranger e também algumas situações em que não conseguimos aferir rendimentos mas que vemos que não se trata de situações de carência económica ou que não há uma necessidade efetiva da prestação. Acho que o técnico influencia a implementação da medida, porque a lei existe mas também existe diferentes sensibilidades quer de interpretação da lei quer de cada situação, pois não podemos olhar só para a lei temos também de analisar a situação social de cada família (...)” (E4).*

A flexibilidade na última narrativa é confundida com a autoridade, ou seja, com a possibilidade do profissional decidir o acesso ou não à política, mesmo que o cidadão tenha direito a ela. Trata-se de uma sobreposição ao direito, onde a avaliação do profissional ganha poder em relação aos critérios de acesso e dá-lhe a possibilidade de decidir quem recebe ou não. Podemos constatar isso nas seguintes palavras: “(...) Temos situações que temos de ser ou um pouco mais condescendentes ou um pouco mais rígidos. Pois apesar da pessoa ter direito à prestação, houve ali coisas que não ficaram bem definidas”(E4).

A margem de manobra e decisão por parte dos profissionais responsáveis pela implementação da política que consideramos poder existir no âmbito da implementação insere-se na perspetiva de Lipsky (1976), que considera esses profissionais - “os burocratas ao nível da rua” – como os verdadeiros “fazedores de política” que através das funções de atendimento direto e da margem de manobra na tomada de decisão possuem a capacidade de reinterpretar a lei. Os profissionais

desenvolvem, no âmbito das suas funções de implementadores, um conjunto de ações que pretendem, por um lado, responder às dificuldades e problemas que não são resolvidos aquando da formulação da política e, por outro lado, esclarecer a opção a tomar no caso das indecisões ou alternativas que a política apresenta. Estas ações permitem a releitura da política, e oferecem uma flexibilidade na intervenção destes profissionais, com consequências na natureza da política decidida.

Tendo em conta que os profissionais a que os entrevistados se referem como responsáveis pelo acompanhamento e execução da medida são os Assistentes Social consideramos importante compreender qual a perspetiva de Serviço Social na qual se enquadram as opiniões apresentadas até aqui. Dominelli (1998) fala de três vertentes no Serviço Social, nomeadamente a emancipatória, a adaptativa e a terapêutica de ajuda. A primeira procura concretizar a justiça social por meio da mudança social e individual, pelo contrário a segunda pretende que o indivíduo se ajuste e seja capaz de desenvolver a sua vida de acordo com as normas e, finalmente, a terceira centra-se na procura do entendimento do indivíduo sobre si, os outros e o meio. Considerando a perspetiva dos entrevistados sobre o trabalho dos profissionais que executam o RSI (neste caso assistentes sociais) podemos enquadrá-los na vertente adaptativa, na qual o próprio profissional detém o poder de decisão sobre o acesso ao direito e a capacidade de substituir os utentes na seleção das “soluções” e na relação destes com outros atores. Ação desenvolvida com a convicção que estão a concretizar os princípios da justiça e equidade social.

Esta ideia converge com as narrativas dos assistentes sociais entrevistados (responsáveis pelos protocolos de RSI) anteriormente apresentadas, nas quais era visível uma perspetiva do problema e da intervenção apenas do ponto de vista individual, negligenciado as causas estruturais dos problemas e as intervenções coletivas. Trata-se de uma visão adaptativa do Serviço Social que pode ser enquadrada na visão individualista-reformista de serviço social apresentada por Payne, já que:

*“(...) vêem o trabalho social sob um prisma de serviços de assistência aos indivíduos nas sociedades. Vai de encontro às necessidades dos indivíduos e melhora os serviços dos quais faz parte, fazendo com que o trabalho social e os serviços possam operar mais eficazmente. Tentar mudar as sociedades para as tornar mais iguais ou criar realização pessoal e social através do crescimento individual e comunitário podem ser ideias razoáveis. Contudo, são irrealistas na prática de todos os dias. Isto acontece porque a maioria dos objetivos práticos da atividade do trabalho*

*social reportam a uma mudança individual de pequena escala que não pode levar a mudanças sociais” (2002, p. 21)*

Na contraposição dessa visão existe a consideração dos profissionais na lógica emancipatória de realização da justiça social, ou seja, numa prática transformacional e capacitadora que visa “(...) *promover o bem-estar através da transformação das atuais configurações da desigualdade e do mal-estar que inibe as pessoas de realizarem seu pleno potencial*” (Dominelli, 1998, p. 5). Uma visão que Payne considera socialista-coletivista da profissão e que:

*“(...) encaram o trabalho social como estando em busca de cooperação e apoio mútuo na sociedade, de forma a que as pessoas mas oprimidas e desfavorecidas possam conquistar poder sobre as suas próprias vidas (...) Contrariando as práticas que criam opressão e desfavorecimento, o trabalho social tenta, deste modo, incrementar relações mais igualitárias na sociedade” (2002, p. 20-21)*

Pelo exposto, e apelando aos autores Rein e Rabinovitz (2007), na implementação de políticas existe um processo de negociação com instituições e atores que integra três tipos distintos de imperativos - legais, racional-burocrático e consensual - que podem ser conflituosos entre si. Os dois primeiros imperativos são os que surgem de forma maioritária na narrativas apresentadas. O imperativo legal, que exige o cumprimento das exigências legislativas inerentes à própria política, está presente na obrigatoriedade dos profissionais obedecerem aos critérios estabelecidos na lei para o acesso ao direito e cálculo da prestação. Por sua vez, o imperativo racional-burocrático, que implica o predomínio da estrutura organizativa (sua manutenção e crescimento) em detrimento da lei, está presente nas situações em que os entrevistados colocam as instituições que representam (e respetivas respostas sociais) como principal fator de garantia de sucesso da política. Neste sentido, efetua-se uma homogeneização da população que permite integrar os beneficiários da política nas ações previamente estipuladas e definidas pelas instituições.

Assim, segundos as narrativas recolhidas, os imperativos legal e racional-burocrático sobressaem em relação ao imperativo consensual. Esta situação está ligada a perspetiva que encara os profissionais que acompanham os beneficiários – no caso assistentes sociais - de um ponto de vista técnico, no qual este profissional assume-se como um agente meramente executor das políticas sociais. Tal como refere Branco e Amaro:

*“o Serviço Social tem-se transformado gradualmente em apenas uma “peça da engrenagem” dos sistemas administrativos e burocráticos de aplicação e execução das medidas de política pública. Esta tendência quase irresistível tem, em muitos casos, conduzido a uma confusão entre Serviço Social e atividades de gestão tecnocrática e administrativa da esfera social, que encontra nos enquadramentos legais, mais do que nos princípios teóricos e axiológicos, um fundamento para a prática. Este excesso de burocratização, aliado à racionalidade ultrainstrumental do mundo contemporâneo, drena a profissão dos seus conteúdos mais substantivos, designadamente do papel crítico desempenhado pelas diferentes agendas política, ética e teórica do Serviço Social, e submerge a prática profissional em preocupações procedimentais, instrumentais e managerialistas” (2011, p. 666).*

Salientamos que existe uma lógica administrativa e organizativa do NLI que os profissionais responsáveis pela aplicação da política têm que obedecer e que leva muitas vezes a uma burocratização do trabalho realizado. Esta situação foi apresentada na seguinte narrativa:

*"Depois também houve aqui uma coisa que veio alterar muito o nosso trabalho. Que é termos começado a trabalhar numa plataforma eletrónica onde pomos todos os processos. Uma plataforma que nos prende muito à parte administrativa e que não nos deixa estar no direto com as pessoas, quer pela aplicação, quer pelas exigências estatísticas que nos são pedidas todos os meses. Nesse aspeto se contradisseram, pois criaram os protocolos para termos um trabalho mais direto com as famílias mas depois sobrecarregaram-nos tanto, quer com processos, quer com metodologias, que depois não nos deixam estar no direto com as pessoas" (E4).*

Trata-se de uma tendência para a orientação centralista e uniformizada dos procedimentos e tarefas desenvolvidas por instituições descentralizadas – aqui as instituições com protocolos - para responder às condições e exigências impostas pela lógica administrativa e organizacional da instituição pública que as financia – aqui os NLI. Referindo-se à realidade francesa Bouquet e Garcette (2005, p. 41) consideram que a aliança com a segurança social permitiu legitimar a profissão de Serviço Social mas, simultaneamente, acorrentou a profissão a funções de administração de prestações, preenchimento de formulários e verificação de meios. Realidade que pode ser transferida para o nosso país.

As consequências dessa burocratização são ainda mais proeminentes se considerarmos os sistemas de informatização que, embora com enormes vantagens para a sistematização da informação, “obrigam” os profissionais a fragmentar e a

tipificar as situações que, pela sua complexidade e especificidade, perdem toda a sua identidade com esse processo de “simplificação”. Como refere Amaro:

*“(...) o excessivo fechamento dos processos de inquirição associados a medidas, como o rendimento social de inserção, ou a serviços, como o de atendimento social, obedece a uma lógica e a um critério fundamentalmente pautado pela necessidade de encaixar o processo nos parâmetros necessários à construção de um software, mais do que se verifica a construção de suportes informáticos de acordo com as necessidades provenientes dos processos de intervenção. É mais comum assistir-se a processos de adaptação de assistentes sociais a sistemas informáticos adotados pelas instituições do que encontrar processos de adequação da capacidade de programação aos problemas colocados pelos processos de intervenção” (2012, p. 73).*

Esta centralidade na tarefa e na necessidade de tipificar pode provocar uma deslocação da intervenção centrada no indivíduo, nas suas narrativas e história singular, para uma ação mecanizada e tecnicista que esvazia a prática profissional do seu carácter relacional, reflexivo, ético e político e a torna numa atividade rotineira de preenchimento de critérios, baseados unicamente na eficiência e eficácia dos serviços e não nos cidadãos que recorrem a eles ou nos princípios basilares da profissão. Novamente recorreremos às palavras de Amaro:

*“Numa sociedade crescentemente tecnificada, em que a ciência aliada à técnica e ao sistema produtivo dão centralidade a um tipo de racionalidade instrumental dos resultados, da eficiência e da eficácia, a própria estratégia para o reconhecimento desta área passou por enfatizar a sua aproximação à ciência com a conseqüente tecnificação dos seus procedimentos. Uma tal atitude profissional acaba, também, por ser aquela que melhor combina com instituições sociais cada vez mais preocupadas com a avaliação de resultados e com os desígnios do managerialismo, na sequência, aliás, de um processo de burocratização das práticas (...)” (2012, p. 126).*

Desta forma, o tecnicismo afunda e, simultaneamente, desafia o potencial do Serviço Social para se assumir como o garante de acesso à cidadania, principalmente para os segmentos mais vulneráveis da população. Caso não assuma este desafio a profissão poderá ser assumida como meramente executiva e abdicando da sua função propositiva e do seu papel ativo na formulação das políticas sociais.

### 3. Do desejável ao possível: avaliação do Rendimento Social de Inserção

---

Segundo Aguilar e Ander-Egg (1995) a avaliação que se efetua no decorrer da implementação permite analisar a coerência interna da política, fornecendo informações que potenciam a introdução das correções no decorrer do desenvolvimento do processo de implementação da política. Com este vetor de análise pretendemos entender a avaliação que os informantes privilegiados efetuam da política, os fatores de sucesso e insucesso que apontam, a capacidade de adequabilidade da política ao problema que pretende responder e, finalmente, as propostas de melhoria.

A avaliação global que os entrevistados fazem da política é positiva. Salientamos que nenhuma narrativa apresenta qualquer fator de sucesso relaciona com os beneficiários do RSI. Os fatores de sucesso apresentados são:

- i) um dos entrevistados apesar de considerar que o RSI é um êxito não reconhece os fatores de sucesso da política: *“De sucesso não sei, não tenho dados, teria que fazer um estudo”* (E1);
- ii) três dos informantes consideram que os fatores de sucesso estão relacionados com a própria lei, ou seja, com a forma como a lei foi concebida e publicada, centrando o sucesso na fase de formulação da política.

Um dos fatores de sucesso aliados à lei e expresso em uma das narrativas refere-se aos mecanismos de fiscalização previstos:

*“Uma avaliação positiva e acho que estamos num momento crucial para fazer essa avaliação. (...) o aperfeiçoamento da medida que levou não a um preconceito contra a medida mas sim a responsabilidade política para que ela seja mais justa e atinja as pessoas que realmente dela necessitam (...), que aperfeiçoem a medida nas situações de desvios que são detetados, que aperfeiçoem os mecanismos de verificação que não estão a funcionar bem”* (E7).

Os três entrevistados que apontam o sucesso associado à fase da formulação do RSI concordam que isso se deve a obrigatoriedade entre o direito de receber uma prestação e o dever de assinar e prosseguir um programa de inserção. A discordância ocorre nas razões que apresentam como

fundamento para essa obrigatoriedade. Assim, um dos informantes considera que a obrigação do contrato é uma estratégia para “obrigar” os beneficiários a assumir uma atitude de mudança, já que os considera como indivíduos sem competências e desinteressados do seu processo de inserção:

*“É positivo o facto de só ter este apoio as famílias que à partida se comprometem desde o primeiro dia a mudar os seus hábitos, a participar de uma forma ativa naquilo que é sua inclusão social. Para isso tem de assumir o compromisso como verdadeiro, é uma carta de princípios, um assumir de compromisso que tem de ser acompanhado por técnicos no terreno. Não pode ser um processo burocrático, mas pessoal e presencial” (E2).*

Em duas narrativas essa obrigatoriedade é assumida como uma estratégia de combate a processos de exclusão social anteriores que apartaram os indivíduos de sistemas sociais basilares, nomeadamente de educação e saúde:

*“(...) De sucesso podemos chegar por exemplo até a população de etnia cigana que vivem em acampamento (...) foi benéfico porque atrás dessa ajuda económica, que é o que eles procuram sempre, temos as crianças inscritas em médico de família, as grávidas seguidas em consultas de saúde materna. Estes vão às consultas, algo que não existia. As crianças vão à escola e tentamos que mesmo as que casam muito cedo, com 12 anos, pelo menos até essa idade estejam a frequentar a escola. Essa foi uma das grandes vantagens da medida” (E6).*

*“Positivo a questão da obrigatoriedade das crianças frequentarem a escola” (E5).*

O RSI seria, assim, uma estratégia política para combater a ineficiência de alguns sistemas em incluir os cidadãos e garantir o direito a todos.

Na continuidade do que já foi dito anteriormente, o RSI está para muitos aliado a situações de falta de competências para integrar o mercado de trabalho, encarado como espaço singular de resolução do problema da pobreza:

*“(...) Estes dois requisitos andam passo a passo, parte económica com a inscrição no centro de emprego. Porque a segurança social hoje esta ligada informaticamente ao centro de emprego e conseguem saber de imediato se as pessoas estão inscritas. O centro de emprego vê se esta realmente com.... na entrevista eles percebem se as pessoas só se esta a inscrever para requerer o RSI ... já nos tem aparecido algumas declarações a dizer que a pessoa não está disponível para o*

*emprego ou porque tem uma criancinha a cargo, ou porque está grávida ou porque se queixou que não podia trabalhar porque tinha dores de costas. Nesse caso, se a pessoa não tem uma inscrição ativa não recebe a prestação, nem sequer chega ao técnico” (E6).*

*“A nível local os positivos são (...) uma elevada integração profissional e em formação profissional. Isso é uma coisa positiva que anteriormente aos protocolos e a alteração da lei de 2003 não acontecia porque apesar de haver mais trabalho não havia medidas sociais de trabalho para esta população” (E4).*

Estas narrativas apresentam uma perspetiva de direito como relação de troca, na qual a disponibilidade ativa para integrar o mercado de trabalho surge como a “moeda de troca”. Uma moralização do direito, com base numa “*compulsão para o trabalho* (Hespanha e Matos, 2000) como estratégia para justificar (e como obrigação para receber) o benefício. A noção de “*contrato social*” (Santos, 1998) já existe há muito tempo, no entanto, o RSI permitiu o seu reposicionamento, levando a uma centralidade na ideia de contrato individual como obrigação e imposição.

Ainda relacionado com os fatores de sucesso relacionados com a própria lei, os três informantes apontam a capacidade desta garantir meios de subsistência às famílias que dela beneficiam:

*“Com o RSI também chegamos a muitas situações de pobreza e de exclusão social, pois é uma medida de combate a pobreza e, por isso, sempre se consegue uma ajuda, embora não cubra tudo pois se o RSI dá para a renda da casa depois já não dá para as outras situações” (E6).*

*“(...) se não houvesse RSI havia famílias que estavam numa situação desesperada. A principal virtude é ser uma medida que permite garantir o alimento e alguns bens essenciais a algumas famílias. Isto justifica a sua existência e penso que nenhum governo terá coragem de a extinguir, pode mudar-lhe o nome” (E7).*

*“Outro aspeto positivo é o facto de, e de acordo com alguns estudos efetuados, o RSI permitiu reduzir a pobreza, muito pouco mas conseguiu” (E3).*

Como já referimos o valor do RSI (178,15€ em 2015 pelo titular, 50% desse valor – 89,07€ - por cada indivíduo maior e 30% - 53,44€ - por cada menor)

permite concluir que a medida responde apenas as situações de pobreza severa, garantindo recursos mínimos de subsistência. Os dados oficialmente apresentados demonstram que existe um impacto das transferências sociais sobre a taxa de risco da pobreza da população sem, no entanto, fazer os cidadãos sair da mesma, e tornando-as “dependentes” da generosidade das transferências sociais. Segundo os dados do Pordata, em 2012 existia 46,9% de taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social, diminuindo o número para 18,7% após a transferência social. Diminui mas não permite aos indivíduos sair da situação pobreza. O RSI não retira ninguém da pobreza apenas garante a saída da privação, ou seja, combate a sua severidade mas não erradica o problema.

- iii) três entrevistados consideram que o sucesso relaciona-se com a forma como o RSI é executado e concretizado, centrando o sucesso na fase de implementação da política. Duas das narrativas salientam a intervenção de proximidade desenvolvida pelas instituições com protocolos de RSI:

*“(...) acho que os protocolos veio mudar muito quer a forma das pessoas verem a prestação quer a forma de o técnicos a verem (...) há uma maior proximidade e maior conhecimento das situações. Acho que é positivo para as próprias pessoas que estão a beneficiar e para o próprio Estado que vê o seu dinheiro empregue de uma forma mais rigorosa (...) Também é positivo a proximidade que nós temos com as pessoas. Outro fator positivo é as atividades que são feitas paralelas ao protocolo, pelas instituições” (E4).*

*“Outra qualidade é ser uma medida que é gerida localmente, quer dizer que identifica as pessoas e permite o acompanhamento embora haja às vezes uma “sonegação” ou ocultação de dados (...). É um fator positivo que se possa gerir a medida na proximidade da família e do beneficiário” (E7).*

Apesar da relevância do trabalho de proximidade desenvolvido pelas instituições que estabelecem protocolos com a segurança social para o acompanhamento dos beneficiários, um dos entrevistados anteriores, salienta a falta de recursos humanos como fator de limitador desse trabalho:

*“A grande lacuna do RSI é a falta de recursos humanos, tanto é que o nosso protocolo foi feito na altura para 100 famílias com 2 técnicos superior e 3 animadores e, neste momento, estamos com 170, quase o dobro, temos 6 freguesias o que obriga a uma grande mobilidade nossa, pois temos que nos deslocar para esses*

*locais. Isso prejudica muito o trabalho, quer ao nível da motivação, quer ao nível do nosso desempenho pois estando com o dobro da carga do trabalho o desempenho não é o mesmo, quer ao nível da relação com as pessoas pois por vezes não conseguimos criar nenhuma relação com as pessoas porque são muitas” (E4).*

Aliado à ação de proximidade na implementação da política, um dos fatores de sucesso apontados refere-se à instauração de uma nova forma de intervenção social. Uma prática de intervenção social centrada no trabalho em parceria e no acompanhamento sistemático das famílias, com o objetivo de garantir meios e recursos de inserção social:

*“Em termos de fatores positivos de salientar os técnicos que resultaram do RSI. Não só do RSI propriamente dito, pois isto está relacionado com o RMG. O RMG veio revolucionar a intervenção social, a intervenção em ação social em Portugal, quer em termos da maneira como ela era vista, quer em termos dos próprios recursos que foram disponibilizados para a intervenção social. (...) Outro aspeto positivo, que é consequência da medida, é que foi o embrião da lógica do trabalho em parceria em termos locais” (E3).*

No que se refere aos fatores de insucesso da política os informantes apresentaram motivos de insucesso:

- i) relacionados com a formulação e o conteúdo da lei. Três entrevistados referiram especificamente o fim dos apoios complementares como um fator de insucesso:

*“Havia algo que foi alterado e eu até concordava que tem a ver com os apoios complementares.... Às vezes para chegar as famílias a parte económica é importante e, por isso, temos a oportunidade de poder pagar uns óculos à criança, de poder pagar uma medicação a mãe velhota que está lá em casa, as vezes era um meio de conseguir a confiança das famílias. Neste momento não temos mais nada, é só o valor da prestação. (...)” (E6).*

*“O montante é um dos grandes constrangimentos porque acabaram com duas coisas: reduziram a prestação dada as pessoas e acabaram com os apoios complementares. Ou seja ficamos sem forma de apoiar aquelas situações pontuais que nos como técnicos avaliávamos como necessidade. (...) Essas situações foram prejudicadas” (E4).*

*“(...) o corte dos apoios complementares pois, por vezes, os montantes são muito baixos para algumas necessidades” (E5)*

O corte dos apoios complementares, em 2010, aumentou a dificuldade em resolver alguns problemas e handicaps da população beneficiária e que é impossível de resolver com o baixo valor da prestação de RSI. Deste modo, a possibilidade de, através desse apoio, se aceder a próteses dentárias (um problema tão frequente e estigmatizador), óculos e outros apoios técnicos foi vedado colocando em causa o acesso desta população a esses bens essenciais. De igual modo, o apoio que muitas vezes era conferido para transporte, educação ou integração em respostas social no sentido de apoiar o processo de inserção social dos beneficiários deixou de ser possível.

Consideramos que o fim destes apoios podem espelhar o papel supletivo que a inserção assume na política e/ou o seu entendimento restritivo e limitador.

- ii) relacionados com o momento de implementação. Os fatores de insucessos aliados a execução do RSI descritos pelos entrevistados foram: a ineficiência do funcionamento das parcerias, a burocratização dos procedimentos exigidos no acompanhamento dos beneficiários, bem como o elevado número de beneficiários que cada profissional acompanha.

As falhas no funcionamento das parcerias foi o motivo de insucesso referido por dois entrevistados: *“Uma das questões de insucesso é as falhas das parcerias, pois nem todos os parceiros dão resposta”* (E5); *“A nível nacional e local os fatores de insucesso são a ausência de um verdadeiro trabalho em parceria”* (E3). Assim, as parcerias podem suprir mas também evidenciar as condições reais de concretização das políticas sociais.

Os procedimentos burocráticos que são exigidos no processo de acompanhamento dos beneficiários são encarados como um entrave no acompanhamento de proximidade aos beneficiários: *“os técnicos se tornaram máquinas burocráticas (...) Este é outro mal que é a burocratização dos processos, mas estes devem ser processos humanos que exigem uma participação presencial e ativa de todos os agentes (...)”* (E2).

De facto, muitas vezes em nome da eficiência da intervenção é exigido uma intervenção rápida e baseada em procedimentos racionais que retiram toda a vertente ética e política da prática e transformam os profissionais em meros executores de medidas sociais. Esta dinâmica de *“rigidificação de*

*procedimentos tem efeitos ainda mais negativos para a intervenção profissional quando, em nome da utilização de critérios de eficiência e eficácia, se põem em prática processos de avaliação que restringem a análise a indicadores como a existência ou não de lista de espera (...)*” o que conduz a uma avaliação errónea da intervenção onde “(...) *sucesso da intervenção confunde-se com rapidez e brevidade no acolhimento e na resposta e a promoção da autonomia no utente com processos de intervenção de curta duração*” (Amaro, 2012, p. 74).

Como salienta Iamamoto, a tendência para considerar a profissão de Serviço Social como um mero tecnicismo centrado no “*«como fazer» – a partir da justificativa que o Serviço Social é uma «profissão voltada à intervenção no social»*”, resulta em ações padronizadas incapazes “*explicar as razões, o conteúdo, a direção social e os efeitos de seu trabalho na sociedade*” (2004, p. 8-9).

Ainda nos fatores de insucesso ligados ao momento de implementação uma das narrativas aponta como limitador o elevado número de beneficiários acompanhados por cada profissional:

*“Negativo é o excesso, ou seja, como nos somos intermediários da parte da segurança social existe alguma despreocupação em relação ao que se passa diariamente com os protocolos nomeadamente ao número de processos que acompanhamos e ao número de beneficiários, pois uma coisa é acompanhar agregados de um ou dois beneficiários outra coisa é acompanhar famílias numerosas (...).” (E4).*

Saliente-se, a tendência para desresponsabilização da segurança social que transfere para os protocolos a responsabilidade pelo acompanhamento dos beneficiários e, em última instância, da própria política. Como referimos anteriormente, trata-se de uma perspetiva na qual a parceria é encarada como estratégia para a deslocação de responsabilidades, em vez de um movimento de coresponsabilização.

- iii) relacionada com as características dos beneficiários. Os fatores de insucesso aliados às particularidades dos beneficiários do RSI apontados pelos entrevistados (quatro) foram: a sua tendência para a fraude, a sua falta de motivação para a mudança e as baixas qualificações escolares e profissionais

que apresentam. Três informantes apresentam a falta de motivação para a mudança por parte dos beneficiários e o comodismo, aliado à falta de fiscalização da política:

*“Algo que para mim ainda por vezes falha é a falta de motivação ou de consciencialização para a mudança pois há pessoas que ainda encaram esta medida como garantido, se é garantido não têm de lutar por algo. As vezes as pessoas ainda estão um bocadinho desmotivadas para esta mudança, para tentar procurar uma nova profissão. Mas depois temos outro grupo que as vezes só quer a parte económica e ainda não se sente motivada para a integração (...)”* (E6).

*“(...) há famílias que ocultam informação e não há mecanismos sólidos para avaliar os rendimentos das famílias, pois há indicadores que demonstram que 40% do nosso rendimento é economia subterrânea (...). A não declaração de rendimentos pode levar esta prestação a ser muito injusta na sua aplicação”* (E7).

*“Um insucesso que posso nomear é o aumento do número de pessoas que pede o RSI por comodismo, isto é, se vier o rendimento de algum lado então não preciso de fazer nada. Isso leva a que as pessoas não façam nada, mas mesmo nada. (...) deveria ser mais aprofundado, ou seja, ver quem efetivamente necessita, porque quem vai assinar um protocolo de RSI e vai com um Mercedes para a segurança social, não me parece bem (...) Se calhar os documentos a pedir deveriam ser muito mais específicos, desde as contas bancárias, aos bens imobiliários”* (E1).

Esta perceção dos beneficiários como prevaricadores do sistema já foi analisado no ponto anterior deste capítulo, mas voltamos a salientar que o RSI é uma das políticas sociais mais fiscalizadas de sempre em Portugal. Salientamos, igualmente, o número elevado de comprovativos (rendimentos de trabalho, bens prediais, etc.) que são exigidos para aceder a esta política. Para além disso, a possibilidade do RSI provocar desincentivos no mercado de trabalho é marginal, já que para além da obrigatoriedade que implica na inscrição no centro de emprego, o valor da prestação de RSI é tão baixo (muito inferior ao SMN) que dificilmente poderá ser encarado como uma forma de desincentivo. Finalmente, as baixas qualificações profissionais foram mencionadas por um dos informantes como um dos fatores de insucesso da política, devido a dificuldade que provocam nos processos de inserção social num mercado de trabalho cada vez mais exigente: “A questão

*da ativação é feita mas, na prática, não se consegue, não por culpa do beneficiário, mas porque não há emprego ajustado para eles” (E5).*

A adequabilidade da política ao problema que pretende responder foi outra das questões abordada junto dos informantes privilegiados. Todos os entrevistados concordaram na adequação da política ao seu objeto, embora a maioria considere que se trata de uma adequação parcial (cinco em sete). De lembrar que, quando efetuamos a análise do processo de formulação da política, a maioria dos entrevistados (exceção de um) considerou que o problema que a política pretendia responder referia-se a pobreza e exclusão social, vista como um problema individual causado pela acomodação e falta de competências dos pobres. Foi tendo em conta essa perspetiva da pobreza que responderam a esta questão. Deste modo, um dos informantes considera que para existir adequabilidade é fundamental permanecer a obrigatoriedade de ações de inserção: *“Em termos de princípio acho que sim que a medida é ajustada. Acho que é uma medida que incute o princípio proactivo, obriga o beneficiário a ser ativo. É aquela questão de não dar só o peixe” (E5).* Na mesma lógica, três entrevistados salientam a importância da obrigatoriedade para manter a adequabilidade desta resposta, de modo a ultrapassar a “falta” de capacidades da população que dela beneficia:

*“Considero adequada. Mas existe necessidade de em relação aquela franja de população beneficiária do RSI que estão em idade ativa, manter um modelo de ocupação em trabalho socialmente útil, sobretudo para retirar a pessoa da situação de acomodação quando não há emprego na economia real (...)” (E7).*

*“É difícil mudar mentalidades quando desde o berço tiveram uma convivência nesse sentido, ou seja, não ter que procurar muito, não ter de se esforçar muito, ficar a espera de receber alguma coisa” (E1).*

*“Muitas pessoas hoje ainda não interiorizaram que se recebem também tem que dar. Muitas estão a receber um apoio que as tornou subsidiodependente mas que não lhes permitiu, ou mesmo não as obrigou no sentido de orientar, para que prestem um serviço. Deviam prestar um serviço cívico, em que pudessem ter horas de trabalho, formação e participação. Não podemos apenas dar um subsídio... Tem de se dar a cana para saber pescar e não dar o peixinho pronto... pois se não, não dão valor” (E2).*

Mais uma vez foi possível constatar uma perspetiva individual da pobreza, uma noção em que a política é alterada de direito para favor, o que implica que quem recebe dê algo em troca e se comporte de acordo com o que deles é esperado.

As restrições orçamentais nas políticas públicas, e a conseqüente limitação do benefício e do número de beneficiários, resulta em políticas sociais focalizadas e seletivas em substituição das políticas sociais mais universais ou tendencialmente universalizante. Deste modo, exige-se *“cadastro e comprovação da pobreza, como se ela fosse residual, com todos os constrangimentos burocráticos e morais às vítimas de tais procedimentos”* (Iamamoto, 2004, p. 14). Aumenta-se a discricionariedade, extingue-se a condição do direito, e amplia-se a condição de recurso e de suspeição sobre o pobre como forma de justificar estas ações.

Para um dos entrevistados a adequabilidade da política surge graças ao trabalho em parceria desenvolvido ao nível dos NLI: *“Acho que a medida responde ao problema, responde em grandes situações mas não a todas (...). Somos um concelho pequeno e há uma forte articulação entre todos os técnicos (...)”* (E4).

Em sentido distinto da adequabilidade, um dos entrevistados considera que o problema a que o RSI pretende dar resposta é a pobreza severa, pelo que para ser adequada deveria dissociar a prestação da obrigatoriedade de ações de inserção. Ou seja, deveria só por si garantir a satisfação das necessidades básicas a todos os que não têm essa garantia, independentemente e separado, de qualquer obrigatoriedade:

*“Eu sou defensor que no RSI a parte da prestação não devia ter nada a ver com a inserção, que deviam estar completamente separado. Ou seja dizer a alguém: tens que para comeres mandar os teus filhos para a escola, para comeres tens que estar inscrito no centro de emprego, nem sequer é dizer tens que ter emprego pois basta estar inscrito e há pessoas que sabem como as coisas funcionam e aproveitam isso muito bem. O facto de se dizer as pessoas: tens aqui dinheiro para sobreviveres porque não tens rendimento mas para isso tens que fazer isto se não morres a fome, eu acho que é completamente perverso. Perverso quer em termos de princípios, quer na implementação. A questão da inserção acho que não pode ter nada a ver com a questão da prestação. Deviam estar completamente separadas podia eventualmente haver alguma ligação, não sei bem em quê, em termos talvez dos apoios complementares que entretanto desapareceram. Mas deviam estar separadas até para haver uma verdadeira preocupação em termos da inserção, pois quantas vezes aquilo que se discute é se o beneficiário porque não fez qualquer coisa deve ser sancionado através da perda da prestação, mas isso em termos da inserção não interessa para nada”* (E3).

Se verificarmos os valores do RSI é possível constatar que se trata de uma política para responder a pobreza extrema, a satisfação das necessidades essenciais. O valor inerente à prestação não permite outro tipo de definição. Esta perspetiva poderia encaminhar-se para uma conceção do RSI como um direito universal para todos aqueles que não possuem essas necessidades satisfeitas e independente de qualquer obrigação. Como já referimos a aliança efetuada entre pobreza e exclusão social, associada à moralização que, desde sua criação, surgiu nesta política tem impossibilitado concebê-la como um direito para todos os que não possuem um patamar mínimo de subsistência, independente e separado de qualquer obrigação ou imposição de inserção.

Por último, questionamos os informantes sobre possíveis propostas para a melhoria da política. Quatro dos entrevistados referiram a necessidade de aumentar as respostas de integração efetiva no mercado de trabalho dos beneficiários:

*“(...) deveria existir mais resposta de emprego. As empresas terem regalias para colocarem os beneficiários de RSI. (...) ao nível de cursos agora até vai havendo porque houve muitos financiamentos para as instituições e para empresas darem formação. E há o centro de novas oportunidades que já responde ao problema da escolaridade dos adultos. O que queremos mesmo é a inserção profissional que é o que traz o rendimento para a família” (E6).*

*“(...) protocolos com empresas para integrar profissionalmente os beneficiários, de modo a medida ser mesmo temporária” (E5).*

*“Gostaria que houvesse formação profissional para estas pessoas que tem défice de competências e que fosse mais ajustadas a real necessidade do mercado de trabalho. Que o mercado social de trabalho pudesse ter com alguma inteligência alguma intervenção para poder permitir a este tipo de cidadãos uma ocupação socialmente justa. (...)” (E7).*

*“Deve-se investir na área da formação e deve ser um investimento sério e não como alguns cursos que existiram que era mesmo para ocupar o tempo das pessoas e ainda por cima elas ganhavam expectativas que não se realizavam” (E2).*

Estas propostas vão ao encontro da noção de trabalho como o meio de combate a pobreza e como estratégia de inserção que levaria a uma alteração da situação dos beneficiários. Apesar de ser aceite que o trabalho permite a garantia de um rendimento de trabalho e, conseqüentemente, um patamar de recursos para a

sobrevivência, sabemos que o trabalho nem sempre implica uma relação direta com inserção social e que o trabalho nem sempre retira os indivíduos da possibilidade de entrarem numa situação de pobreza.

Entre os informantes também existiram duas propostas relacionadas com o valor da prestação. Uma delas defende a necessidade de alterar a fórmula de cálculo da prestação com a inclusão de mais despesas e a outra invoca a criação de um patamar máximo para o valor da prestação:

*“Por exemplo ao nível económico penso que deveria contar mais as despesas e receitas da família. Entra todas as receitas e não entra qualquer tipo de despesas (...). Algumas despesas, mesmo de farmácia, deveriam, por vezes, ser consideradas, existir um ajustamento a família” (E6).*

*“(...) nas famílias numerosas, acho que devia existir um plafond máximo. Por mais filhos que se tenham a partir daquilo que se considera razoável para uma família com carência económica por agregado familiar, a partir daí barrar um bocado. Nós deparamo-nos muitas vezes com essas situações, pois as pessoas não fazem planeamento familiar ou dizem que fazem e às escondidas não fazem, pois sabem que são beneficiadas com o número de filhos que têm (...).” (E4).*

Em relação a esta última narrativa relembro que o valor de RSI é inferior ao limiar da pobreza e ao SMN.

O aumento da fiscalização foi proposto por dois informantes: *“Acho que devia haver mais controle dos beneficiários que recebem” (E5); “(...) exigir mais meios para as pessoas comprovarem a sua necessidade (...). Este não é o tipo de pobreza de menos de um euro por dia, mas a pobreza de outro aspeto” (E1).* Mais uma vez, a desconfiança permanente sobre o pobre e a necessidade de se fazer uma escolha do mais pobre entre os pobres surge como pano de fundo desta última proposta.

Um dos informantes propôs ainda o retorno dos apoios complementares: *“(...) Deveria existir como estava anteriormente apoios complementares, mesmo que fosse apoios económicos só exclusivamente para as questões de saúde principalmente ao nível das ajudas técnicas” (E4).*

Finalmente, salientamos a proposta de dissociação existente entre prestação pecuniária e obrigatoriedade de ações de inserção: *“(...) a separação entre a prestação e a obrigação. É importante perceber que as pessoas têm de viver e de comer (...) Pode haver alguma ligação mas é uma ligação lateral” (E3).*

#### **4. Paradoxos de um itinerário: olhares do Rendimento Social de Inserção no concelho de Aveiro**

---

Com o objetivo de analisar o itinerário da política de RSI, nomeadamente os momentos de formulação, implementação e avaliação, elaboramos as entrevistas aos informantes privilegiados, que foram estudadas de acordo com objetivos integrantes nos três vetores de análise apresentados e que passamos a sintetizar.

Salientamos que em qualquer um dos vetores analisados foi possível verificar que o itinerário da política de RSI no concelho de Aveiro não era percecionado de igual forma pelos informantes. Tipologicamente foi possível distinguir dois “olhares” distintos sobre esse itinerário, um deles registe-se, subscrito pela maioria dos entrevistados.

O primeiro vetor de análise referia-se a análise da formulação da política, que pretendia conhecer as razões e os atores que permitiram a formação da agenda política que levou a criação do RSI, compreender qual o problema em que a política se centra e a razão da escolha de uma política compósita para o solucionar e, finalmente, entender o tipo de processo de formulação da política do RSI.

No que se refere as razões que levaram a construção da agenda e a tomada de decisão sobre a política a adotar, verificamos que, a maioria justifica o surgimento da discussão pública e a criação do RSI (na substituição do RMG) com a necessidade de limitar o acesso ao benefício na sua configuração inicial, devido as alegadas situações de abuso, fraude e incumprimento das exigências normativas. Ainda na mesma linha, consideram que o RMG permitia situações abusivas e, isso, levou à necessidade de alteração e criação do RSI, encarado como mais seletivo, restritivo e justo. Assim, a construção da agenda deveu-se, nesta versão, sobretudo aos abusos que a anterior lei permitiria aos cidadãos utentes, bem como a “percecionada” ineficácia da inserção. Assim, justificam a necessidade de criar uma nova política que “moralizasse” o acesso e uso, garantisse uma fiscalização de modo a acabar com as fraudes e, permitisse uma intervenção mais focalizada nas obrigações de inserção no mercado (social) de trabalho.

Numa outra perspetiva, considera-se que o debate público foi suscitado por razões ideológico-partidárias, enfatizado em momentos eleitorais e consubstanciado, também, com a alteração da equipa governativa. Tratou-se, nesta visão, de uma

estratégia partidária para revogar o RMG que estava associado ao anterior governo e que, também por isso, distanciava-se na sua forma e ideologia do governo que tomava posse. Na altura da revogação do RMG e criação do RSI esta nova equipa governativa proporcionou publicamente uma campanha difamatória sobre os beneficiários do RMG (chegando a designá-los de “preguiçosos” e “ociosos”) e, por outro lado, criou um clima de suspeição face aos mais necessitados em geral (vistos como fraudulentos) e, por isso, da necessidade de exacerbar os processos de fiscalização sobre os beneficiários de apoios sociais (numa 1ª fase apenas sobre estes), mas com efeitos de alastramento posterior.

No que diz respeito aos atores que permitiram a formação da agenda política que levou a criação do RSI, a totalidade dos informantes entrevistados, apontam os atores governamentais, ou seja, que integram a estrutura institucional do Estado (ministros, deputados, administradores públicos, tribunais, etc.), nomeadamente estruturas político-partidárias.

A maioria considera que esses atores agiram devido à visibilidade pública que apontam para a ineficácia do RMG e a atitude abusiva e fraudulenta dos seus beneficiários, o que justificava a necessidade de sua substituição por outra política. Trata-se de uma perspetiva que se enquadra no modelo racional ou positivista (Simon, 1957), no qual a agenda é formada porque existe uma necessidade de criar uma resposta para um problema com causas de natureza determinadas. O outro olhar sugere que os atores agiram fundamentalmente por razões de ordem ideológica e difundiram, através dos meios de comunicação social, a ideia de fraude e de fracasso da anterior política para justificar o seu fim e a criação do RSI. Este pensamento ajusta-se ao modelo da opinião pública (Peters, 2005), que explicita o jogo de interesses que os grupos com poder podem exercer sobre a opinião pública para fundamentar e legitimar a necessidade de intervir (neste caso alterando a medida que existia).

Saliente-se, ainda, o papel dos media já que, enquanto na criação da política do RMG foi a visibilidade pública da pobreza e exclusão social que acentuou a necessidade de criação da política, no caso do RSI essa visibilidade não advém do problema que a política pretende responder mas sim de uma visibilidade pública de situações de comportamentos de fraude e abuso por parte dos beneficiários da política.

Como ficou referido no capítulo 1, o surgimento de um determinado problema na agenda política pode ocorrer, na perspetiva de Roth Deubel (2006), por iniciativa do

próprio governo que introduz o problema na opinião pública para pressionar a tomada de decisões ou, pelo contrário, a opinião pública assume um problema como público “obrigando” o governo a intervir. Verificamos que a criação do RSI não se deveu a pressão de grupos, de associações e/ ou representantes da sociedade civil, mas a necessidade de posicionamento ideológico contra a anterior política por parte de alguns partidos, no decorrer de um processo de campanha eleitoral. A entrada na agenda acontece, pois, pela esfera governamental que cria essa necessidade e a “devolve” para o espaço coletivo – através dos meios de comunicação – para, então, legitimar a intervenção pública.

Consideramos que o RSI se pode enquadrar na conceção de Peters (2005) sobre a perspetiva da “opinião pública” para a construção da agenda política, na qual é salientada a relação entre a opinião pública e a formação da agenda política em três posições distintas, nomeadamente: o efeito direto entre ambos, o efeito indireto no qual os grupos de pressão são mediadores da opinião pública e, finalmente, a dialética entre política e opinião pública. Consideramos que é nesta última que se enquadra o caso do RSI, já que os governos não são vistos como meros recetores da opinião pública mas exercem grande influência através da informação, da propaganda, das campanhas, etc.

Ainda neste vetor de análise procuramos compreender qual o problema em que a política se centra e a razão da escolha de uma política compósita para o solucionar. Relativamente à tomada de decisão sobre uma determinada política, sabe-se que a primeira “paragem” é determinar a que problema se pretende responder, ou seja, de que modo se vai definir o problema que será objeto de intervenção.

A maioria dos entrevistados, considera que o objeto do RSI é a pobreza e a exclusão social, encarado como um problema individual (características pessoais) e como consequência sobretudo (se não em exclusivo) do afastamento do mercado de trabalho. Aqui os conceitos pobreza e exclusão social são vistos como idênticos, estando o primeiro baseado na perspetiva socioeconómica e o segundo concebido como a “falta de trabalho”, distanciando-se das perspetivas de exclusão social como rutura de laços sociais e como não realização da cidadania. Este grupo considera, então, que as situações de pobreza e exclusão social associadas aos beneficiários do RSI devem-se à incapacidade dos indivíduos, à falta de competências pessoais e a atitudes de subsidi dependência.

Com uma perspetiva contrária, a minoria considera que o RSI responde as situações de pobreza extrema, ou seja, de sobrevivência. Este grupo considera,

também, que, no que se refere ao objeto de intervenção, no RSI diferencia-se a pobreza da exclusão social. A primeira refere-se a escassez de recursos para satisfazer as necessidades mínimas (materializada através da prestação pecuniária) e, o segundo relaciona-se com a falta de integração social e com os aspetos relacionais do problema (concretizado por meio do programa de inserção). Apesar do RSI aliar estes dois conceitos, o facto é que para se beneficiar do RSI o critério de acesso refere-se apenas à situação económica, ou seja, de pobreza. Assim, um indivíduo em situação de exclusão social que não apresente uma situação de precariedade económica associada não poderá integrar o RSI. Logo, e subsidiada por Pereirinha (1995), existe nesta perspetiva a distinção entre a pobreza e a exclusão social, tanto na sua definição, como na sua intervenção.

No que se refere a tomada de decisão relativamente ao tipo de política entre as várias possibilidades de política, a maioria dos entrevistados concordam que a opção por uma política que alia o dever ao direito foi a mais adequada, pois permite responsabilizar e envolver o beneficiário no seu processo de inserção. Neste grupo maioritário alguns sublinharam, inclusive, a importância dessa relação entre benefício e obrigação com base no facto do RSI ser financiado pelo orçamento geral do Estado. Como já referimos, esta conceção permitiu a incorporação de uma dimensão moral na política de RSI, ao estabelecer a relação de “obrigatoriedade” entre o direito de receber um benefício e o dever de, para isso, contribuir com uma atividade (mesmo que no mercado social de emprego, frequentemente caracterizado por ser um mercado secundário e paralelo de emprego). O que poderia ser uma relação “contratual” é alterado já que se responsabilizam os beneficiários pela sua situação e pela sua resolução. Para além disso, consideram que neste contrato imperiosamente teria que surgir a obrigatoriedade para o trabalho (considerada como solução para o problema) como “troca” pelo direito de receber a prestação.

Entre os entrevistados houve quem delineasse um caminho distinto ao considerar que se deveria dissociar as duas vertentes inerentes ao RSI: a prestação pecuniária (que responde a pobreza absoluta) e o programa de inserção (que responde a exclusão social), o que permitiria criar duas respostas distintas: um apoio económico para todos os cidadãos que não tenham recursos para satisfazer as necessidades mínimas e uma resposta de acompanhamento na inserção social dos cidadãos excluídos.

Finalmente, este primeiro vetor de análise sobre a formulação da política permitiu entender o tipo de processo de formulação da política que os informantes

consideram ter existido com o RSI. Maioritariamente os informantes consideram que a formulação do RSI foi um processo não democrático, já que nem os profissionais nem a população beneficiária da política foi ouvida. A forma como se encara essa falta de participação divide, novamente, em dois caminhos as opiniões expressas: um que considera “normal” e aceitável a não audição das instituições e atores presentes na implementação, uma vez que reconhecem aos profissionais e às organizações competências apenas de execução, no sentido de realização taxativa da lei, retirando-lhes qualquer espaço de influência para a formulação da política. Neste grupo estão incluídas as opiniões dos assistentes sociais responsáveis pelos protocolos que foram entrevistados, o que poderá denotar que consideram que o seu papel é apenas de execução das políticas previamente definidas, numa lógica tecnicista da prática profissional; o segundo caminho considera que o processo de cariz não democrático pode ser justificado por se tratar de um processo ideológico-partidário, em vez do resultado da avaliação da política, das necessidades surgidas com a sua implementação ou das características da população e do problema a que pretende dar resposta. Neste última perspectiva é visível que o processo de formulação é concebido como uma arena na qual os diferentes atores procuram salvaguardar as suas ideias (e interesses), sendo por isso um espaço de lutas e de consensos.

Pelo exposto, e segundo os modelos analíticos apresentados anteriormente, o que melhor se ajusta ao processo de formulação do RSI é o modelo incremental (Lindblom, 1952), no qual a tomada de decisão é concebida como o resultado das tensões e compromissos elaborados entre os atores e, no qual, o(s) decisor(es) estabelecem um método de comparação entre as soluções ou alternativas possíveis. Perante a impossibilidade de compatibilizar os interesses dos atores, o modelo supõe a necessidade de criar consensos, na maioria das vezes através de arranjos ou ajustes de políticas já existentes, ou seja, baseada em decisões anteriormente tomadas e, por isso, com uma base preexistente de consensos. Assim, em vez de se criar políticas distintas introduz-se correções nas existentes. Este modelo de formulação de política, de cariz conservador, é utilizada em grande parte por se apresentar como um modo de decisão facilmente aceite e que pode contornar a conflitualidade de outros processos. No caso da criação do RSI, e apesar de todas as críticas ao RMG, tentou-se uma alteração que fosse na continuidade da anterior política, de modo a aproveitar os consensos atingidos com a sua antecessora. Consideramos que, apesar dessa continuidade, o RSI é ideologicamente distinta tanto no “discurso” que a sustenta como na sua forma, já que é mais focalizada e seletiva.

A formulação do RSI, segundo a globalidade dos entrevistados, centrou-se no Estado, concebido como variável independente da sociedade e onde os diferentes atores, que possuem funções estatais, influenciam decisivamente o processo de formulação de políticas públicas (Roth Deubel, 2002). Esta unanimidade poderá demonstrar a centralidade simbólica que o Estado assume na formulação e provisão de recursos e meios para a criação de políticas públicas. O facto deste processo de decisão ocorrer através dos agentes estatais reforça a autoridade e a legitimidade da opção política escolhida, ideia que poderá justificar a perspetiva por alguns informantes apresentada na qual o processo é encarado como um espaço de unanimidade e consensos, retirando-lhe o seu carácter discordante e o conflito inerente à divergência dos atores que o integram que procuram salvaguardar as ideias e interesses que representam. Deste modo, retiraram ao processo o seu carácter político, reconduzindo-o à uma condição técnica de ajuste de procedimentos.

Na análise da implementação da política de RSI procuramos conhecer quem integra o processo de implementação, perceber a influência dos contextos institucionais/ organizacionais e, compreender o papel dos atores implementadores, bem como, do espaço de flexibilização existentes durante a implementação da política.

Novamente, as narrativas recolhidas permitem diferenciar duas posições sobre a conceção que os entrevistados têm da implementação e dos atores responsáveis pela mesma. Para a maioria dos entrevistados a implementação é da responsabilidade do NLI, visto como estrutura hierárquica responsável pela execução do RSI, pela tradução a nível local das determinações legais em normas e orientações burocrático-administrativas que permitem transformar a lei em ação, pelo aprovisionamento de recursos para o desenvolvimento da política e pela supervisão da sua implementação. Para este grupo a implementação é concebida tendo em conta o modelo de “administração de sistemas” (Elmore, 2007), segundo o qual existe uma estrutura hierárquica (o NLI) responsável pelo estabelecimento de ações e procedimentos que permitem a concretização dos objetivos da política e a sua readaptação de acordo com o contexto (desde que não ponha em causa os objetivos da organização). Qualquer erro ou problema na implementação é concebido como resultando da indefinição da lei e, em contrapartida, o seu êxito é visto como a capacidade da estrutura que implementa a política (o NLI), de ajustar a mesma aos contextos e necessidades locais e responder às suas indefinições e omissões.

Na segunda ótica, os profissionais que acompanham as famílias (os assistentes sociais) são apresentados como os atores responsáveis pela implementação, indo ao encontro do modelo de “desenvolvimento organizacional” (Elmore, 2007), no qual os profissionais, que estão distribuídos nas organizações em diferentes níveis e, por isso, assumem obrigações diferenciadas, são os principais responsáveis pela implementação da política e pelo seu sucesso ou fracasso. Esta centralidade no papel dos profissionais “da rua” segue a linha de Lipsky (1976) que os considera atores fundamentais na implementação de políticas públicas.

No que se refere a influência do contexto institucional/organizacional na política, todos os entrevistados consideram que o NLI funciona através de uma rede de parceiros que são responsáveis pela implementação da política, no entanto, avaliam de forma distinta essa parceria. Numa das perspetivas, essa parceria é composta por diferentes instituições e regulada pelo NLI que efetua a sua “gestão”. Neste sentido, a parceria é encarada enquanto cooperação e consenso entre os seus elementos e o Estado (através do NLI) é visto como o seu coordenador. Num sentido distinto, há quem considere que a parceria não funciona, já que a função estratégica do NLI para propôr respostas e projetos sociais adequados às características locais e às populações locais não é concretizada.

A parceria foi encarada pela maioria dos entrevistados como um espaço de consensos que não implica negociações, é vista, como refere Charlot, como uma “(...) complementaridade serena” (1997, p. 228), na qual existe apenas uma coordenação e articulação entre os intervenientes. Este clima de consensualidade ligada à parceria, para além de “naturalizar” essa prática, ao considerar que surgem e funcionam naturalmente, esvazia o processo da matriz política. Deste modo as parcerias perdem o seu carácter ideológico (Stoer, Rodrigues, 2000) tornando-se uma prática mecânica que não produz nenhuma ação ou discurso próprio capaz de influenciar a implementação e formulação de políticas.

Para Rocha (2011) existem duas dimensões intrínsecas às parcerias: i) a mutualidade, através da qual os parceiros são encarados como capazes de se influenciar mutuamente embora sem domínio de um sobre o outro e; ii) a identidade organizacional, composta pelos critérios e características que diferenciam as organizações uma das outras e, por isso, lhe conferem uma identidade. Tendo em conta essas duas dimensões Rocha (2011) apresenta quatro modalidades de

interação entre parceiros: as parcerias, o contrato, a extensão e a absorção<sup>151</sup>. Ao nível do NLI podemos considerar que se trata de uma extensão na qual a segurança social, que possui a função de governação do NLI, exerce o domínio sobre os demais parceiros levando-os, por vezes, a perder a sua identidade (no caso dos protocolos que dependem financeiramente da segurança social) ao desenvolver procedimentos que lhes são externos (e estranhos) em troca dos recursos.

De modo a responder aos objetivos propostos procuramos perceber a influência dos contextos institucionais/ organizacionais na política do ponto de vista dos informantes. Verificamos que a maioria dos entrevistados entendem que não existe influência por parte do contexto institucional/ organizacional no momento da implementação da política. Constatamos, novamente, uma diferenciação nos olhares dos entrevistados: a maioria que consideram que a influência do contexto organizacional e institucional na política não é da competência do NLI, mas sim das instituições que trabalham diretamente com os beneficiários, através das respostas e programas sociais que podem desenvolver (realçam as instituições e não os atores que a elas pertencem). Tendo em conta que a maioria dos entrevistados tinham anteriormente considerado que o NLI possuía uma atividade positiva e funcional, pensamos que advogariam a influência do NLI (enquanto contexto organizacional) sobre a política, o que não aconteceu talvez pela perspectiva que demonstraram sobre o NLI enquanto espaço de mero formalismo da lei que reproduz as ações e respostas preestabelecidas pelo poder central; Diferentemente outra perspectiva considera que essa influência não existe porque o NLI se demitiu da sua função de formulador e/ou adaptador das respostas e programas centrais às realidades e necessidades locais. Deste modo, o NLI “perde” um dos seus atributos: ser uma prática territorial baseada no princípio da corresponsabilização.

A falta de influência do NLI apresentada pelos entrevistados poderá ser interligada com a ideia de que as parcerias são criadas sem negociações e como espaços naturalmente e só de harmonia social. Assume-se, assim, um NLI pensado e criado centralmente e aceite pelos diferentes parceiros como um espaço de consensualidade, como um espaço de reprodução das práticas centrais, esvaziando-o do seu possível papel emancipador e de criador de dinâmicas locais. Deste modo, e tendo em conta o contributo da análise de Autès (1991), quando discorre sobre as

---

<sup>151</sup> Na parceria existe a mutualidade sem colocar em risco a identidade organizacional; no contrato as entidades envolvidas apresentam objetivos e motivações diferentes; na extensão uma das entidades exerce o domínio sobre a outra, que acaba por perder a sua identidade, podendo ser absorvida (fundida) pela entidade dominante (Rocha, 2011).

medidas de intervenção local, pode dizer-se que o RSI deixa de ser uma prática territorial - desenvolvida num espaço específico, com singularidades e características próprias - para se tornar numa prática territorializada - pensada em termos centrais e desenvolvida localmente a partir da replicação de práticas centrais. Consequentemente, as respostas de inserção pensadas para o RSI são idênticas em todo o país, seguindo a “ementa” proposta pelos organismos centrais.

Ainda na análise da implementação procuramos compreender o papel dos atores implementadores e se gozam de um espaço de flexibilização durante a execução do RSI. Verificamos duas visões díspares, uma na qual os entrevistados consideram que os atores implementadores não possuem qualquer influencia e/ou espaço de flexibilização durante a implementação do RSI, já que acham que a lei é suficientemente clara e “exata” que implica a sua concretização de forma taxativa; outra na qual os entrevistados consideram existir a influência dos implementadores e, por isso, a existência de um espaço de flexibilização da lei. Esse espaço de flexibilização da lei é, no entanto, encarado de forma dissemelhante pelos informantes: uns concebem esse espaço como um ato de reposição da justiça social por parte do profissional, que têm o poder de decidir quem deve ou não integrar e permanecer na política; outro considera que esse espaço é exercido durante o acompanhamento do RSI (e não na fase de seleção e cálculo da prestação), através dos profissionais que desenvolvem ações de discriminação positiva e que, desse modo, ajustam as respostas às reais necessidades e interesses dos beneficiários.

Ao considerarem que os profissionais que implementam o RSI possuem um espaço de flexibilização que lhes permite influenciar a política, as narrativas centram-se na visão de Lipsky (1976) na qual os profissionais - “os burocratas ao nível da rua” - surgem como os “fazedores de política” com a possibilidade de adequarem e reinterpretarem a lei.

Na análise do itinerário de avaliação do RSI procuramos entender o ponto de vista dos informantes sobre os fatores de sucesso e insucesso da política e a capacidade da política responder ao problema para a qual foi criada. Finalizamos com um levantamento de propostas para a melhoria do RSI.

Os entrevistados apresentaram fatores de sucesso do RSI, ora centrados nas características da política (da lei), ora nas estruturas e modos de implementação da mesma. Nos fatores associados com a lei (com à legislação que suporta o RSI) os

entrevistados salientaram a fiscalização vigorosa sobre os beneficiários (espelhando a atitude de desconfiança perante os pobres considerados como naturalmente fraudulentos), a garantia de recursos que a política proporciona para o acesso às necessidades mínimas e, finalmente, a obrigatoriedade de existir um programa de inserção, ou seja, a ligação entre dever e direito inerente à esta política. Essa obrigatoriedade foi encarada, ora como estratégia para inserir “à força” no mercado de trabalho (mesmo que em atividades socialmente úteis num mercado de trabalho secundário, precário e não ancorado em garantias de direitos), ora como estratégia para garantir o acesso aos sistemas básicos de saúde e educação às franjas da população que até aí estavam excluídos dos mesmos. No que se refere aos fatores de sucesso do RSI associados a implementação, os entrevistados salientam a importância da estrutura local de implementação do RSI (NLI e protocolos) e os profissionais que asseguram o acompanhamento dos beneficiários, nomeadamente a proximidade na intervenção que os protocolos de RSI permitem e a obrigatoriedade de trabalhar em parceria.

Os fatores de insucesso apresentados centram-se na lei do RSI, na sua implementação e nas características dos seus beneficiários. Nos primeiros, focalizados na lei, os entrevistados apresentam como causa do insucesso da política o fim dos apoios complementares, que consideravam um suporte da intervenção, ao permitir maior flexibilidade na aplicação da lei e responder, assim, às situações de necessidade em termos por exemplo de ajudas técnicas, de apoio em transportes, creches, etc. No que se refere aos fatores de insucessos aliados à implementação do RSI, os informantes apontaram o ineficiente funcionamento das parcerias, a burocratização da intervenção a que ficam sujeitos os profissionais que efetuam o acompanhamento e o elevado número de beneficiários acompanhados por cada profissional. Finalmente, as causas de insucesso apresentadas pelos entrevistados apontam para características dos beneficiários do RSI: tendencial atitude de passividade e de dependência face aos serviços e benefícios. Saliente-se que em nenhuma das narrativas que abordam os fatores de sucesso surge qualquer referência ao êxito pela via da população destinatária do RSI. Desta forma, mais uma vez, fica clara a influência da visibilidade negativa que a política teve em geral e, por isso, também junto dos vários agentes entrevistados, que poderá estar na base da perspectiva moralizadora enraizada no pensamento de muitos atores entrevistados sobre as causas e formas de combate à pobreza e exclusão social.

Em relação a adequabilidade da política ao problema-alvo a que pretende responder verificamos duas visões distintas entre os entrevistados: uma que considera existir adequabilidade entre o RSI e problema que pretende responder, uma vez que defendem que esse problema é a pobreza resultante da desinserção no mercado de trabalho e de situações de acomodação e “preguiça”, pelo que o dever inerente ao RSI de efetuar um programa de inserção, no qual poderá existir a obrigatoriedade em aceitar trabalho, formação ou ocupação socialmente útil, é encarado como a forma de resposta mais adequada; outra que refere que para existir uma relação adequada entre o RSI e a diminuição da pobreza teria que existir uma diferenciação entre o conceito de pobreza e de exclusão social e, por isso, entre as duas “realidades” do RSI – a prestação e o programa de inserção. A prestação pecuniária seria um meio para garantir as necessidades mínimas e reduzir a severidade da pobreza, enquanto as ações de inserção seria um meio para trabalhar as situações de exclusão social.

Finalmente, os entrevistados foram desafiados a apresentar as suas propostas de melhoria do RSI, que podemos resumir em cinco sugestões: i) aumento das respostas para integração no mercado de trabalho; ii) alteração da fórmula de cálculo da prestação - no sentido de aumentar o leque de despesas consideradas e criar um limite máximo para o valor da prestação; iii) aumento e melhoria da fiscalização; iv) reposição dos apoios complementares e; v) diferenciação entre a prestação pecuniária e o programa/ações de inserção. A exceção da primeira proposta que consideramos de ordem instrumental (relacionada com as estruturas e os profissionais que implementam o RSI) todas as outras referem questões de ordem substantiva, aliado à alteração da lei do RSI.

Apesar de não ter sido mencionado, consideramos que a tecnificação da intervenção dos profissionais é um fator que deve ser ultrapassado no âmbito da implementação da política, já que esvazia a prática profissional de uma intenção política. Conforme referem Rodrigues, Constantin, Hoven e Nunes:

*“(...) às racionalidades e subjetividades presentes no campo social, têm vindo a exigir dos profissionais uma prática significativamente centrada na aplicação de procedimentos standardizados, normalização das suas práticas e produzindo uma burocratização da intervenção profissional (...) É elevado o risco de fortalecimento de uma burocratização mais sofisticada e centralizada, de uma maior especialização, diferenciação e segmentação das abordagens disciplinares, nomeadamente ao nível da intervenção social, que tendem a acentuar a vulnerabilização dos indivíduos e grupos não incluídos, ao invés do seu empoderamento social e político” (2005, p. 70).*

Os entrevistados que salientaram nas suas narrativas uma preocupação com a tecnificação da intervenção profissional justificaram essa preocupação com a dificuldade em responder aos processos estandardizados e padronizados impostos pela segurança social. Ficando de fora a inquietação com a fragilidade dos processos de emancipação da população e com o esvaziamento da conceção política da intervenção social.

Uma vez que a finalização do trabalho surge no contexto de uma nova alteração do RSI, salientamos as alterações efetuadas no presente ano, que de acordo com o preâmbulo do decreto de lei n.º 1/2016 pretende reestabelecer a justiça no RSI, uma vez que consideram que nos

*“(…) anos mais recentes, o RSI foi sujeito a alterações legislativas que tiveram como consequência uma diminuição do valor do RSI atribuído às famílias carenciadas, em função da composição do agregado familiar, penalizando tendencialmente os agregados familiares de maior dimensão e com menores a cargo”*

Nesse sentido, através da referida legislação, procuraram *“(…) reintroduzir, de forma gradual e consistente, níveis de cobertura adequados, reforçando assim a eficácia desta prestação social enquanto medida de redução da pobreza, em especial nas suas formas mais extremas”* (preâmbulo do decreto-lei n.º 1/2016). Estas alterações traduzem-se no aumento do valor de re

rência do RSI (de 178,15€ para 180,99€) e a alteração da percentagem a atribuir a cada elemento do agregado familiar para o cálculo do valor de RSI (o titular permanece com 100%, os indivíduos maiores passam de 50% para 70% e os menores de 30% para 50%).

Acreditamos que esta alteração poderá pressupor algumas modificações para recolocar o RSI como política de combate às situações de pobreza e exclusão social.

Alguns dados permitem desmistificar a ideia que o RSI é uma política que abrange um número elevado de cidadãos (pobres) e que está na base dos problemas financeiros da segurança social, nomeadamente<sup>152</sup>:

- Em 2011 eram 4% os beneficiários do RSI em relação à totalidade da população portuguesa, sendo que 20% do total viviam abaixo do nível de pobreza;

---

<sup>152</sup> Infografia de Nuno Oliveira disponível em <http://www.esquerda.net/content/rsi-mitos-e-realidades>

- Dos cerca de 2 milhões de pobres em Portugal apenas 360 000 recebiam o RSI (em 2011), num valor médio de 90€/ mês por indivíduo e 232€/ mês por agregado familiar (o SMN era de 485€ e o limiar da pobreza de 360€);
- 40% dos beneficiários do RSI, em 2011, eram menores de idade;

Gráfico n.º 15. Beneficiários do RSI em relação à população total, 2011

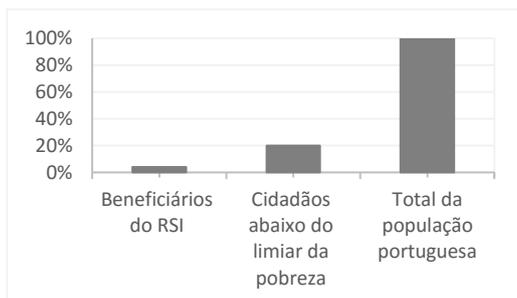
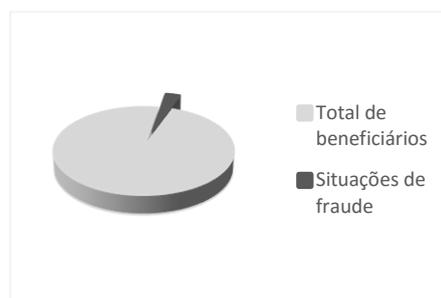


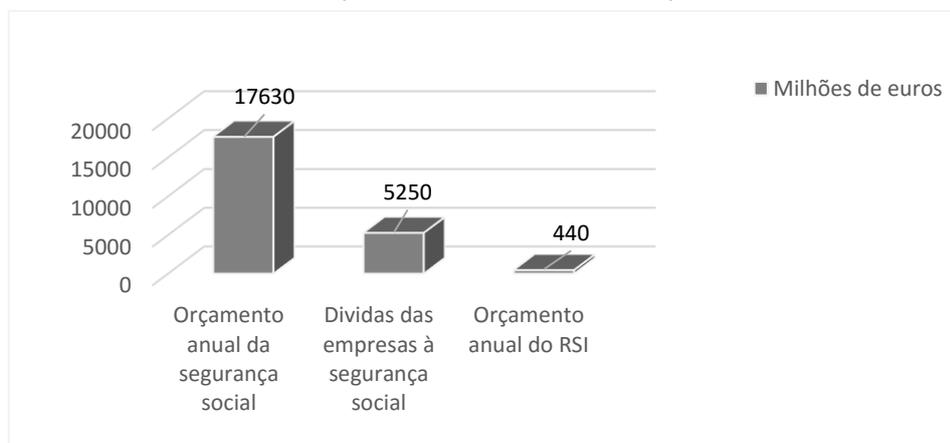
Gráfico n.º 16. Fraude no total do beneficiários, 2011



Fonte: Adaptado de <http://www.esquerda.net/content/rsi-mitos-e-realidades>

- 3% foi o valor, em 2011, de cessação da prestação por “falsas declarações” (fraude) que corresponderam a 13 milhões de euros;
- Em 2011 o orçamento anual do RSI foi de 440 milhões, as dívidas das empresas à segurança social de 5250 milhões e o orçamento geral da segurança social de 17630 milhões: o custo do RSI no total da segurança social era de 2,5% (a terceira menor despesa do sistema), a dotação orçamental do RSI de 2009 a 2011 diminuiu para metade enquanto a dívida das empresas à segurança social aumentou em 144%.

Gráfico n.º 17. Comparação de receitas e dívidas da segurança social, 2011



Fonte: Adaptado de <http://www.esquerda.net/content/rsi-mitos-e-realidades>

## **Conclusão**

### **A despolitização do Rendimento Social de Inserção e os preconceitos sobre a pobreza**

---

*“(...) A fraqueza principal da democracia nos países ocidentais é a despolitização dos problemas sociais, que se explica sobretudo pela fraqueza do pensamento político e pelo apego dos partidos a análises e soluções que não correspondem já às situações actuais”*  
Alain Touraine, 1996.

Partimos para este trabalho com a expectativa de que uma análise do RSI permitiria não só elaborar uma reflexão sobre essa medida de política social, mas também sobre o Estado Social e as políticas sociais em geral e a natureza de intervenção a elas associada.

O Rendimento Social de Inserção foi encarado como uma política pública de âmbito social. Social porque apresenta como finalidade a concretização e promoção do bem-estar social, através da satisfação das necessidades, da garantia da realização dos direitos sociais, da promoção do seu alargamento e da redistribuição de recursos (Pereirinha, 2008). Pública já que expressa a resposta política (através da ação e/ou inação num contexto complexo e conflituoso) para problemas e/ou necessidades consideradas públicas e de interesse coletivo (Dye, 1992; Meny, Thoenig, 1992; Villanueva, 1996; Roth Deubel, 2002; Bucci, 2008). O RSI pode, pois, considerar-se como sendo uma ação política de resposta às expressões da questão social.

Partimos também da perspetiva que o Estado Social inicia um movimento de crise a partir da década de 70 do século XX que acabou por se “cristalizar” como um “estado em crise” até aos dias de hoje. São várias as dimensões afetadas, já que se tratou de uma transformação profunda na economia e no modo de regulação social. Um dos principais campos de mudança ocorreu no mundo do trabalho, nomeadamente com a generalização do desemprego de longa e de “longuíssima” duração, a precariedade do trabalho, a “institucionalização” de formas atípicas de trabalho, a alternância constante entre trabalho e desemprego, e formas de trabalho financiado e apoiado, entre outras. Manifestações de uma “*nova questão social*” (Castel, 1998) e de uma “*sociedade de risco*” (Beck, 1994) com impactos (ainda incalculáveis), quer individuais - no bem-estar social e na qualidade de vida dos cidadãos -, quer coletivos - com o questionamento do Estado Social e da relação entre trabalho e proteção social.

Para Hemerijck *et al* (2000) tratou-se da passagem de um ciclo virtuoso para um ciclo vicioso, já que o aumento do número de desempregados (muitos com carreiras contributivas e outros sem a possibilidade de as ter) provocou uma alteração na relação entre contribuição e proteção social, uma vez que o mercado de trabalho passa a excluir um número cada vez mais significativo de indivíduos que, para sobreviver, precisam de recorrer a prestações sociais. A lógica inerente ao próprio Estado Social, de ligação entre trabalho e proteção social é, assim, posta em causa.

Pereirinha (1999) considera que a crise do Estado Social não é apenas uma crise dessa lógica, mas uma crise de valores e dos próprios direitos sociais, que deixam de ser promovidos e garantidos pelo Estado. Numa lógica semelhante, Rosanvallon (1998) fala na crise do Estado Social em três vertentes: i) financeira, cuja face mais visível é o desequilíbrio entre despesas e receitas, ii) ideológica, na qual o Estado é deslegitimado, pela disseminação da ideia que (por ser público) é incompetente e ineficaz e, iii) filosófica, que coloca em causa um dos princípios basilares desse tipo de Estado - a solidariedade coletiva - que é substituída pelo princípio da responsabilidade individual (tão invocado nas “novas” políticas sociais).

Este ambiente de crise e de incerteza permitiu uma reconfiguração do Estado Social, que acarretou mudanças para os direitos sociais, para as concepções de cidadania e de solidariedade e, conseqüentemente para as políticas sociais. Estas mutações facilitaram a transição do *welfare* para o *workfare* que, embora tenha ocorrido de forma distinta em cada país, impõe sempre uma alteração na reciprocidade entre direito e obrigação, estabelecendo uma perspectiva nova dos direitos sociais.

Neste contexto do Estado Social as ideias liberais ganham (novamente) espaço e aparecem como a forma (única) de salvar as sociedades ocidentais do colapso económico e financeiro. Deste modo, surge o que Yazbeck denomina de “(...) *crise do pensamento igualitário e democrático*” que “(...) *traz no seu bojo propostas reduccionistas na esfera da proteção social*” (1995, p. 11). Conseqüentemente, no campo do bem-estar social inicia-se uma tendência que Nunes resume na: “(...) *passagem da responsabilidade do Estado central para o municipal, para o mercado e para a sociedade civil*”, seguindo-se a “(...) *passagem da provisão universal para uma provisão contextual, esperando-se ter por situação uma resposta adequada ou «à medida»*” e, finalmente “(...) *a privatização dos serviços públicos e repartição da provisão social (...)*” (2010, p. 68-69).

Neste cenário, grande parte dos países ocidentais vivenciam uma crise do sistema de proteção social, e do próprio modelo social, o que tem permitido um movimento de diminuição, cessação ou afunilamento das políticas públicas, nomeadamente, das políticas sociais. Surgem (ou transformam-se as existentes) políticas sociais cada vez mais seletivas e, por isso, mais limitadas na resposta às necessidades. Como salienta Rodrigues et al “*as políticas sociais acentuam uma tendência para a retração, dando maior ênfase aos deveres, aumentando a*

*seletividade e fornecendo uma maior moralização dos problemas sociais*” (2005, p. 165).

É no âmbito deste contexto que surge o RSI em 2003, com um governo de orientação neoliberal, que revogou o RMG. Durante a campanha eleitoral, que antecedeu as eleições de março de 2002, os partidos liberais efetuaram uma crítica à anterior política, que consideravam ineficaz. Foram utilizados os meios de comunicação para questionar os beneficiários desse direito que, de modo geral, foram apresentados como tendo atitudes abusivas, comportamentos preguiçosos e uma postura de dependência face aos benefícios. Deste modo, justificavam a necessidade de criação de uma nova política capaz de “moralizar” o uso do benefício e assim cuidar da devida utilização do erário público na luta contra a pobreza e exclusão social. Consideramos que o reforço do “*carácter transitório*” da política, bem como, a centralidade na “*componente de inserção*” (Proposta Lei n.º 6/IX) através do mercado (social, paralelo e secundário) de trabalho demonstra que não se tratou apenas de uma alteração do RMG mas da criação de uma política ideologicamente distinta.

Atendendo ao objetivo proposto neste trabalho de análise do itinerário da política de RSI, nomeadamente os momentos de formulação, implementação e avaliação, foi possível verificar pelas entrevistas dois “olhares” distintos sobre esse itinerário, um deles subscrito pela maioria dos entrevistados. De seguida partilhamos as reflexões que nos permitem “desenhar” esse itinerário do RSI, a natureza das intervenções a ele associado e o modo como espelham o atual Estado Social (e políticas sociais) no país.

Da análise teórica e das narrativas estudadas, consideramos que o RSI surge como a tradução da restrição do Estado Social e sua mutação para um Estado contratual, uma vez que integra os três eixos dessa reestruturação (Silva, 2009, p. 29): i) descentralização da escala de atuação do Estado, tanto para os níveis subnacionais (regional e local - através da territorialização) como para níveis supranacionais (UE – por meio das recomendações), ii) transição do *welfare* para o *workfare*, pelo que os benefícios possuem como contrapartida a obrigatoriedade de trabalho, estágios, formação profissional, entre outras formas diretas ou indiretas de integração laboral (como seja, o trabalho socialmente útil) e, iii) a mudança da governação para a governança (presença dos protocolos de RSI).

O RSI é uma política que exprime um dos atributos das políticas sociais (ativas): a territorialização e o trabalho em parceria, que permitem uma gestão local das

respostas e uma responsabilidade do território (e dos seus atores) pela resolução dos problemas sociais. O NLI representa esta forma de atuação das “novas” políticas sociais, onde o Estado é representado por instâncias locais da administração pública a quem são delegadas funções de execução de políticas e de mobilização de parceiros sociais no terreno (território). Uma transferência do encargo pela resolução dos problemas sociais do Estado central para os parceiros sociais, que ficam politicamente responsáveis pela implementação do RSI. Este processo pode convergir para uma passagem de responsabilidades do Estado para o sector do voluntariado e/ou não governamental.

Apesar de o RSI, através dos NLI, surgir como mecanismo de territorialização, consideramos que a sua ação é, na maioria das vezes, uma continuidade no local de diretrizes e decisões centrais. Se observamos os objetivos apresentados por Barroso (1996, p. 10-12) para a descentralização como mecanismo de territorialização - nomeadamente i) ser um instrumento para facilitar a privatização, ii) ser um mecanismo de transferência das contradições e problemas do centro para a periferia e estratégia de o Estado financiar localmente o que decide isolada e centralmente, iii) ser uma forma do Estado manter o seu poder e, iv) ser um processo de apropriação da própria comunidade através da sua mobilização para resolver os problemas locais - constatamos que a atuação do NLI possibilita os três primeiros objetivos deixando de fora o último.

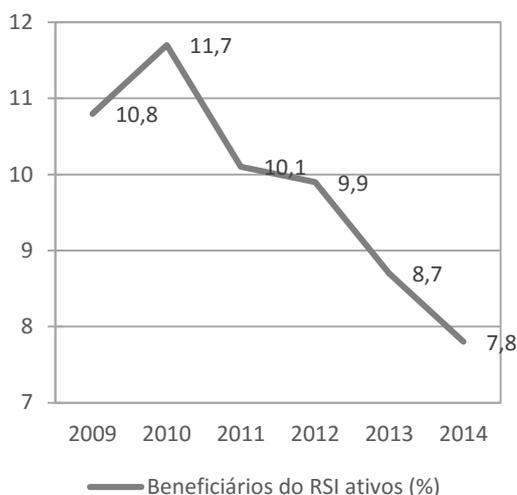
A ação territorial poderia esperar-se que fosse, não uma mera descentralização de ações e práticas do poder central, mas sim um espaço específico, com características e dinâmicas próprias, um local que teria como função “(...) a *recepção, modelação, adaptação e execução local de tais políticas*” (Ruivo, 2000, p. 45). Não se trata, então, de uma reprodução do Estado, para através da “parceria” garantir a manutenção do poder central ao nível local. Constatamos que a ação de cariz coletivo intrínseco ao NLI, que lhe possibilita a criação de respostas adequadas, através de uma negociação (que por ser coletiva seria facilitada) com o poder central, não é concretizada. Esta ausência da capacidade de propôr e negociar poderá estar relacionada com a noção de parceria e de descentralização que foi expressa na maioria das entrevistas.

As narrativas apresentaram uma conceção de parceria baseada na consensualidade, como um processo que surge e funciona naturalmente (“naturalização” da parceria), esvaziado de estratégias, de reivindicações e negociações, e auto transformado numa prática mecânica (Stoer e Rodrigues, 2000).

O NLI substitui, assim, as práticas territoriais de participação dos atores locais por uma ação normativa e de harmonia, que a transforma num exercício mecânico, espontâneo e isento de controvérsia (e, por isso, de negociação). Neste sentido, a parceria funciona como reprodução de uma ação central, numa lógica *top down* que demonstra a existência vincada em Portugal de um papel centralista do Estado, na formulação, provisão, financiamento e fornecimento de serviços (Hespanha, 2008). Um dos desafios que os princípios da descentralização e territorialização colocam ao Estado português (onde a atividade social depende em grande parte dele) refere-se a sua capacidade para a passagem do central para o particular e da representação de interesses locais.

Outra das reflexões efetuadas neste trabalho acerca do RSI, e que espelham a atual tendência das políticas sociais, refere-se à sua focalização. Desde 2010 que se vivencia um aumento da seletividade da medida, com o fim dos apoios complementares, as alterações das condições de acesso e da fórmula de cálculo do valor de RSI (diminui a valoração de cada elemento do agregado familiar para o cálculo da prestação), o aumento das condições e exigências para o acesso à prestação. Estas alterações resultaram na expulsão de um conjunto considerável de beneficiários que, apesar de permanecerem na situação de pobreza e exclusão social, deixaram de preencher os critérios e, conseqüentemente, de receber o apoio. Podemos verificar isso nos dados dos gráficos seguintes que demonstram uma diminuição do número de beneficiários de RSI a partir de 2010 e, contrariamente ao que essa leitura poderia prever (decréscimo das situações de pobreza), um aumento da taxa de intensidade de pobreza e uma diminuição dos gastos inerentes ao RSI. Assim, temos a realidade de um país onde a pobreza aumenta e os apoios existentes para lhe fazer face diminuem (à semelhança do que acontece com o RSI diminuiu o apoio com outras prestações sociais).

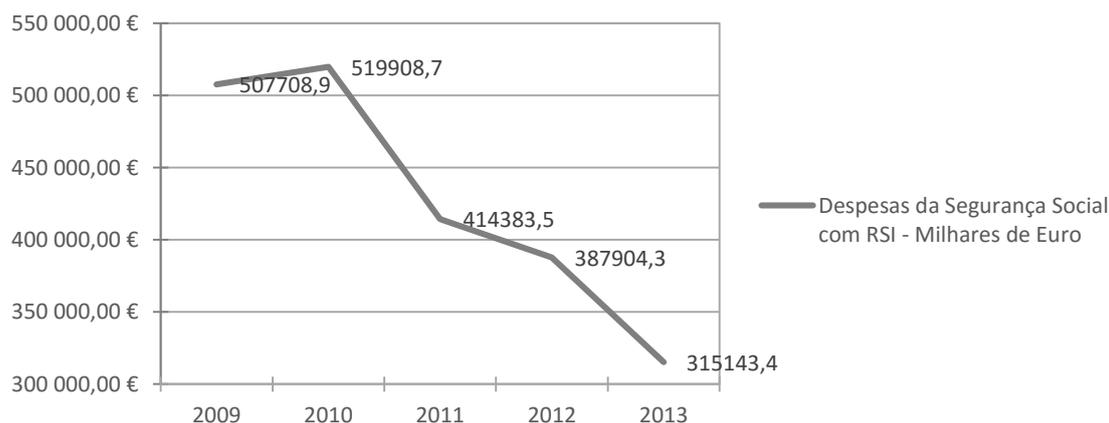
**Gráfico n.º 18. Beneficiários do RSI ativos (%) em Portugal**



**Gráfico n.º 19. Taxa de intensidade da pobreza em Portugal (%)**



**Gráfico n.º 20. Despesas da Segurança Social com RSI - Milhares de Euro**



Fonte: PORDATA. <https://www.pordata.pt>

Consideramos que a alteração dos valores para cálculo da prestação de RSI e a focalização nos “pobres dos mais pobres” constituíram os principais motivos para esta diminuição de beneficiários ao longo dos últimos anos. Se tivermos em conta que o número de pobres em Portugal tem aumentado desde 2010, aliás o relatório do Eurostat que analisa a evolução dos indicadores da Estratégia Europa 2020<sup>153</sup> apresenta estatísticas que demonstram esta ascensão (de 25,3% de pessoas em situação de pobreza e exclusão social em 2010 para 27,3% em 2013), compreendemos que a diminuição de números de beneficiários de RSI não implicou uma diminuição dos pobres.

<sup>153</sup> Smarter, Greener, More Inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy

De igual forma, estes números permitem refutar as “teorias” que pretendem justificar esta diminuição com o aumento da fiscalização e a expulsão da medida dos prevaricadores. Como ironizou Carlos Farinha Rodrigues numa entrevista ao semanário Sol (10 de Março de 2013) *“Ainda estou para saber quantas pessoas foram excluídas do RSI por terem mais de 25 mil euros no banco” (...)* *“Foi uma medida inócua na concretização, mas passou a imagem que há uns bandidos com fortunas no banco que estão a viver à custa do Estado”*.

Em oposição aos esquemas centralizados e universalistas de política social o RSI apresenta-se num processo de territorialização e de administração local, orientada por uma lógica de discriminação positiva dos territórios e suas populações. Esta tendência embora positiva pela sua capacidade de contextualizar as medidas de política social, apresenta o perigo (real) de “focopolítica” (Faleiros, 2001), ou seja, a transformação de políticas em respostas para necessidades pontuais e emergenciais e, por isso, com baixa capacidade de interferir nas desigualdades sociais.

Esta retração dos patamares de proteção social, com o alastramento da lógica de “condição de recurso” e da terciarização da proteção social, dá lugar a um clima de medo e insegurança, afeta a democracia e a atitude dos cidadãos que ficam na incerteza perante os consecutivos atropelamentos dos direitos sociais. Nessa lógica, discutem-se necessidades numa lógica minimalista e não de direitos, só se responde ao que é emergência, aumentando o ambiente de desconfiança, de desacreditação dos serviços e benefícios e dando lugar a respostas caritativas e assistencialistas como se fossem as únicas possíveis. O Estado Social é reduzido e transforma a universalidade em individualização, em parcialização do acesso, da cobertura e do alcance das políticas. Em Portugal temos assistido nos últimos anos a uma limitação nas prestações sociais de combate à pobreza, simultaneamente observamos um agravamento do risco de pobreza e a um aumento do apoio do Estado em medidas com um forte pendor caritativo – temos o exemplo do Programa de Emergência Social que previu a criação de 947 Cantinas Sociais entre 2011 e 2014<sup>154</sup>, embora este tipo de resposta seja mais dispendiosa para o Estado e menos benéfica para seus beneficiários<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> <http://www.portugal.gov.pt/media/747090/programa%20emergencia%20social.pdf>

<sup>155</sup> A Segurança Social paga à IPSS, por refeição servida, cerca de 2,5 euros (em 2012). Se tomarmos como exemplo uma família carenciada com dois adultos e duas crianças, sem qualquer rendimento, receberia no máximo um montante mensal de RSI de 374,10€. Esta mesma família se beneficiar de duas refeições diárias (almoço e jantar), 7 dias por semana, representa um encargo para a Segurança Social de 600€ mensais (montante que paga a IPSS com protocolo para esta resposta social). A IPSS poderá cobrar, ainda, a essa mesma família pelas 240 refeições mensais um valor de 240€. Deste modo, a IPSS tem uma receita com esta família de 840€ mensais. Verificamos que 64% do valor máximo que a família

O conceito de direito sociais inerente ao RSI é outra das reflexões resultantes. Podemos apontar dois modos contrários de conceber a reciprocidade entre direito e obrigação presentes no *workfare*, que corresponde aos dois olhares do itinerário do RSI estudado: i) no primeiro, os direitos e obrigações são encarados individualmente, o que pressupõe a impossibilidade de conceber um direito sem uma contrapartida. Aqui existe uma individualização do problema e uma centralidade no trabalho como mecanismo (único) de inserção social. Trata-se de uma posição que concebe o *workfare* como uma estratégia de retração do Estado e de redução das despesas sociais. Implica, também, uma contração em termos de direitos, já que a passagem para a ativação acontece por razões de ordem ideológica mas também por fatores ligados aos estrangimentos financeiros dos sistemas de proteção social, uma vez que “(...) os governos encontraram na ativação um convite à diminuição dos gastos e ao grau de dependência dos subsidiados” (Hespanha e Matos, 2000, p. 92-93); ii) no segundo, os direitos e obrigações são considerados em termos coletivos, o que permite uma reciprocidade entre direito e dever que envolve maior responsabilização da sociedade para garantir os recursos aos seus membros.

Embora o conceito de contrato inerente ao RSI seja de uma contratualização com base na coresponsabilização de vários atores, ele é encarado, pela maioria das narrativas, através de uma base ideológica liberal e individualista, ou seja, como um “(...) falso contrato, uma mera aparência de compromisso constituído por condições impostas sem discussão com o parceiro mais fraco do contrato” (Santos, 1998, p. 23): o beneficiário.

Para além disso, à semelhança da generalidade das políticas sociais ativas, o RSI apresenta uma centralidade na inserção. A inserção como característica das chamadas políticas ativas difere da reinserção e integração (atributos das anteriores políticas “passivas”), já que pretende ser uma estratégia de “(...) passagem, uma transição, uma forma original de acompanhamento” que visa “(...) o retorno ao trabalho e à resolução dos problemas da vida quotidiana” (Castel, 2012, p. 14). Ora, quer as mutações no campo do trabalho, quer a instabilidade própria das sociedades atuais tornam árdua esta tarefa de inserção (apenas) pelo trabalho, e até penosa se nos referirmos aos indivíduos que não se ajustam as exigências do mercado. Para além disso, cada vez mais, a inserção no trabalho ocorre por períodos de tempo

---

dispõe seria para a cantina social, ficando com um total de 134€ para todas as outras necessidades, incluindo as outras refeições (Joaquim, 2015).

limitados, não duráveis, fazendo os indivíduos percorrer um caminho de inserções e desinserções, com respostas de política (como seja o RSI) que surgem como um *“balão de oxigénio que melhora nas margens as condições de vida dos beneficiários sem poder transformá-las”* (Vanlerenbeghe, 1992 cit. in Castel, 2012, p. 14).

Claramente no itinerário estudado, a maioria encara o contrato de inserção do RSI como uma estratégia de “obrigar” para o trabalho (considerada como solução para o problema), visto como “troca” pelo direito de receber a prestação. Esta centralidade no trabalho resulta numa atitude de obrigação unilateral do cidadão que beneficia do RSI aceitar trabalho, formação profissional ou uma atividade socialmente útil, independentemente da sua história e situação. Não podemos, no entanto, esquecer alguns dos perigos apontados por Hespanha (2008) para os programas de ativação, nomeadamente a incapacidade de muitos desses programas permitirem aceder ao emprego normal, pois na maioria dos casos não são verdadeiras oportunidades criando falsas expectativas. Para além disso, o autor realça a desigualdade provocada por esses programas, uma vez que colocam um cidadão a desenvolver uma tarefa (muitas vezes num posto de trabalho) com baixa remuneração, precariedade e sem acesso aos direitos inerentes a um trabalho normal. Finalmente, o facto de através de um compromisso individual se criar a ideia (artificial) que é possível acabar com o problema da pobreza, esvaziando a sua causa e perceção coletiva e estrutural. Deste modo, frequentemente, estes programas em vez de assumirem uma atitude de inserção acabam por ser mais excludentes e discriminatórios.

A forma de encarar o objeto-alvo do RSI constitui outra das reflexões que o trabalho permitiu. Efetuamos uma leitura do RSI como resposta para as situações de falta de recursos mínimos de subsistência, associando a política a um conceito de pobreza absoluta, ou seja, e seguindo a perspetiva de Costa *et al* (1985), trata-se de considerar as necessidades elementares, sem considerar o estado genérico de desenvolvimento da sociedade. Tendo em conta o valor base do RSI (178,15€ em 2015) a leitura possível é de garantia da subsistência (com graves dificuldades) e não de garantia de um patamar “mínimo” que “retira” o indivíduo do limiar da pobreza (360€ em 2015). Para além disso, consideramos que o RSI agrega o conceito de pobreza e de exclusão social, dando primazia ao primeiro quando se refere à seleção da sua população-alvo e ao segundo no que toca a intervenção exigida para receber o benefício.

Numa lógica distinta, a lei que cria o RSI (lei n.º 13/2003 de 21 de Maio, artº 1) alia a prestação com a noção de pobreza - enquanto falta ou carência das necessidades essenciais (*“contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais”*) - e com a noção de exclusão social (*“que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária”*). O primeiro conceito predomina ao impor-se como critério para receber o benefício (a existência no agregado de uma situação económica que não permita fazer face as necessidades essenciais é condição de acesso), ou seja, a questão económica (de carência) sobrepõe-se à situação de exclusão social, já que estar excluído só por si não garante o acesso ao benefício sendo necessário (e obrigatório) estar numa situação de precariedade.

No que se refere a perspetiva da maioria dos entrevistados sobre problema-alvo do RSI verificamos, por um lado, uma conceção individualizada da pobreza e da exclusão social e, por outro lado, uma tendência para a moralização e suspeição sobre os seus beneficiários (pobres). Seguindo Clavel (2004), esta visão enquadra-se no modelo liberal que concebe o problema da pobreza e exclusão social enquanto inadaptação exigindo uma intervenção individualizada. Já para Paugam (2003), e tendo em conta as três fases de desqualificação social - fragilidade, dependência e rutura -, os beneficiários de RSI estão numa situação de “dependência”, ou seja, são “assistidos” que recebem intervenções e apoios regulares por parte dos serviços e estabelecem com os mesmos uma relação de tipo contratual. O autor refere que essa “contratualização” corresponde ao consentimento de ser catalogado como pobre e necessitado e, por isso, em reconhecer-se como possuindo um estatuto desvalorizado.

Trata-se de um conceito de pobreza baseado na perspetiva socioeconómica, desvalorizando por exemplo os pressupostos culturais e descurando as causas sociais e coletivas. Para além disso, é uma ideia de pobreza que permite a moralização das causas e fatores de existência do problema e, conseqüentemente, da sua intervenção. O pobre é, assim, encarado como possuindo uma tendência para a fraude, gerando um clima constante de suspeição sobre os beneficiários capazes de uma *“(…) apropriação indevida ou um tipo excessivo de apropriação (excessiva em tempo e/ou quantidade) de direitos (...) um abuso (deliberado) do erário coletivo”* (Rodrigues, 2006, p. 127). Esta atitude foi generalizada nas discussões que levaram a criação do RSI e existem ainda hoje, longe das discussões e receios sobre as *“(…) (até hoje incommensuráveis) fugas ao fisco”* (ibidem).

A ideia moralizadora que impregnou a medida em termos públicos, levou muitos dos entrevistados a considerá-la como um mecanismo de controle da pobreza, no qual

os beneficiários além de comprovar a sua situação de necessidade extrema, teriam que atestar o seu esforço para sair da pobreza e merecer o apoio social. A centralidade no trabalho como causa (única) da pobreza e exclusão social, bem como a defesa da responsabilidade individual pelos problemas sociais, conduz frequentemente a juízos de valor em que os “aptos” para trabalhar devem ser responsabilizados pela sua inserção (e sobrevivência) menosprezando os fatores sociais e estruturais que estão na base dos problemas e que, com frequência, levam a histórias pessoais de fracassos e destituição de recursos.

Salientamos que cada vez mais o desemprego em massa e a degradação do espaço de trabalho leva a um desajustamento desta perspetiva, já que muitos dos possíveis beneficiários de apoios sociais (nomeadamente o RSI) são hoje indivíduos com qualificações e competências pessoais, sociais e profissionais que não lhes permitem entrar no mercado de trabalho ou possibilitam uma entrada de forma parcial e precária. Assim os beneficiários (do RSI) já não constituem uma massa homogénea de indivíduos desqualificados e com processos herdados de pobreza, muitos são os “novos pobres”, ou como diria Castel (1998) os “náufragos da sociedade salarial”, que perderam a proteção social de desemprego (por excederem o tempo) ou nunca a chegaram a receber (jovens sem o primeiro emprego). A atual sociedade de risco e a vulnerabilidade social a elas associada permitiram o surgimento de indivíduos, que anteriormente estavam integrados, que perdem ou fragilizam as suas ligações deslizando, assim, para o estatuto de “défice de integração” (Castel, 2000), que os coloca num espaço que não é (ainda) de exclusão mas que estão claramente ameaçadas e em risco de lá parar.

A perspetiva atrás apresentada sobre o contrato e a relação entre direito e dever existente no RSI, tal como a noção de pobreza e exclusão social a que pretende responder influenciam, necessariamente, o modo como esta política é desenvolvida junto dos seus utilizadores. No que se refere ao contrato de inserção, constatamos que a ideia de contrato implicitamente invoca para uma relação simétrica de poder entre os contratantes, neste caso entre o NLI e o(s) beneficiário(s). Ora, é clara a inexistência dessa simetria, já que o beneficiário necessita da prestação para (sobre)viver o que o coloca numa situação de fragilidade. Para além disso, existe uma real dificuldade do cidadão comum negociar com as entidades públicas e privadas (de interesse coletivo). Isto sem considerar a “vontade” de negociação por parte dos NLI, que podem encarar a tentativa de negociação do beneficiário como uma recusa ao

apoio ou como estratégia para se furtar às suas obrigações. Esta ideia de contrato pressupõe frequentemente que ele apresenta a solução para resolver o problema do beneficiário, salientando a sua fragilidade moral e a sua responsabilidade pela situação em que se encontra. O contrato passa a uma “certidão de incapacidade” para um beneficiário que por incapaz de “resolver” a sua vida necessita da intervenção do NLI.

Trata-se de uma intervenção que dá primazia à “*regra da interioridade*” (Dubet, 2004), na qual a explicação da situação encontra-se em razões individuais e, por isso, a sua resolução passa pela mobilização dos recursos (apenas) individuais. Neste contexto, o RSI sublinha a tendência para o individualismo contemporâneo na qual o indivíduo é forçado a “*criar e gerir, não apenas a sua própria biografia, mas os laços e as redes que a rodeiam*” (Beck; Beck-Gernsheim, 2011, p. 4). Se esta premissa permite a concretização da liberdade individual, ela acaba por a priorizar e, desse modo, põe em perigo a noção de cidadania aliada a um projeto coletivo de bem-estar e justiça social.

Esta individualização do RSI permitiu a intensificação do carácter burocrático e instrumental (tecnicista) da intervenção desenvolvida com os beneficiários. As exigências colocadas aos profissionais - de focalização dos resultados, de diminuição do tempo de permanência dos utilizadores nas políticas e de quantificação de resultados - redundam numa ação cada vez mais tecnicista baseada na procedimentalização, que resultam em “soluções” rápidas (soluções pré-concebidas pelas instâncias e na qual se “ajusta” o problema do beneficiário). Para Branco e Amaro (2011, p. 665) este carácter instrumental expressa-se no Serviço Social por uma:

*“(...) focalização do assistente social nos procedimentos e na importância de seguir todos os passos previstos, em detrimento da avaliação diagnóstica e global da real situação dos utentes; de preocupação com os resultados, mais do que com o processo; de profunda confusão entre eficácia da intervenção e uma quantificação cega das práticas, e de sobrevalorização da importância dos assim designados procedimentos técnicos contra uma subvalorização dos impactos reais dos processos de intervenção na transformação individual e social”.*

Esta tendência para o “finalismo” (Amaro, 2012), através da focalização nos resultados e na quantificação da avaliação, além da burocratização da intervenção, leva, igualmente, uma atitude acrítica da intervenção na qual não se questiona os fatores sociais dos problemas sociais, ficando a análise por leituras de pequena escala

da realidade social em detrimento de compreensões macro. Esta tendência é frequentemente estimulada pela leitura territorialista do RSI que pretende dar respostas locais a um problema que sabemos ser maior.

Da análise efetuada neste trabalho ressalta a tendência para a despolitização do RSI, tendência que pensamos que ocorre, de modo geral, em todas as políticas sociais. Apesar do RSI estar desde a sua formulação, dependente do poder partidário (de cariz neoliberal), que se mobilizou para a apresentar como uma espécie de "salvação" das políticas de combate à pobreza e exclusão social que até aí teriam funcionado inadequadamente e "alimentando" a ociosidade e dependência dos seus beneficiários, verificamos que a maioria dos entrevistados menospreza o papel e a influência dos partidos (e dos seus atores) no RSI. Concebem o RSI como uma medida "neutra" de influências políticas, que surge sem conflitos mas como uma resposta "natural" à visibilidade pública de alegadas situações de abuso, fraude e ineficácia do RMG. Assim, o RSI é despojado do carácter político o que, entre outras consequências, permite reduzi-lo a uma vertente assistencialista que o distancia dos direitos.

Esta tendência para despolitizar o RSI poderá justificar o facto da maioria das entrevistas negar o espaço de influência que os implementadores podem ter na política. Para alguns dos que assumiram existir essa influência ela é vista como uma estratégia de poder dos profissionais e das instituições para decidirem quem "merece" manter o benefício e, desse modo, repor a "justiça". Aqui o RSI é encarado enquanto não direito, não cidadania, e a sua implementação como espaço de "julgamento" sobre o "merecimento" ou não do benefício.

Embora o mecanismo de seleção dos beneficiários esteja formatado de modo a não permitir a influência dos profissionais, constatamos que essa capacidade existe na elaboração do programa de inserção e no acompanhamento dos titulares e seus agregados familiares. Aqui os profissionais assumem um papel central na implementação da política, indo ao encontro da perspectiva de Lipsky (1976), segundo a qual estes agem, decidem, criam rotinas e mecanismos para responder a dúvidas e a omissões da lei que surgem no decorrer da implementação, na relação direta que se estabelece com a população beneficiária.

Consideramos que os implementadores não estão destituídos de espaços de influência ou poder sobre a política. Os valores, as visões, os interesses dos

implementadores (atores e organizações) desempenham um papel relevante na política, já que são eles que redistribuem os recursos, a informação, e efetuam o esforço quotidiano para que a política funcione e tenha sucesso. É uma visão em que os implementadores, os “*burocratas ao nível da rua*” como lhes chama Lispky (1976), são verdadeiros “*fazedores de política*”, uma continuidade do poder legislativo, que na materialização da política criam rotinas e respostas que (re)definem e (re)leem a política formulada.

Tendo em conta a presença constante de assistentes sociais na implementação do RSI (e de outras políticas sociais) sublinhamos a importância do seu papel de implementador<sup>156</sup> - que o diferencia de funções de mera execução burocrático-administrativa - que o coloca como um “fazedor de política”, como alguém que, pelo conhecimento que possui dos problemas sociais, das realidades em que intervém e pela proximidade com a população que atende, está numa posição privilegiada para: i) garantir o funcionamento das políticas, ii) utilizar adequadamente os seus recursos, iii) garantir o acesso (e entendimento) da informação e, iv) responder as situações e dúvidas que inevitavelmente surgem no dia-a-dia e que permitem “dar vida” à política. Desta forma, e com base nos contributos de Habermas (1999), podemos considerar que o implementador permite a articulação entre o “*sistema*” (que incorpora a lógica instrumental, as relações hierárquicas, o poder político e económico) com o “*mundo da vida*” (incorpora os significados, as visões do mundo)<sup>157</sup>.

É inquestionável a ligação entre o Estado Social e as bases “*de sustentação funcional-ocupacional*” do Serviço Social (Montaño, 1997), pelo que as redefinições que o Estado Social vivencia, e que referimos neste trabalho, provocam uma redefinição dos direitos sociais, das políticas sociais e, conseqüentemente, do Serviço Social. Esta constatação, aliada à grande percentagem de assistentes sociais que são responsáveis pela execução do RSI (e de outras políticas sociais) permitiu realçar aqui o papel do assistente social enquanto profissional responsável pelo acompanhamento dos beneficiários de RSI. No caso concreto das narrativas recolhidas e analisadas

---

<sup>156</sup> Além desse espaço os assistentes sociais (à semelhança de outros implementadores) deveriam ter presença nos processos de decisão, garantindo resposta mais adequada à realidade. Pensamos que o alheamento da função de “fazedor de políticas” por parte dos responsáveis pela sua implementação dificulta o envolvimento dos implementadores nas suas funções, bem como o comprometimento com a política que executam.

<sup>157</sup> Habermas (1999) apresenta duas categorias que coexistem na sociedade: sistema e mundo da vida. O “*sistema*” é regido pela razão instrumental e integra o poder político e económico. O “*mundo da vida*” refere-se a subjetividade dos atores em situações concretas das suas vidas e que servem de base para suas ações e compõem determinada visão de mundo.

essa função cabia aos protocolos de RSI, todos aqui representados por assistentes sociais<sup>158</sup>.

As narrativas apresentadas permitiram destacar duas visões distintas da intervenção social. A maioria encara a prática dos assistentes sociais segundo uma visão adaptativa (Dominelli, 1998) e individualista-reformista (Payne, 2002) e os restantes a partir de uma visão transformacional (Dominelli, 1998) e socialista-coletivista (Payne, 2002).

A visão adaptativa (Dominelli, 1998) e individualista-reformista (Payne, 2002) considera que a intervenção social procura ajustar os indivíduos às normas e onde o profissional detém um amplo poder de decisão, com o intuito de concretizar (através das suas decisões) a justiça e equidade social. Estes mesmos entrevistados ressaltam o imperativo legal e racional-burocrático, demonstrando a importância que dão aos procedimentos burocráticos e institucionais que levam a encarar o Serviço Social como um conjunto de ações e procedimentos administrativos, por vezes alheados do seu papel crítico, reflexivo e político. Esta atitude caracteriza uma ação profissional de controle e de reprodução social, de psicologização e individualização das relações sociais e de moldagem das necessidades sociais de acordo com os recursos institucionais existentes. Por sua vez, os beneficiários aceitam a lógica institucional e a releitura dos seus problemas pelo ponto de vista da instituição - que pode ser objetiva e tecnicamente correto mas não ir ao encontro da necessidade real e do problema vivenciado - pois sabem que *“aquele que não se conformar com a oferta institucional (...) fica sem nada, fica fora dos requisitos”* (Palmas, 1985, p. 127). Segundo Lodemel e Trickey (2001), o workfare é composto por programas ou medidas que requerem o retorno ao mercado de trabalho para que a pessoa possa cobrar as prestações sociais, ou seja, a inserção nessas medidas são um critério obrigatório para beneficiar do apoio - *“uma oferta que não se pode recusar”* (Lodemel; Trickey, 2001).

Consideramos que esta tendência na obrigatoriedade em aceitar qualquer emprego, ainda que indigno, mal remunerado e precário, em troca do direito à sobrevivência está relacionada com vários fatores, nomeadamente: a pressão dos beneficiários para satisfazer (legitimamente) as suas necessidades; a pressão das hierarquias em apresentar estatísticas e resultados imediatos; a inexistência na opinião pública (e penso que por vezes na própria formação dos profissionais) de perspetivas politizadas da realidade; a tendência socialmente aceite (e construída)

---

<sup>158</sup> De um modo geral, os profissionais responsáveis pelo acompanhamento do RSI são assistentes sociais, padrão que foi verificado em Aveiro.

para a “naturalização” e responsabilização individual pelos problemas sociais. Num estudo apresentado por Branco e Amaro (2011) esta pressão sobre os profissionais é exposta da seguinte forma:

*“(...) ficou claro neste estudo que é exercida uma enorme pressão sobre os profissionais no sentido da demonstração de resultados, o que se tem traduzido numa lógica de realizar o máximo possível de atendimentos e de disponibilizar uma “resposta” no período mais curto possível. Em paralelo, é também entendido como crucial o papel de verificação da veracidade das situações expostas pelos utentes. Isto significa que, com o tempo disponível, tudo o que o assistente social pode fazer é tomar nota do pedido do utente e assegurar que o indivíduo tem direito à prestação em causa”* (2011, p. 667).

Convém registar a existência de profissionais com práticas politizadas que “(...) apontam para a importância de constituir relações empáticas, que promovem a participação e o empowerment, com vista a atingir a autonomia do utente” (ibidem), ultrapassando o papel de simples mediador entre necessidades e ofertas institucionais. Encontramos nas entrevistas esta visão emancipatória de realização da justiça social, nesta prática transformacional e capacitadora que visa “(...) promover o bem-estar através da transformação das atuais configurações da desigualdade e do mal-estar que inibe as pessoas de realizarem seu pleno potencial” (Dominelli, 1998, p. 5). Uma visão próxima da perspetiva socialista-coletivista da profissão que Payne apresenta “ (...) contrariando as práticas que criam opressão e desfavorecimento, o trabalho social tenta, deste modo, incrementar relações mais igualitárias na sociedade” (2002, p. 20-21).

Na atualidade as exigências colocadas ao Serviço Social perante os novos problemas sociais são variadas: por um lado, exige-se que responda a problemas em constante mutação e, por outro lado, impõem-se respostas cada vez mais rápidas que encurtem o tempo de intervenção e aumentem o número de intervenções efetuadas. A despolitização da ação profissional, juntamente com a excessiva inclinação para a quantificação dos resultados da prática, sobrevalorizando a ação técnica e operativa, em detrimento da análise real dos impactos da intervenção na (mudança) pessoa e no contexto, permite o surgimento de profissionais que são meros gestores de recursos. Adiam a sua função relacional e de empoderamento levando a uma “funcionarização do Serviço Social” (Bouquet e Garcette, 2005, p. 41) que para os autores Branco e Amaro (2011, p. 665) pode ser traduzido no emergente “Serviço Social Ativo”, que centra as funções do assistente social numa ação burocrática, administrativa, de

coordenação e avaliação, deixando em segundo plano as funções de acompanhamento.

Esta perspetiva do Serviço Social distancia-se da definição aprovada pela Assembleia Geral da IFSW<sup>159</sup> e da IASSW<sup>160</sup> em Julho de 2014<sup>161</sup>:

*“O serviço social é uma profissão de intervenção e uma disciplina académica que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o empowerment e a promoção da Pessoa. Os princípios de justiça social, dos direitos humanos, da responsabilidade coletiva e do respeito pela diversidade são centrais ao serviço social. Sustentado nas teorias do serviço social, nas ciências sociais, nas humanidades e nos conhecimentos indígenas, o serviço social relaciona as pessoas com as estruturas sociais para responder aos desafios da vida e à melhoria do bem-estar social”.*

De modo a concretizar esta definição são, hoje, diversos os desafios enfrentados pelo Serviço Social. Um deles refere-se à capacidade dos assistentes sociais aliarem as práticas centradas na instrumentalidade e nos resultados, com as práticas relacionais, intrínsecas à profissão. Só assim, será capaz de responder às novas exigências sem colocar em causa a identidade e conteúdo da profissão, e poderá desenvolver a preconizada intervenção individualizada (de responsabilização) sem a dissociar dos contextos e fatores sociais em que os indivíduos se integram, procurando a mudança ao nível do indivíduo e da estrutura.

Não podemos, no entanto, esquecer que na contemporaneidade existem cada vez mais indivíduos a vivenciar situações de precariedade que colocam em causa a sua sobrevivência. Neste contexto de crise, as práticas de distribuição e garantia de rendimentos são tão necessárias como as ações de promoção e empoderamento. Soulet (2007, p. 11-14) apresenta dois tipos de intervenções sociais que podem ser conjugadas: a generativa e a paliativa. A primeira tem um carácter de promoção da cidadania, desenvolvimento de capacidades, empoderamento e autonomização dos indivíduos. A segunda garante uma ação mais assistencial (centrada na redução de risco) e, também, de enquadramento dos indivíduos que estão numa situação de

---

<sup>159</sup> A IFSW - Federação Internacional de Assistentes Sociais (FIAS) - é uma organização global que luta pela justiça social, direitos humanos e desenvolvimento social através da promoção do trabalho social, dos modelos a melhoria da sua prática e pela facilitação da cooperação internacional (<http://ifsw.org/>).

<sup>160</sup> A IASSW - Associação Internacional de Escolas de Serviço Social - é uma associação mundial de escolas de Serviço Social e outros programas educacionais de ação social de nível superior. Visa a promoção da educação do trabalho social em todo o mundo, o desenvolvimento de padrões para melhorar a qualidade da educação e do trabalho social, o incentivo do intercâmbio internacional, a partilha da investigação social e a defesa dos direitos humanos e do desenvolvimento social (<http://www.iassw-aiets.org>).

<sup>161</sup> Disponível em <http://www.apross.pt/profissao/defini%C3%A7%C3%A3o/>

ausência de possibilidade de inserção social, fruto de percursos biográficos constrangedores e destrutivos, falta de recursos materiais, relacionais e pessoais, o que exige por parte do profissional um acompanhamento mais personalizado e reforçado, podendo mesmo ter de ser prolongado. Duas formas de intervir que terão que se enlaçar e complementar.

Deste modo e seguindo o pensamento de Dominelli:

*“o Serviço Social atravessa um tempo de turbulência. Necessita de uma nova visão que avance com uma cidadania activa para os pobres - uma cidadania de iguais, que requer uma mudança pessoal e estrutural da ordem social existente (...) Estes procedimentos têm que ser substituídos por outros enraizados na equidade entre pessoas que partilham recursos, se tratam mutuamente com dignidade e respeitam os recursos físicos e sociais do planeta como uma herança de todos e de cada um e da comunidade. Esta é a base de uma nova visão capacitadora do Serviço Social (2004, p. 253).*

O assistente social é um profissional que facilita e proporciona o acesso aos direitos e contribui para a equidade e justiça social, que permite que as necessidades e interesses dos sujeitos “sem voz” adquiram visibilidade na esfera pública. Tarefa que necessariamente envolve um compromisso com os interesses da população que atende e com a cidadania. De facto, *“Os requisitos básicos das democracias são a garantia de liberdade e igualdade a todos os cidadãos. A pobreza limita ambas. Democracias divergem quanto à prioridade dada a cada dimensão e justificam a sua preferência baseada em diferentes filosofias de justiça social”* (Figueira-McDonough, s/d:1).

É, assim, essencial retomar a politização do coletivo e das políticas sociais, para as afastar da sua atual tendência para se configurar como *“(...) uma ‘démarche’ essencialmente técnica, como uma espécie de ação política sem alma, sem inocência, mas também sem culpa”* (Stoer; Cortesão; Correia, 2001, p. 45). O Serviço Social assume um papel essencial nessa politização através de práticas emancipatórias e anti-opressivas, integradas num projeto ético-político que permitem repolitizar o próprio Serviço Social. Apesar de muitos assistentes sociais negarem o ativismo político e até o encarem como inapropriado para o exercício da profissão (Midgley, 2001) é fundamental a mobilização do poder na luta de forças que caracterizam o campo social, para combater a desigualdade e defender os direitos e a justiça social. Para Faleiros esta perspectiva para além de fortalecer a cidadania permite uma *“(...) articulação da dimensão política com a dimensão de serviços, não se reduzindo o*

*Serviço Social, nem a relações psicológicas nem a relações burocráticas para acesso a determinados benefícios*” (1999, p. 169).

Esta “recolocação” da dimensão política do e no Serviço Social apenas poderá surgir se existir um investimento no conhecimento da complexa realidade contemporânea e da diversidade de processos que a produzem. Uma investigação que deve ser aliada a uma formação atualizada aos novos profissionais e aos que já se formaram.

Em suma, podemos dizer que no itinerário da política de RSI no concelho de Aveiro existem dois “caminhos”, um percorrido pela maioria e o outro palmilhado por uma minoria dos entrevistados.

O caminho da maioria baseia-se num pensamento de base liberal que provoca, como refere Yazbek (2001), uma “*refilantropização do social*”, que transforma direito em deveres morais, levando a uma despolitização da “questão social” e ao abandono do seu carácter coletivo e político. Consequentemente, a pobreza deixa de ser um problema público retirando-lhe a possibilidade da sua resolução ser no espaço dos direitos e empurrando-a para uma dimensão privada de dever moral individual. Esta mutação resultaria numa rutura com a lógica dos direitos (logo da possibilidade de reclamar juridicamente), numa regressão dos direitos sociais e no crescimento de ações assistencialistas assentes sobretudo em decisões privadas. Trata-se de uma leitura da realidade destituída de uma crítica baseada nas estruturas e nas desigualdades sociais, uma despolitização do problema e da sua solução, que leva à limitação das atuais políticas sociais e, por consequência da intervenção social a elas associadas, que é empurrada para um tecnicismo da prática que se esvazia da dimensão política<sup>162</sup>.

O caminho percorrido pela minoria concebe o RSI como resultando de um processo político (com grande pendor partidário), baseado sobretudo em questões ideológicas, em detrimento das verdadeiras necessidades surgidas na e com a política. Aponta para uma perspetiva de pobreza e exclusão social assente numa crítica das desigualdades sociais e na qual o Estado, a sociedade e as instituições são

---

<sup>162</sup> Embora não se tenha efetuado o estudo no sentido de compreender os fatores que estão na base deste pensamento e a forma de desenvolver a profissão, consideramos que se poderão relacionar com o déficit da perspetiva política durante a formação académica, com a separação entre a investigação e o mundo do trabalho, com as exigências das instituições empregadoras e com o elevado número de pedidos e população que leva a uma ação mecanizada sem espaço para a reflexão.

coresponsabilizados. Encara o processo como sendo político, embora sublinhe que é despoliticado pelo próprio NLI, que se demite da sua função de produtor de ações com base em reivindicações e necessidades locais, para se assumir como um mecanismo de reprodução de decisões centrais. Esta despoliticização do RSI permite uma transformação de direitos em “não-direitos”. Trata-se da promoção de uma ideia restritiva e excludente de cidadania, baseada na focalização das respostas e que se apresenta como um instrumento fundamental para os princípios neoliberais que pretendem fazer (re)nascer nas políticas a função de controlo, disciplinamento e normalização social. Este *“produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais”* respondem aos problemas sociais a partir da *“solidariedade local, da auto-ajuda e da ajuda mútua”* (Montaño, 2003, p. 186).

O tecnicismo atualmente existente afunda e, simultaneamente, desafia o potencial do Serviço Social para se assumir como o garante de acesso à cidadania, principalmente para os segmentos mais vulneráveis da população. Caso não encare este desafio a profissão poderá ser assumida como meramente executiva e abdicando da sua função propositiva e do seu papel ativo na formulação das políticas sociais. Trata-se do abandono da *“atitude política”* (Faleiros, 2002, p. 86) na profissão e, conseqüentemente do seu potencial emancipador. Esta frágil consciência da dimensão política da profissão pode ter várias causas, que embora não tenham sido aqui reveladas, permitimo-nos enunciá-las: falta de consciência política geral, cansaço e descrença na mudança, deficiente formação profissional (formação apolítica), confusão entre posição política e partidária, precariedade laboral que leva ao não questionamento.

Figueira-McDonough (2007) considera o Serviço Social na sua prática deve articular a autonomia individual com a promoção da justiça social de modo a permitir a concretização do princípio da liberdade e igualdade. Apesar disso, a autora refere que normalmente o assistente social pela natureza das situações na qual interfere centra a sua prática mais na promoção da autonomia (individual) do que na justiça social e participação democrática. Apesar dessa “limitação” considera que o assistente social continua a diferenciar-se de outras profissões pela sua luta constante para garantir a justiça social.

Tal como realça Behring (2009) o atual Estado neoliberal prioriza as políticas sociais focalizadas, com intervenção em determinados grupos sociais levando a perda da sua dimensão de universalidade e, simultaneamente mercantiliza as necessidades

e respostas permitindo um espaço para a privatização das políticas sociais (Iamamoto, 2004), pondo em causa o seu reconhecimento enquanto direitos sociais de cidadania.

Este processo de despolitização do social - que retira a legitimidade de grupos que pretendem denunciar a violação dos direitos sociais e as desigualdades sociais - é acompanhado, como referimos, pela “*desresponsabilização social*” do Estado (Faleiros, 1999) e pela focalização das políticas que permite orientá-las para os mais pobres, tornando serviços universais em serviços dirigidos aos pobres (Montaño, 1997). A leitura evocada pela maioria dos entrevistados do RSI é um “caminho” fértil para a despolitização do RSI (e do social), abrindo o espaço para a validação de leituras do senso comum, descontextualizadas e afastadas de uma análise dos problemas. Deste modo, fica aberto o “caminho” para a moralização do benefício e dos beneficiários, para a explicação da realidade por meio de preconceitos e, conseqüentemente, para a legitimação de ações de controle, repressão e punição dos beneficiários.

Consideramos que o caminho para refazer o itinerário apresentado passa pela reconstrução das perspetivas que permitam a re-politização do RSI, das políticas sociais, da leitura sobre os problemas sociais e da intervenção a eles associada.

Politizar é uma via para criar itinerários “despreconceitualizados”.

## Bibliografia

---

AGUILAR, M; ANDER-EGG, E. (1995) - Avaliação de Serviços e Programas Sociais. 2ª ed. Petrópolis: Vozes.

ALMEIDA, A; GUERREIRO, M.; LOBO, C; TORRES, A; WALL, K. (1998) - Relações Familiares: Mudanças e Diversidade. In J. Manuel VIEGAS; A. Firmino da COSTA (orgs.). Portugal. Que Modernidade? 2ª ed. Oeiras: Celta, pp. 45-78.

ALMOND, G; POWELL, B. Jr. (1978) - Comparative Politics. 2 th.ed. Boston: Little, Brown and Company.

AMARO, I. (2012) - Urgências e Emergências do Serviço Social. Fundamentos da profissão na contemporaneidade. Lisboa: UCEditora.

ANDER\_EGG, E. (1990) - Evaluación de programas de trabajo social. Argentina: Editorial Hvmanitas.

ANDERSON, J. (1984) - Public Policy-Making. 2ª ed. N. York: Holt Reinhart e Winston Inc.

ARRETCHE, M. (1996) - Mitos da Descentralização – Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. n.º 31. ano 11. p. 44-66.

AUTÈS, M. (1991) - Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations. In Collectif. Le RMI à l'épreuve des faits. Paris : Syros. p. 197-213.

AZNAR, G. (1988) - Revenue Minimum Garanti et Deuxième Chèque. In Futuribles, n.º120. p. 59-68.

BARDACH, E. (1977) - The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law. 1ª ed. Cambridge: MIT Press.

\_\_\_\_\_ (1998) - Los Ochos Pasos para el Análisis de Políticas Públicas. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas.

\_\_\_\_\_ (2009) - A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving. 3ª ed. Washington: CQ Press.

BARELI, Y. (1990) - Le Grand Intégrateur. In Connexions n.º 56. p.85-100.

BARROSO, J. (1996) – Introdução. In J. BARROSO e J. PINHAL (org.). A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização. Lisboa: Colibri, p. 9-12.

BECK, U. (1994) - The Reinvention of Politics: Towards a theory of reflexive modernization. In U. BECK, A. GIDDENS, S. LASH (orgs.). Reflexive modernization.

Politics, tradition and aesthetics in the modern social order. Oxford: Blackwell Publishers, p. 1-55.

\_\_\_\_\_ (2000) - The Brave New World of Work. Cambridge: Polity press.

\_\_\_\_\_ (2014) - A Europa Alemã. De Maquiavel a «Merkievel»: Estratégias de poder na crise do Euro. Lisboa Edições 70.

BECK, U; BECK-GERNSHEIM, E. (2003) - La individualización – El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas. Barcelona: Paidós.

BEHRING, E. (2009) - Acumulação capitalista, fundo público e política social. In BOSCHETTI, I. et al. Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez. p. 44-63.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, C. (2001) - Metodologia para avaliação de políticas públicas: Uma experiência em educação profissional. Coleção Questões da Nossa Época, v. 75. São Paulo: Cortez.

BERMAN, P. (1980) - Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations. In H. INGRAM; D. MANN (eds). Why Policies Succeed or Fail. London: Sage. pp. 205-227.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (1997) - Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Washington: BID.

BIRKLAND, T. (2007) - Agenda Setting in Public policy. In F. FISHER, G. MILLER e M. SIDNEY (eds). Handbook of Public Policy Analysis. London: Taylor and Francis Group. p. 63-78.

BLAIKIE, N. (2000) - Designing Social Research. Cambridge: Polity Press.

BOLTANSKI, L; CHIAAPELLO, È. (1999) - Le Nouvel Esprit du Capitalisme. Paris: Gallimard.

BORJA, J; VALDES, T; POZO, H; MORALES, E. (1986) - Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local. ICI. Santiago: Salesianos. p. 7-257.

BOUQUET, B; GARCETTE, C. (2005) - Assistante Sociale Aujourd’hui. Paris: Maloine.

BOURDIEU, P. (org) (1993) - La Misère du Monde. Paris: Le Seuil.

BRANCO, F. (2001) - A Fase Lunar dos Direitos Sociais – Virtualidades e limites do RMG como direito de cidadania em Portugal. Tese de Doutoramento para o grau de doutor em Serviço Social apresentado na UCP e PUC/ SP. Lisboa: FCH-UCP/PUC-SP.

\_\_\_\_\_ (2008) - Acção Social, Individuação e Cidadania – A construção do Acompanhamento Social no contexto do Estado Social Activo. In Revista Cidades e Territórios, 17. Lisboa: CET- Centro de Estudos Territoriais. p.81-91.

\_\_\_\_\_ (2009) - «The sun and the clouds»: Meaning, potential and limits of the primary solidarity in Portugal. In Conference The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities Urbino. 17-19 September.

BRANCO, F; AMARO, I. (2011) - As práticas do «Serviço Social Activo» no âmbito das novas tendências da política social: uma perspectiva portuguesa. In Serviço Social & Sociedade, n.º 108. Out/ dez. p. 656-679.

BRESSON, Y. (1991) - Réalité économique du revenue d'existence. In Y. BRESSON, H. GUITTON. Repenser La Solidarité. Paris: Editions Universitaires. p.85-122.

BROWNE, A; WILDAVSKY, A. (1983) - La Implementación como Exploración. In J. PRESSMAN; A. WILDAVSKY (orgs). Implementación. México: FCE. p. 347-376.

BUCCI, M. (2008) - Notas para uma Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In C. FORTINI, J. ESTEVES; M. DIAS (orgs). Políticas Públicas: Possibilidades e Limites. Belo Horizonte: Editora Fórum. p. 225-260.

CABRAL, M. (2014) - Dimensões da Cidadania. A mobilização política em Portugal numa perspectiva comparada. Porto: Afrontamento.

CALEIRAS, J. (2008) - A articulação das estratégias de emprego e inclusão social: um overview português. Porto: Projecto Bridges for Inclusion/ REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal.

CAPUCHA, L. (1998) - Nós e eles cá dentro: sobre o mito de um Robinson Crusoe ao contrário. In Comunicado do seminário Pobreza e Exclusão Social: Horizontes de Intervenção Debate. Promovido pelo Presidente da República durante a deslocação a Projectos de Luta Contra a Pobreza de 17 a 19 de Dezembro em Coimbra. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda.

\_\_\_\_\_ (coord) (1998a) - Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da fase experimental. Lisboa: MTS/ CIES.

\_\_\_\_\_ (2000) - Territórios da pobreza, onde é preciso voltar. In Sociedade e Território n.º 30. p. 8-15.

\_\_\_\_\_ (2005) - Desafios da Pobreza. Oeiras: Celta.

CARIA, T. (1999) - A racionalização da cultura profissional dos professores - uma abordagem etno-sociológica no contexto do 2º ciclo do ensino básico. In Revista Portuguesa de Educação, 12 (1). p. 205-242.

CARMO, R; RODRIGUES, J. (2009) - Prefácio: Da ficção do mercado livre à realidade do Estado. In R.M. CARMO e J. RODRIGUES (coord.). Onde pára o Estado?. Políticas públicas em tempo de crise. Lisboa. Nelson de Matos. p. 13-18.

CATARINO, A. (1995) - Desenvolvimento Local: a pessoa como centro; o mundo como horizonte. In A Rede para o Desenvolvimento Local. 2. p. 24-25.

CASTEL, R. (1991) - De l'indigence à l'exclusion, La Désaffiliation: Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle. In J. DONZELOT (org.). Face à L'exclusion le Modèle Français. Paris: Esprit.

\_\_\_\_\_ (1997) - As Transformações da Questão Social. In R. CASTEL; L. WANDERLEY e M. BELFIORE-WANDERLEY. Desigualdade e a Questão Social. São Paulo: EDUC. p. 161-190.

\_\_\_\_\_ (1998) - As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crónica do Salário. Petrópolis: Ed. Vozes.

CASTELLS, M. (1998) - L'Ère de l'Information (I vol.): La Société en Réseaux. Paris: Fayard.

\_\_\_\_\_ (1999) - L'Ère de l'Information (II vol.). Le Pouvoir de l'Identité. Paris: Fayard.

\_\_\_\_\_ (1999a) - L'Ère de l'Information (III vol.). Fin de Millénaire. Paris: Fayard.

\_\_\_\_\_ (2000) - A precariedade : transformações históricas e tratamento social. In Marc-Henry SOULET (org.). Da Não Integração. Coimbra. Quarteto.

\_\_\_\_\_ (2012) - Devir do Estado Providência e Trabalho Social. In Locus Soci@al 4/2012. p. 7-21.

CASTRO, M. (1991) - Descentralização e Política Social. In Cadernos CEPAM, n.º 8. p.80-87.

CHARLOT, B. (1994) - La territorialisation des politiques éducatives: une politique nationale. In B. CHARLOT (coord.). L'École et le Territoire: Nouveaux Espaces, Nouveaux Enjeux. Paris: Armand Colin. p.27-48.

\_\_\_\_\_ (1997) - Du Rapport au Savoir. Eléments pour une Théorie. Paris: Anthropos.

CE – Comissão Europeia (1994) - Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego. Os desafios para o século XXI. Luxemburgo: CE/ Serviços de publicações oficiais das Comunidades Europeias.

\_\_\_\_\_ (1999) - European Community Household Panel (ECHP): selected indicators from the 1995 wave. Luxemburgo: Eurostat.

\_\_\_\_\_ (2000) - QCA – Quadro Comunitário de Apoio III: Portugal 2000-2006. Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

CEC – Commission of the European Communities (1981) - Final report from the commission to the council on the first programme of pilot schemes and studies to combat poverty. Bruxelas, 15/12 COM (81) 769 final.

CIES/ CESO, I&D (1998) - Grupos Sociais Desfavorecidos face ao Mercado – Tipologias e quadro básico de medidas recomendáveis. Lisboa: CIES/ CESO, I&D.

CLAVEL, G. (2004) - A Sociedade de Exclusão – Compreendê-la para dela sair. Coleção Educação e Trabalho Social n.º 4. Porto: Porto Editora.

COBB, R; ELDER, C. (1983) - Participation in American Politics: the Dynamics of agenda-building. Baltimore: the Johns Hopkins University Press.

COHEN, E; FRANCO, R. (1999) - Avaliação de Projectos Sociais. 3ª ed. Petrópolis: Vozes.

CNRM – Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (1999) - Execução da medida e caracterização dos beneficiários. Relatório semestral. Lisboa: Instituto de Desenvolvimento Social.

\_\_\_\_\_ (2002) - Relatório Anual 2001. Execução da medida e caracterização dos beneficiários. Lisboa: Instituto de Desenvolvimento Social.

\_\_\_\_\_ (2002a) - Avaliação dos Impactes do Rendimento Mínimo Garantido. Caracterização dos Perfis dos Beneficiários RMG. Famílias Monoparentais Femininas. Lisboa: Instituto de Desenvolvimento Social.

\_\_\_\_\_ (2002b) - Avaliação dos Impactes do Rendimento Mínimo Garantido. Os Beneficiários do RMG. Trajectórias de vida, vivências e impactes diferenciados. Lisboa: Instituto de Desenvolvimento Social.

COSTA, A; SILVA, M; PEREIRINHA, J; MATOS, M. (1985) - A Pobreza em Portugal. Lisboa: Caritas Portuguesa.

COSTA, A. (1998) - Exclusões Sociais. In Cadernos Democráticos n.º 2. Lisboa: Gradiva.

\_\_\_\_\_ (2006) - Comunicação apresentada na 32nd. Internacional Conference on Social Welfare/ ICSW. Brasília 16 a 20 de julho de 2006.

\_\_\_\_\_ (coord.) (2008) - Um Olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo. Lisboa: Gradiva.

DAHL, R; LINDBLOM, C. (1953) - Politics, Economics & Welfare. Chicago: University Chicago Press.

DEACON, B. (1998) - Globalisation and Social Policy: Internacional Actors and discourses. Comunicação apresentada ao Congresso ISA. Montreal (mimeo).

DOMINELLI, L. (1998) - Anti-Oppressive Practice in Context. In R. ADDAMS; L. DOMINELLI e M. PAYNE. Social Work: Themes, issues and critical debates. Londres: Mac Millan Press. p. 3-22.

\_\_\_\_\_ (2004) - Social work theory and practice for a changing profession. Cambridge: Polity Press.

DROR, Y. (1971) - Design for Policy Sciences. New York: American Elsevier.

\_\_\_\_\_ (2007) - Salir del paso, 'ciencia' o inercia?. In L. A. VILLANUEVA (ed). La Hechura de las Políticas. 3ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 255-264.

DROR, Y; LASSWELL, H. (1972) - Public Policy Re-Examined. In Policy Sciences, n.º 2, vol. 3. p. 270-271.

DUBET, F. (2004) - Préface. In D. CASTRA. L'insertion professionnelle des publics précaires. Paris: PUF.

DYE, T. (1976) - Policy Analysis: What Governments do, why they do it, and what difference it makes. Alabama: University of Alabama Press.

\_\_\_\_\_ (1992) - Understanding Public Policy. 7ª ed. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

EASTON, D. (1953) - The Policy System. New York: Willey.

\_\_\_\_\_ (1965) - A System Analysis of Political Life. New York: Willey.

ELDER C; COBB, R. (1996) - Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. In L. A. VILLANUEVA (ed). Problemas Públicos e Agenda de Gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 77-104.

ELMORE, R. (2007) - Diseño Retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas. In L. A. VILLANUEVA (ed). La Implementación de las Políticas. 3ªed. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 251-280.

EAPN (2014) - Indicadores sobre a pobreza. Dados Europeus e Nacionais. Porto: EAPN/ Rede Europeia Anti-Pobreza do Norte.

EAPN (2015) - Indicadores sobre a pobreza. Dados Europeus e Nacionais. Portugal: Rede Europeia Anti-Pobreza.

ESPING-ANDERSEN, Ø. (1990) - The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

\_\_\_\_\_ (1996) - After the Golden age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In G. ESPING-ANDERSEN (org.). Welfare States in Transition: National adaptations in global economies. Londres: Sage. p.1-31.

ESPING-ANDERSEN, Ø; PALIER, B. (2009) - Três Lições Sobre o Estado-Providência. Lisboa: Campo da Comunicação.

ESTIVILL, J. (2000) - Una Perspectiva desde el Sur: Colores distintos para um mismo mosaico Europeo. Comunicação apresentada no Seminário Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza da União Europeia: A garantia de um Rendimento Mínimo, organizada pela Presidência Portuguesa da União Europeia. Almansil, 1 a 2 de Fevereiro de 2000.

\_\_\_\_\_ (2003) - Exclusion Sociale: Concepts et Stratégies. Comunicação do Colóquio Internacional de Políticas Públicas, Pobreza e Exclusão Social da Associação Internacional dos Sociólogos de Língua Francesa –AISLF e Investigações Sociológicas da Universidade Nova de Lisboa - CEOS na Universidade Regional do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul -UNIJUI, Ijuí. Brasil, 26 a 28 Novembro.

EUROSTAT (2013) - Eurostat Newsrelease, 184/2013, 5 de Dezembro 2013. Luxemburgo: European Social Statistics, Edition/Eurostat Pocketbooks.

EUZEBY, C. (1988) - Le Revenue Minimum Garanti: une formule en gestion. In Revue Droit Social, n.º 3. p. 262-271.

\_\_\_\_\_ (1991) - Le Revenue Minimum Garanti. Paris: La Decouvert.

FALEIROS, V. (1999) - Os desafios do serviço social na era da globalização. In Serviço Social & Sociedade, v. 20, n. 61. p. 153-187.

\_\_\_\_\_ (2001) - Desafios do Serviço Social na era da globalização. In H. MOURO e D. SIMÕES (orgs). 100 anos de Serviço Social. Coimbra: Quarteto. p. 313-349.

\_\_\_\_\_ (2002) - Crítica a una política del sujeto. In Trabajo Social, n.º 4. FCH/ UNC. p. 62-82.

\_\_\_\_\_ (2007) - A Política Social no Estado Capitalista. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_ (2011) - O que Serviço Social quer dizer. In Serviço Social & Sociedade n.108. p.748-761.

FARGION, V. (2000) - Timing and the Development of Social: Care Services in Europe. In M. FERRERA, M. RHODES (eds.). Recasting the European Welfare State, West European Politics. London: Frank Cass Publishers. p. 59-88.

FARINHA, C. (s/d) - Evolução do número de beneficiários do RSI. disponível em [http://www.fundacao-betania.org/ges/arquivos/Evol\\_Benef\\_RSI\\_Farinha\\_Rodrigues2013.pdf](http://www.fundacao-betania.org/ges/arquivos/Evol_Benef_RSI_Farinha_Rodrigues2013.pdf).

FERRERA, M. (1996) - The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. In Journal of European Social Policy, 6 (1). p. 17-37.

FERRERA, M; HEMERIJICK, A; RHODES, M. (2000) - O Futuro da Europa Social – Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia. Oeiras: Celta editora.

FIGUEIRA- McDONOUGH, J. (2007) - The Welfare State and Social work: pursuing social justice. Londres: Sage.

\_\_\_\_\_ (s/d) - Democracia e empowerment estrutural: Exclusão como problema político. Policopiado.

FIGUEIREDO, A; FIGUEIREDO, M. (1986) - Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um quadro de referência teórica. In Análise & Conjuntura, vol. 1, n.º 3. p. 107-127.

FLICK, U. (2005) - Métodos Qualitativos na Investigação Científica. 2.ª ed. Lisboa: Monitor.

FRANSCISCO, D. (2002) - "Poder local em Portugal: heranças pesadas e desafios emergentes. In Sociedade e Cultura 4. Cadernos do Noroeste, Série Sociológica, vol. 18. p. 1-2.

FRIEDMAN, M. (1962) - Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press.

FREY, K. (2000) - Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In Planejamento e Políticas Públicas, n.º 21. p. 211-259. disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>.

GALAMBA, J. (2009) - A crise actual não revela apenas as contradições do neoliberalismo. In R. CARMO e J. RODRIGUES (coord.). Onde pára o Estado?. Políticas públicas em tempo de crise. Lisboa: Nelson de Matos. p. 115-142.

GAUDIN, J.-P. (dir.) (1996) - La Négociation des Politiques Contractuelles. Paris: L'Harmattan.

GAULEJAC, V; AUBERT, N. (1991) - Le Coût de l'Excellence. Paris: Seuil.

GAULEJAC, V; LEÓNETTI, I. (1994) - La lutte des places: insertion et désinsertion. Paris: Desclée de Brouwer.

GARCIA, R. (2001) - Subsídios para Organizar Avaliações da Acção Governamental. In Planejamento e Políticas Públicas, n.º 23. p. 7-70.

GELDOF, D. (1999) - New activation policies: promises *and* risks. In M. HEIKKILA (ed). Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. p 13-26.

GERSTON, L. (1997) - Public Policy Making: Process and Principles. New York: M.E Sharpe.

GOUJON, D. (1994) - Le Revenu Minimum en Europe. Quelles perspectives pour un projet communautaire de lutte contre l'exclusion?. In Revue Français des Affaires Sociales, n.º 2. p. 89-109.

GOMES, C. (2006) - A insustentável leveza dos Territórios: Uma crítica à territorialização das políticas públicas. In Cadernos do Observatório dos Poderes Locais, n.º 7. FEUC/ CES. p.1-28.

GOODIN, R. (1998) - Social Welfare as a Collective Social Responsibility. In R. GOODIN; D. SCHMIDTZ. Social Welfare and Individual Responsibility. Cambridge: Cambridge University Press. p. 99-195.

GORZ, A. (1992) - On the difference between society and community, and why basic income cannot by itself confer full membership of either. In V. PARIJS (ed.). Arguing for Basic Income. London: Verso. p. 178-184.

\_\_\_\_\_ (1997) - Misères do Présent. Richesse du Possible. Paris: Galilée.

GOUGH, I. (2000) - From Welfare to Workfare: Social integration of forced labour? Comunicação apresentada no Seminário Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza da União Europeia: A garantia de um Rendimento Mínimo, organizada pela Presidência Portuguesa da União Europeia. Almansil, 1 a 2 de Fevereiro de 2000.

GRAMSCI, A. (1917) - La Città Futura. Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/gramsci/1917/02/11.htm>.

GUERRA, Y. (1997) - A instrumentalidade do Serviço Social. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_ (2007) - Instrumentalidade no trabalho do Assistente Social. In Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Maio, 2007, p.1-15.

GUERRA, I. (1997) - The dark side of the moon do Rendimento Mínimo Garantido. In Sociologia – Problemas e Práticas, n.º 25. p. 157-164.

\_\_\_\_\_ (2006) - Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo. Sentidos e formas de uso. Estoril: Príncipia.

GUERRA, I; CHITAS, H. (1998) - Programa de Inserção. Reflexões Metodológicas. Lisboa: CNRMG.

GUERRERO, O. (1994) - Los usos del análisis de implementación de políticas. In Gestión y Política Pública, v.3, n.º 1. p.19-43.

GUIBENTIF, P; BOUGET, D. (1997) - As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.

HABERMAS, J. (1999) - Teoría de acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Tauros.

\_\_\_\_\_ (2001) - A Constelação Pós-Nacional. Ensayos Políticos. São Paulo: Litera Mundi.

HAM, C; HILL, M. (1993) - The Policy Process in the Modern Capitalist State. 2ª ed. London: Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

HANSEN, H; HESPANHA, P. (1998) - Integration policies: a cross-national comparative study of views on inclusion and exclusion. Comparative Report INPART – a TSER research project, Work Package 1. Utrecht, Department of Sociology.

HATZFELD, H. (2001) - Construir novas legitimidades em trabalho social. In H. MOURO e D. SIMÕES (coord.). 100 anos de Serviço Social. Coimbra: Quarteto. Cap. 8.

HECLO, H. (1972) - Policy Analysis. In British Journal of Political Science, vol. 2, n.º1. p. 83-108.

HECLO, H; WILDAVSKY, A. (1974) - The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics. London: Macmillan.

HEMERIJCK, A; PHILIP, M.; KESS V. (2000) - Welfare Netherlands. In S. KUHNLE. Survival of European Welfare States without work? Divergent experiences of reform in Germany. London: Routledge. pp. 106-127.

HESPANHA, P. (1999) - Em Torno do Papel Providencial da Sociedade Civil Portuguesa. In Cadernos de Política Social, n.º 1, p. 13-42.

\_\_\_\_\_ (2001) - Mal-estar e Risco Social num Mundo Globalizado. Novos Problemas e Novos Desafios para a Teoria Social. In B. SOUSA SANTOS (org.). Globalização: Fatalidade ou Utopia. Porto: Afrontamento. p. 163-196.

\_\_\_\_\_ (2002) - Algumas questões de fundo para uma avaliação da nova geração de políticas sociais. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de La Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.

\_\_\_\_\_ (2008) - Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios. In Revista de Ciências Sociais, v.39, n.1. p. 5-15.

HESPANHA, P; MATOS, A. (2000) - Compulsão para o Trabalho ou Emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego. In Sociologia, ano 2, nº 4. jul/dez 2000. p.88-107.

HILL, M. (1993) - New Agendas in the Study of the Policy Process. Great Britain: Harvester Wheatsheaf.

HIRST, P. (1997) - The Global Economy – Myths and Reality. In International Affairs, 73(3). p. 409-425.

HOFFERBERT, R. (1974) - The Study of Public Policy. New York: The Bobbs-Merril Company.

HOGWOOD, B; GUNN, L. (1981) - The Policy Orientation. United Kingdom: Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.

\_\_\_\_\_ (1984) - Policy Analysis for the Real World. Oxford: Oxford University Press.

HOGWOOD, B. (1987) - From Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain. New York: Oxford University Press.

HOOD, C. (1991) - A public management for all seasons. In Public Administration Review vol. 68. p. 3-19.

\_\_\_\_\_ (1995) - Contemporary public management: a new global paradigm? In Public Policy and Administration, vol. 10 no. 2. p. 104-117.

HOWLETT, M; RAMESH, A. (1995) - Studying Public Policies: Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto: Oxford University Press.

HUMET, J. (1995) - Cambio y continuidad en las políticas sociales del Estado de Bienestar. In VARGAS, MORALES e FERNANDEZ (coords.). Avances en Política Social. Granada: Diputación Provincial de Granada.

HVINDEN, B. (1999) - Activation: A Nordic perspective in linking welfare and work. European Foundation for the improvement of living and work conditions. p. 5-1 e 87-91.

IAMAMOTO, M. (2004) - As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no serviço Social contemporâneo. In M. MOLINAolina. (org.). La cuestión social y la formación profesional en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latino americana. Costa Rica: ALAETS/Espacio Ed./Escuela de Trabajo Social. p. 17-50.

IANNI, O. (1997) - A Era do Globalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

INE – Instituto Nacional de Estatística (2009) - Destaque, informação à comunicação social de 15 de julho de 2009.

ISS, I.P – Instituto da Segurança Social, I.P (2005) - Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental. Lisboa: ISS,I.P.

ION, J. (2000) - Le Travail Social à l'Épreuve du Territoire. Paris: Dunod

JACCOUD, L. (2007) - Protecção Social no Brasil: debates e desafios. Brasília: IPEA.

JENKINS, G. (1978) - A Review of the Methodology for Social Cost-Benefit Analysis As Proposed by the World Bank. Disponível em [http://www.queensjdiexec.org/publications/qed\\_dp\\_31.pdf](http://www.queensjdiexec.org/publications/qed_dp_31.pdf).

JOAQUIM, C. (2015) - Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal. In Cadernos do Observatório #3. Disponível em [http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv\\_III\\_fevereiro2015.pdf](http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_III_fevereiro2015.pdf)

JOHNSON, N. (1987) - The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism. Brighton: Weatsheaf.

JONES, C. (1997) - An introduction to the study of public policy. North Scituate, Massachusetts: Duxbery Press.

KINGDON, J. (1984) - Agendas, alternatives and public policies. Boston: Little Brown&Co.

KRAME, R. (1990) - Voluntary Organizations in the Welfare State of the Threshold of the 90's. In CVOWP 8. London: Centre for Voluntary Organization/ LSE.

LAMARQUE, G. (1995) - Exclusion, Que sais je? Paris: PUF.

LAMOUNIER, B. (1982) - Análise de Políticas Públicas: Quadro teórico-metodológico de referência. In FUNDAP, Planejamento e políticas públicas. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo. p. 5-21.

LANE, C. (1995) - Industry and Society in Europe: stability and change in Britain, Germany and France. Aldershot: Edward Elgar.

LAVINAS, L. (2013) - Na contramão dos direitos universais. Notas para reflexão. In Plataforma Política Social. Agenda para o Desenvolvimento, Cadernos Temáticos, n. 1. Disponível em <http://www.politicasocial.net.br>.

LEIBFRIED, S. (1992) - Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into de European Community. In Z. FERGE; J. KOLBERG (orgs.). Social Policy in a Changing Europe. Boulder, CO: Campus/ Westview. pp. 245-280.

LESSARD-HERBERT, M; GOYETTE, G; BOUTIN, G. (2008) - Investigação Qualitativa - Fundamentos e Práticas. Lisboa: Instituto Piaget.

LEVITAS, R. (2000) - What is Social Exclusion. In D. GORDON; P. TOWNSEND (orgs.) - Breadline Europe, the measurement of poverty. Bristol: The Policy Press. p.357-383.

LINDBLOM, C. (1959) - The Science of Muddling Through. In Public Administration Review, n.º 19. p. 79-88.

\_\_\_\_\_ (1979) - Still Muddling, Not Yet Through. In Public Administration Review, 39, n.º 4. p. 317-326.

\_\_\_\_\_ (1981) - O Processo de Decisão Política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

\_\_\_\_\_ (2007) - La Ciencia de 'Salir del Paso'. In L. A. VILLANUEVA (ed). La Hechura de las Políticas. 3ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 201-254.

LINDBLOM, C; WOODHOUSE, E. (1993) - The Policy Making Process. 3ª ed. Prentice Hall: Englewood Cliffs, NJ.

LIPSKY, M. (1976) - Towards a theory of street-level bureaucracy. In W. HAWLEY; M. LIPSKY (eds.). Theoretical Perspective on Urban Politics. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. p. 196-213.

\_\_\_\_\_ (1978) - Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head. In W. BURNHAM; M. WEINBERG (ed). American Politics and Public Policy. Cambridge, MA: MIT Press. p. 391-402.

LODEMEL, I; TRICKEY, H. (2001) - "An offer you can't refuse" – Workfare in International Perspective. Bristol: Policy Press.

LORENZO, R. (2005) - Los fenómenos de cambio en el análisis de las políticas públicas. In Revista Administración & Desarrollo, n.º 43. p.6-29.

LOWI, T. (1964) - American Business and Public Policy Case Studies and political theory. In World Politics, XVI. p. 677-715.

\_\_\_\_\_ (1972) - Four Systems of Policy, Politics and Choice. In Public Administration Review, vol. 32. p. 298-310.

LUBANDO, C; ARAÚJO, M. (2003) - Avaliação de Programas Sociais: Virtualidades técnicas e virtualidades democráticas. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.

LUKES, S. (1974) - Power. A Radical View. London: Macmillan.

MAJONE, G. (1997) - From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. In Journal of Public Policies, 17. p. 139-167.

MALACALZA, S. (2009) - La dimensión política del trabajo social y su posibilidad de aportar a la construcción de políticas públicas que fortalecen los derechos sociales. In CARO, R (org). Políticas públicas, derechos y trabajo social en el Mercosul. Buenos Aires: Espacio Editorial. p. 187-194.

MAMEDE, R. (2009) - Os desafios do desenvolvimento económico e as políticas públicas. In R. CARMO e J. RODRIGUES (coord.). Onde Pára o Estado? Políticas Públicas em Tempos de Crise. Lisboa: Nelson de Matos. p. 173-198.

MARQUES, J. (2003) - Poder Normalizador: a sombra da intervenção social. Tese apresentada à Escola Superior de Educação do ISMT para a obtenção do grau de mestre em Serviço Social.

MENY, Y; THOENING, J. (1992) - Las Políticas Públicas. Barcelona: Ariel.

MIDGLEY, J. (2001) - Issues in international social work: resolving critical debates in the profession. In Journal of Social Work, v. 1, n. 1. p. 21-35. Disponível em: <http://www.sagepub.com/jimenezstudy/articles/Midgley.pdf>

MILANO, S. (1988). La pauvreté absolue. Paris: Hachette.

MINGIONE, E. (1998) - Fragmentação e Exclusão: A Questão Social na Fase Actual de Transição das Cidades nas Sociedades Industriais Avançadas. In Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 41, n.º 4, pp. 673-700.

MINOGUE, M. (2000) - Should flawed models of public management be exported? Issues and practices. United Kingdom: Inst. for Development Policy and Management. Disponível em <http://hdl.handle.net/10068/577712>.

MISHRA, R. (1995) - O Estado-Providência na Sociedade Capitalista. Oeiras: Celta.

\_\_\_\_\_ (1998) - Beyond the Nation State. Social Policy in the Age of Globalization. In Social Policy and Administration, 32 (5). p. 481-500.

MQE – Ministério para a Qualificação e o Emprego (1996) - Inquérito à Pobreza. Lisboa: MQE.

MTSS - Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2001) - Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003. Lisboa: MTSS.

MONTAÑO, C. (1997) - O Serviço Social frente ao neoliberalismo: mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional. In Serviço Social & Sociedade, n. 53.

\_\_\_\_\_ (2003) - Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2ª ed. São Paulo: Cortez.

MOZZICAFREDDO, J. (1998) - Estado, Modernidade e Cidadania. In J. VIEGAS, A. FIRMINO da COSTA (orgs.). Portugal, Que Modernidade? 2ª ed. Oeiras: Celta. p. 245-283.

MOZZICAFREDDO, J; LÁZARO, A; PUERTA, B, SÁNCHEZ, E; FERREIRA, J. (2001) - Una Europa social y plural. In Actas del VII Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo Social. Granada.

NICOLAS-LE STRAT, P. (1996) - L'implication. Une Nouvelle base de l'Intervention Social. Paris: L'Harmattan.

NUNES, M. (2004) - Serviço Social e regulação Social. Agência do Assistente Social. Porto: Estratégias Criativas.

\_\_\_\_\_ (2010) - Serviço Social em contexto: Política Social e Serviço Social. In Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención Social, 1 (1). p.59-79.

NUNES, J. (1995) - Com mal ou com bem, aos teus te até: As solidariedades primárias e os limites da sociedade-providência. In Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 42, p. 5-25.

OFFE, C. (1984) - Legitimação política por decisão majoritária. In C. OFFE (org.). Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 314-354.

\_\_\_\_\_ (1992) - A non-productivist design for social policies. In V. PARIJS; PHILIPPE (ed). Arguing for Basic Income. London: Verso. p. 61-77.

OFFREDI, C. (1991) - L'insertion: Entre le politique et le théorique. In Revue Française des Affaires Sociales. p. 207-219.

OLIVEIRA, L. (1997) - Os Excluídos Existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n.º 33, p. 49-61.

OLSON, M. (1982) - The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, & social rigidities. New Haven, CT: Yale University Press.

PAIS, J. (2002) - Sociologia da Vida Quotidiana. Teorias, Métodos e Estudos de Caso. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

PALMAS, D - (1985). A prática política dos profissionais: o caso do Serviço Social. São Paulo: Cortez.

PAPADOPOULOS, Y. (1999) - Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques. Disponível em [www.ssp.univ.ch](http://www.ssp.univ.ch).

PAPADAKY, E; TAYLOR-GOOBY P. (1987) - The Private Provision of Public Welfare: State, Market and Community. Hemel Hempstead: Wheatsheaf books.

PARSONS, W. (1995) - Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. UK: Edgand Elgar.

PAUGAM, S. (1997) - Revenu Minimum et politiques d'insertion. Comment la pauvreté se régule dans les sociétés européennes. In Intervenção Social. 15/16. p. 15-46.

\_\_\_\_\_ (2003) - Desqualificação Social: Ensaio sobre a nova pobreza. Coleção Educação e Trabalho Social n.º 6. Porto: Porto Editora.

PAYNE, M. (2002) - Teoria do Trabalho Social Moderno. Coimbra: Quarteto.

PEDROSO, P. (1998) - Formação e Desenvolvimento Rural. Lisboa: Celta Editora.

\_\_\_\_\_ (2010) - Modelos de activação dos desempregados: Os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais. In Colecção Cogitum, n.º 37. Lisboa: GEP/MTSS.

PEREIRINHA, J. (1995) - Pobreza e Exclusão Social: Fronteiras conceituais, relevância para a política social e implicações na sua medida. In FERREIRA, J. et al. Entre a Economia e a Sociologia. Oeiras: Celta. p. 208-232.

\_\_\_\_\_ (2008) - Política Social. Fundamentos de actuação das políticas públicas. Lisboa: Universidade Aberta.

\_\_\_\_\_ (2008a) - Política Social. Formas de actuação no contexto europeu. Lisboa: Universidade Aberta.

PEREIRINHA, J. et al (1999) - Exclusão Social em Portugal: Estudo de Situações e Processos de Avaliação das Políticas Sociais: Relatório de Investigação. Lisboa: CISEP/ CESIS.

PEREZ-RUS, J. (1998) - Avaliação do Processo de Implementação: Algumas questões metodológicas. In E. RICO (org.). Avaliação de Políticas Sociais. São Paulo: Cortez. p. 65-73.

PETERS, G (1992) - American Public Policy. New Jersey, Chatam: Chatam House Publisher.

\_\_\_\_\_ (2001) - The future of governing. 2ª ed. Kansas: University Press of Kansas.

\_\_\_\_\_ (2005) - The Problem of Policy Problems. In Journal of Comparative Policy Analysis, Vol. 7, n.º 4. p. 349-370.

PETERS, T; WATERMAN, R. (1982) - Search of excellence. New York: Harper&Row.

- POIRIER, J; CLAPIER-VALLADON, S; RAUBAUT, P. (1999) - Histórias de Vida. Teoria e Prática. Oeiras: Celta.
- POWELL, F. (2001) - The Politics of Social Work. London: Sage Publications.
- PRESSMAN, J; WILDAVSKY, A. (1973) - Implementation. Berkeley: University of California Press.
- REALDATO, J; PEREZ, M. (ed.) (2005) - Análisis de políticas públicas. Espanha: Editorial da Universidad de Granada.
- REAPN (2007) - Rendimento Social de Inserção: 10 anos depois da implementação da medida. In Análise n.º 14. Agosto de 2007. Porto: Gabinete de Investigação e Projectos da REAPN
- REIN, M; RABINOVITZ, F. (2007) - La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. In L. A. VILLANUEVA (ed.). La Implementación de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 147-184.
- RHODES, M. (1996) - Southern European Welfare State. In South European Society and Politics, 1 (3). p. 1-22.
- \_\_\_\_\_ (2000) - The political economy of social pacts: 'competitive corporatism' and European welfare reform. In P. PIERSON (org). The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- RIBEIRO, T. (2009) - Socialismo democrático. Estado e liberdade individual. In R. CARMO e J. RODRIGUES (coord.). Onde pára o Estado?. Políticas públicas em tempo de crise. Lisboa: Nelson de Matos. p. 143-172.
- ROBERT, A; DOMINELLI, L; PAYNE, M. (1998) - Social Work: Themes, Issues and Critical Debates. Londres: MacMillan Press.
- ROBERTS, K. (1983) - Un nouveau mode de distribution des revenue. In Futuribles, n.º 68. p. 27-58.
- ROCHA, J. (2001)- Gestão Pública e Modernização Administrativa. Oeiras: INA.
- \_\_\_\_\_ (2011) - Gestão Pública. Teorias, Modelos e Prática. Lisboa: Escolar Editora.
- \_\_\_\_\_ (2010a) - Gestão do Processo Político e Políticas Públicas. Lisboa: Escolar Editora.
- RODRIGUES, D. (2003) - Perspectivas sobre a Inclusão. Da Educação à Sociedade. Porto: Porto Editora.
- RODRIGUES, F. (1997) - Rendimento Mínimo Garantido: Uma janela indiscreta. In Intervenção Social, nº 115/16. p. 111-119.
- \_\_\_\_\_ (1999) - Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal. Lisboa: ISSS.
- \_\_\_\_\_ (2002) - Pobreza e Exclusão Social: Debates com consequências para a agenda de cidadania. In Comunicação do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal. p. 8-11.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2003) - A Acção Social na Área da Exclusão Social. Lisboa: Universidade Aberta.

\_\_\_\_\_ (2006) - Independentes da subsidio-dependencia. In MAGALHÃES, A; STOER, S (orgs). Reconfigurações. Educação, Estado e Cultura numa Época de Globalização. Porto: Profedições, lda.

\_\_\_\_\_ (2008) - Novas Políticas Sociais Novas: Entre «Belas» e «Senãos». In Locus Social 1/2008. p. 90-94.

\_\_\_\_\_ (2009) - 'Novas' políticas sociais: Uma janela (in)discreta sobre um 'outro' lugar do Estado. In P. PEREIRA, I. BOSCHETTI, R. STEIN & S. YANNOULAS (eds.). Política social, trabalho e democracia em questão. Brasília: Universidade de Brasília. p. 179-208.

\_\_\_\_\_ (2010) - A inserção como meio de autonomização. In J. VARELLA (coord.). Seminário Europeu. RSI - Um Direito à Integração Social. Lisboa: CNRSI. p.85-90. Disponível em [http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13308/rsi\\_direito\\_integracao\\_social](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13308/rsi_direito_integracao_social).

RODRIGUES, F; STOER, S. (1998) - Entre Parceria e Partenariado. Oeiras: Celta Editora.

RODRIGUES, F; CONSTANTIN, T; HOVEN, R; NUNES, M. (2005) - Pobreza e Perspectivas Europeias. Frankfurt: Peter Lang.

RODRIGUES, E. (2010) - Escassos Caminhos. Os processos de imobilização social dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção. Porto: Afrontamento.

ROSANVALLON, P. (1998) - A Nova Questão Social: Repensando o Estado-Providência. Brasília: Instituto Teotónio Vilela.

ROTH DEUBEL, A. (2002) - Políticas Públicas: Formulación, Implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

\_\_\_\_\_ (2006) - Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora.

\_\_\_\_\_ (2008) - Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?. In Estudios Políticos, n.º 33. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. p.67-91.

RUAS, M. (s/d) - Análise de políticas Públicas: Conceitos básicos. Disponível em: [www.ufba.br/~paulopen/ADM-politicas\\_sociais.html](http://www.ufba.br/~paulopen/ADM-politicas_sociais.html).

RUBERT, M; SARAGOSSÁ, J. (s/d) - Mecanismos de inserção sociolaboral na Espanha". Prometo de Investigação do Ministério de Educação e Ciência «Emprego e Exclusão Social: Rendas Mínimas e outros mecanismos de inserção sócio laboral. p. 5-25. Disponível em <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primafacie/article/download/4472/3378>.

RUIVO, F. (2000) - Poder local e Exclusão Social: dois casos de estudo da organização local da luta contra a pobreza. Coimbra: Quarteto.

\_\_\_\_\_ (2000a) - O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal. Porto: Afrontamento.

SABATIER, P; MAZMANIAN, D. (2007) - La implementación de la política pública: un marco de análisis. In L. A. VILLANUEVA (ed). La Implementación de las Políticas. 3ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 323-372.

SARAIVA, E. (2006) - Introdução à Teoria da Política Pública. In E. SARAIVA; E. FERRAREZI (org.). Políticas Públicas, vol. 1. ENAP. p. 21-42.

SALAMA, P. (1999) - O Tamanho da Pobreza: Economia Política da Distribuição da Renda. Rio de Janeiro: Garamond.

SANTOS, B. (1990) - O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: O caso das Políticas de Saúde. In. BOAVENTURA S. SANTOS. O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1998). Porto: Afrontamento. p. 193-266.

\_\_\_\_\_ (1991) - Um Discurso Sobre as Ciências. 5ª ed. Porto: Afrontamento.

\_\_\_\_\_ (1993) - O Estado, as Relações Salariais e o Bem-estar Social na Semi-periferia: O caso português. In BOAVENTURA S. SANTOS (org.). Portugal: Um Retrato Singular. Porto: Afrontamento. p. 15-56.

\_\_\_\_\_ (1998) - Reinventar a Democracia. In Cadernos Democráticos, n.º4. Lisboa: Fundação Mário Soares/ Gradiva Publicações, Lda.

\_\_\_\_\_ (1998a) - Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In Oficina do CES n.º 107.

\_\_\_\_\_ (2000) - Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal. In Conferência apresentada no seminário europeu Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de um Rendimento Mínimo, organizada pela Presidência Portuguesa da União Europeia. Almansil, 1 a 2 de Fevereiro.

\_\_\_\_\_ (2001) - Os Processos de Globalização. In BOAVENTURA S. SANTOS (org.). Globalização. Fatalidade ou Utopia? Porto: Afrontamento. p. 31-106.

SANTOS, B; FERREIRA, S. (2001) - A Reforma do Estado-Providência entre Globalizações Conflitantes. In P. HESPANHA e G. CARAPINHEIRO (orgs.). Risco Social e Incerteza. Pode o Estado Recuar Mais? Porto: Afrontamento. p. 177-225.

SCHARPF, F. (1997) - Combating Unemployment. In Continental Europe: Policy options under internationalization. n.º 3/97. Florença: European University Institute.

SELF, P. (1997) - What's happened to adm inistration theories. In Public Policy and Administration, v. 12, n.º 1. p. 8-20.

SEM, A. (2000) - Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras.

SILVA, F. (2009) - Metamorfose do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social. In R. CARMO e J. RODRIGUES (coord.). Onde pára o Estado?. Políticas públicas em tempo de crise. Lisboa: Nelson de Matos. p. 19-52.

SILVA, M. (1999) - Novas Desigualdades, Novas Solidariedades e Reforma do Estado: Uma reflexão breve. In Revista Critica de Ciências Sociais, n.º 54. p. 79-89.

SIMON, H. (1957) - Administrative Behaviour. 2ª ed. New York: Macmillan.

\_\_\_\_\_ (1983) - Administration et Processus de Decision. Paris: Economica.

SNOWER, D. (1997) - Challenges to social cohesion and approaches to policy reform. In OCDE, Societal Cohesion and the Globalizing Economy: What does the future hold? Paris: OCDE. p. 39-60.

SOULET, M. (org.) (2000) - Da não-integração. Tentativas de definição teórica de um problema social contemporâneo. Coimbra: Quarteto.

\_\_\_\_\_ (2007) - O Trabalho Social Paliativo: entre redução de risco e integração relativa. In Cidades, Comunidades e Territórios, 15. p. 11-27

\_\_\_\_\_ (2012) - Prefácio. In I. AMARO. Urgências e Emergências do Serviço Social. Lisboa: UCE. p. 11-17.

SOUZA, C. (2006) - Políticas públicas: uma revisão da literatura. In Sociologias, ano 8, n.º 16. p.20-45.

SPOSATI, A. (1998) - Mínimos Sociais e Seguridad Social: Uma revolução da consciência da cidadania. In Intervenção Social, n.º 17/18. p. 197-225.

\_\_\_\_\_ (1999) - A Globalização da Economia e Processos de Exclusão Social. In Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: CEAD. p. 61-76.

STANDING, G. (1999) - Global Labour Flexibility: Seeking distributive justice. London: MacMillan Press.

STIGLITZ, J; ORSZAG, P. (1999) - Rethinking pension reform: ten myths about social security systems. In World Bank Conference New Ideas About Old Age Security. Disponível em <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.htm>.

STOER, S; RODRIGUES, F. (2000) - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Análise do contributo das parcerias. In A. BETTENCOURT et al. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: Construção Ecológica da Acção Educativa. Lisboa: IIE. p. 171-193.

STOER, S; CORTESÃO, L; CORREIRA, J. (orgs.) (2001) - Transnacionalização da educação. Da crise da educação à “educação” da crise. Porto: Edições Afrontamento.

STOER, S; MAGALHÃES, A; RODRIGUES, D. (2004) - Os lugares da Exclusão – Um dispositivo de diferenciação pedagógica. São Paulo: Cortez.

STOER, S; MAGALHÃES, A. (2005) - A diferença somos nós: A gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais. Porto: Edições Afrontamento.

STOKER, R. (2007) - Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. In L. A. VILLANUEVA (eds.). La Implementación de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 373-412.

SUBIRATS, J. (1989) - Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Colección Estudios. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/ Ministerio para las Administraciones Públicas.

SUPIOT, A. (1996) - Le travail en perspective: Introduction. In Revue Internationale du Travail, 135, (6). p. 663-674.

THOENING, J. (1985) - L'analyse des politiques publiques. In G. MADALEINE (eds.). Traité de Science Politique. Paris: PUF. p. 1-60.

TENÓRIO, F. (2000) - Flexibilização Organizacional: Mito ou realidade? São Paulo: Editora FGV.

TORRES, A; ANTUNES, M. (2007) - O Regresso dos Partidos. Lisboa: Âncora Editora.

TOURAINÉ, A. (1992) - Les inégalités de la société industrielle, exclusion du marché. In J. AFFICHARD e J. FOUCAULT (eds). Justice Sociale et Inégalités. Paris: Esprit. p. 163-174.

TOURAINÉ, A. (1999) - Como sair do liberalismo? Lisboa: Terramar.

\_\_\_\_\_ (1996) - O que é a democracia? Lisboa: Instituto Piaget.

TRABADA, A. (2003) - Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. In Revista de Investigaciones Políticas e Sociológicas RIPS, vol. 2, n.º 1-2. p. 63-81.

TRIBUNAL DE CONTAS (2000) – Relatório de Auditoria n.º 2/2000 – Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo do Rendimento Mínimo Garantido. Lisboa: Tribunal de Contas.

VAN METER, D; VAN HORNE, C. (1976) - The Implementation of Intergovernmental Policy. In D. VAN METER e C. VAN HORN (eds.). Public Policy in the Federal System. Lexington, MA: Lexington Books.

\_\_\_\_\_ (2007) - El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In L. A. VILLANUEVA (eds.). La Implementación de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 97- 146.

VAN PARIJS, P. (1987) - Quel destin por l'allocation universelle?. In Futuribles, n.º 106. p. 17-31.

\_\_\_\_\_ (1992) - Competing justification of basic income. In P. VAN PARIJS (ed). Arguing for Basic Income. London: Verso. p. 3-43.

\_\_\_\_\_ (1995) - Real freedom for all: What if anything can justify capitalism? Oxford: University Press.

VERDÈS-LEROUX, J. (1978) - Les Travail Social. Paris: Ed. de Minuit.

VELÁSQUEZ, V. (2001) - Notas sobre el estado y las políticas públicas. Colombia: Almudena.

VIANA, A. (1996) - Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. In Revista de Administração Pública, vol. 30, n.º 2. p. 5-43.

VIÉDMA, C. (1996) - Introducción a la evaluación. In C. VIÉDMA e A. LARA (orgs). Evaluación de Programas Sociales. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.

VILLANUEVA, L. (1996) - El Estudio de las Políticas Públicas. 2ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa.

\_\_\_\_\_ (1996a) - La Hechura de las Políticas. 2ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa.

\_\_\_\_\_ (2003) - El Estudio de las Políticas Públicas. 3ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa.

\_\_\_\_\_ (2007) - La Implementación de las Políticas. 3ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa.

WALTER, T. (1989) - Basic Income: Freedom from poverty, freedom from work. London: Marion Boyars.

WILDAVSKY, A. (1979) - Speaking Truth to Power: The art and craft of policy analysis. Boston: Little Brown.

WEISS, C. (1998) - Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies. 2ª ed. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hill.

WUHL, S. (1996) - L'insertion. Les politiques en crise. Paris: PUF.

XIBERRAS, M. (1996) - As Teorias da Exclusão – Para uma construção do imaginário do desvio. Lisboa: Instituto Piaget.

YAZBECK, M. (1995) - A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social. In Cadernos ABONG nº 11.

\_\_\_\_\_ (2001) - Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil. In Temporalis, n.º 3, ano II. p. 33-40.

\_\_\_\_\_ (2007) - Classes Subalternas e Assistência Social. 6ª ed. São Paulo: Cortez Editora.

\_\_\_\_\_ (2010) - Serviço Social e Pobreza. In Revista Katálisis. Florianópolis v. 13 n.2. p. 153-154.

YOUNG, J. (1999) - The Exclusive Society. London: Sage.

#### **Documentos da legislatura e legislação:**

Diário da Assembleia da República (DRA), I Série, n.º52, de 25/03/94.

Diário da Assembleia da República (DAR), I Série, n.º76, de 26/05/94.

Diário da Assembleia da República (DAR), I Série, n.º 68, de 10/05/96.

Diário da Assembleia da República (DAR), II Série A, n.º 35 de 27/04/2000.

Diário da Assembleia da República (DAR), I Série, n.º. 75/VIII/1 de 08/06/2000.

Diário da Assembleia da República (DAR), I Série, n.º 20, de 15/06/2002.

Diário da Assembleia da República (DAR), I Série n.º 110, 11/04/2003.

Diário da Assembleia da República (DAR), I Série, n.º 28, de 04/06/2005.

Diário da Assembleia da República (DAR), I Série, n.º 28, de 04/06/2005.

Diário da Assembleia da República (DAR), I Série, n.º 86, de 04/02/2006.

Lei n.º 28/84 de 14 de Agosto de 1984 - Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

Recomendação 92/441/CEE– recomendação do Conselho aos Estados-Membros

Recomendação 92/442/CEE - recomendação do Conselho aos Estados-Membros

Projecto-lei nº 309/VI de Março de 1994- criação do RMG apresentado pelo PCP.

Projecto de lei 385/VI de Maio 1994 - criação do RMG apresentado pelo PS.

Projecto-lei n.º 25/VII de 1995 - criação do RMG apresentado pelo PS.

Projecto-lei n.º 6/VII do PCP de 1995 - criação do RMG apresentado pelo PCP.

Lei n.º19-A/96- cria o RMG.

Decreto-Lei n.º 196/97 de 31 de Julho - regulamenta a Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho.

Decreto-Lei n.º 164-A/97 de 27 de Junho – regulamenta as CLA.

Lei n.º 13/2003 de 21/05 (com rectificação n.º 7/2003 de 29/05) - e cria o RSI.

Decreto-Lei n.º 283/2003 de 08 de Novembro - regulamenta a Lei n. 13/2003, de 21/05.

Lei n.º 45/2005 de 29 de Agosto - primeira alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.

Decreto-Lei n.º 42/2006 de 02 de Fevereiro - altera o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8/11.

Lei n.º 4/2007 de 16/01- Lei de Bases do sistema de Segurança Social.

Decreto-lei n.º 42/2006 de 23/02 – regulamenta a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.

Despacho n.º 451/2007 de 10/01 - regulamenta os Protocolos de RSI.

Decreto-lei n.º 70/2010 de 16 de Junho - estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos para a verificação das condições de recursos.

Decreto-lei n.º 133/2012 de 27 de junho - altera os regimes jurídicos de proteção social.

Portaria n.º 257/2012 de 21 de agosto - estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.

Decreto-lei n.º 1/2016, DR n.º 3/2016, série I de 06/01 – altera a anterior lei do RSI

## **Apêndices**

---

### **Lista de Apêndices**

Apêndice A – Guião da entrevista

Apêndice B – Sinopses das entrevistas aos informantes privilegiados

## Apêndice A

---

### Guião da Entrevista

#### I. Formulação da política

1. Quais as razões que permitiram a criação do RSI?
2. Quais os principais atores que permitiram que entrasse na agenda pública?
3. Como caracteriza o processo de decisão da política?
4. Porque se optou por uma política compósita?
5. Qual o problema, o objeto, que a política pretende responder

#### II. Implementação da política

6. Quem faz parte, e é responsável, pelo processo de implementação da política?
7. Qual a influência do contexto institucional/ organizacional na implementação da política?
8. Qual a influência dos atores responsáveis pela implementação na política? Na implementação existe algum espaço de flexibilização da política que permite que estes a influenciem?

#### III. Avaliação da implementação da política

9. Quais os fatores de sucesso e insucesso da política?
10. A política esta adequada ao problema que pretende responder?
11. Quais as propostas para a melhoria da política?

## Apêndice B

### Sinopse das entrevistas aos informantes privilegiados

#### I. Processo de formulação da política

#### Questões 1 e 2. Razões da entrada na agenda pública da necessidade de criação do RSI e principais atores responsáveis por isso

E1	Não sei. Não respondo a nada sobre a elaboração da política ou o que seja anterior a 2009, pois só nessa altura é que entrei para o NLI.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não sabe quais as razões da alteração</li> <li>• Não sabe quais os atores</li> </ul>
E2	<p>A mudança foi com o Dr. Bagão Félix, que mudou a medida porque tentaram afunilar, no sentido de que o outro era muito mais amplo, sem grande fronteira sem grandes limites. Foi um boom, vamos apoiar as famílias, estão todos em crise vamos dar-lhe uma forma de poderem sair deste limite, desta linha de miserabilismo e dar-lhes uma hipótese de singrarem, só que isso foi um bocadinho demais. Assim, tentou-se criar um normativo, uma regulamentação muito mais precisa. À luz daquilo que foi o RMG o que aconteceu em 2003 foi uma contração no tempo, uma contração naquilo que são políticas sociais. Uma contração no sentido que foi voltar a questionar tudo aquilo que tinha sido até aquele momento e voltar a questionar num sentido crítico, ou seja, foi um questionar que repôs algumas verdades. Quando se repõe verdades faz-se uma avaliação. O que se fez em 2003 foi uma contração no tempo para reavaliar aquilo que foi uma medida de inserção social, uma medida de apoio a famílias que precisavam as vezes de um pouquinho apenas para sair daquele patamar de incapacidade de gestão da sua situação económica e financeira para lhes dar a possibilidade e o estímulo de eles saltarem e conseguirem ter uma estabilidade que as vezes com um apoio monetário se consegue obter. O grande problema, a grande questão das políticas, foi que soubemos e podemos avaliar que esse apoio financeiro não foi suficiente para essas famílias mudarem os seus hábitos, os seus modos de estar, os seus procedimentos e a sua realidade naquele limbo de miséria. Porque? Porque ao mesmo tempo outras entidades não conseguiram dar a resposta que se pensava que deviam de algum modo ter dado para que houvesse um programa de reinserção pleno, porque não chega dar, não chega fornecer, ter um donativo, ou ter um rendimento que lhes é assegurado mensalmente, não chega, é insuficiente porque muitas dessas famílias enfermam de problemas básicos, nomeadamente porque não tem uma escolaridade capaz, porque não tem empregos, porque não têm condições físicas e intelectuais que respondam a esse equilíbrio que lhes era pedido, era sugerido, porque muitas delas têm problemas de alcoolismo, de toxicodependência, portanto não são pessoas com autonomia nem com equilíbrios psíquicos...</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razões: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Melhorar as falhas verificadas pelos técnicos: discrepância entre apoio fornecido e obrigações estipuladas</li> <li>○ Necessidade de restringir o acesso: preocupação restritiva</li> </ul> </li> <li>• Atores: Segurança Social e políticos, nomeadamente MTSS</li> </ul>

	<p>não reúnem as condições mínimas para poderem, quer dizer...não é apenas com um apoio financeiro que se pode alterar as condições de fragilidade e de vulnerabilidade de uma família tem de ser muito mais. Aqui neste caso eu acho que o único sucesso e em 2003 o que foi feito foi essa avaliação, foi ver que foi dado muito dinheiro, foi realmente colocado à disposição de muitas famílias um suporte financeiro que não foi acompanhado com a tal exigência da parte das famílias em dar uma resposta. Aquilo que se recebe também é preciso dar um contributo.</p> <p>A avaliação da medida foi feita pelas equipas, pela segurança social, pelas equipas que estão a trabalhar nas instituições que acompanharam o lançamento do RMG. Até porque quando é feita esta avaliação ela sai de um Ministério, no caso da Solidariedade e Segurança Social, que tem várias instituições a trabalhar. Portanto tem de ser cruzado com muitas entidades, recorrem geralmente ao apoio da segurança social para os rendimentos, recorrem ao apoio da saúde para o apoio a famílias portanto eles recorrem a um sem número de suportes.</p>	
E3	<p>O RSI resultou de uma alteração do RMG. E essa alteração foi motivada essencialmente por razões de natureza política. Teve a ver com a mudança governamental que houve na altura, com a ida do PSD e do CDS-PP para o governo e com algumas alterações que, na minha opinião, foram de cosmética que tiveram que ser feitas exatamente por compromissos eleitorais ou pelo discurso que os partidos na altura que foram para o governo, nomeadamente o CDS, tinham tido durante a campanha eleitoral, nomeadamente a questão da integração dos vales sociais, que nunca foram implementados. As questões da proteção da maternidade que também foi na altura mudado, que também era uma coisa muito querida do CDS, aliás não é por acaso que o ministro na altura era o Bagão Félix que era do CDS. Agora em termos do funcionamento da medida e da lógica da medida ela na prática não se alterou embora estas questões se tivessem sido implementadas, nomeadamente as questões dos vales sociais trariam uma perspetiva em termos de intervenção completamente diferente, não manteríamos o beneficiários enquanto dono da prestação do RSI, ou seja, o condicionamento que ele tem ao nível da aplicação dos dinheiros que recebe é um condicionamento que resulta da negociação com o próprio técnico e do acompanhamento que é feito por este, enquanto se fosse introduzido a questão dos vales sociais, os vales eram dirigidos só para um conjunto de bens e não são transacionáveis e assim a capacidade de autodeterminação do beneficiário era profundamente alterada. Mas como os vales sociais não foram implementados, de facto em termos reais a medida, aquilo que era a essência da medida, na minha perspetiva não se alterou grandemente, nem em termos do trabalho realizado pelos técnicos. Foi por motivos essencialmente políticos e não sei se agora não vai trazer alguma coisa com esta nova alteração. As modificações posteriores da política foram, também, por motivos políticos. Mas a discussão pública não foi quase nenhuma. Nem anteriormente foi, nem em 2005, quando o PS foi para o governo. Houve algumas alterações, as principais alterações que me recordo foi a questão do aumento das penalizações, retirada dos vales sociais, alguma alteração ao nível das constituições dos núcleos e a renovação passou outra vez a ser automático, mas que ela já o era na prática por impossibilidade da parte dos técnicos, a verdade é que ela em termos do funcionamento administrativo nunca deixou de ser automática. Muitos centros distritais, principalmente Porto e Lisboa, não tinham nem tem capacidade de resposta nem para acompanhar nem</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razões: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mudança de governo</li> <li>○ A política mantém-se na essência idêntica mas com alterações ideologias e partidárias</li> </ul> </li> <li>• Atores políticos</li> </ul>

	<p>para avaliar os requerimentos, ainda hoje fazem a avaliação simplesmente em sede de gabinete, na maioria das vezes. Atores locais? Não foram ouvidos. Nem os contextos locais, nem discussões em termos internos. Eu vim para a direção da UDS em 2005 mas se tivesse existido discussão acho que saberia. Não houve internamente grande discussão relativamente em relação as questões das alterações, nem em 2003, nem em 2005. Foi essencialmente um processo de decisão político que, obviamente, pressupõe determinadas vertentes ideológicas e determinadas formas de ver a sociedade e de ver como é que ela se pode organizar e até de ver as próprias pessoas, mas do ponto de vista, por exemplo, técnico não houve propriamente um trabalho desenvolvido de preparação, tendo em vista a alteração e o aperfeiçoamento da medida. Não houve a não ser no âmbito dos gabinetes e sempre condicionada por estas questões essencialmente ideológicas.</p>	
<p>E4</p>	<p>Foram atores mais políticos</p> <p>Eu acho que um dos primeiros fatores foi a alteração do governo, foi na altura em que o PSD veio para o governo. Porque se sentiu a necessidade de tirar aquela ideia, um bocado preconcebida, que havia do garantido. Então decidiram alterar para o RSI, pois também tenho ideia que havia algumas situações onde, de facto, aquilo era como um dado adquirido. As pessoas recebiam aquele dinheiro e não tinham muita noção da obrigatoriedade que isso trazia, foi uma forma de mudar a postura das pessoas em relação a medida e se calhar restringir também o acesso a medida, já que esta lei é mais rígida em relação a essas questões.</p> <p>Tentou-se criar uma maior obrigação por parte das pessoas.</p> <p>Foi uma decisão nacional. Eu julgo que neste momento não somos ouvidos mas de 2003 para 2005 acho que houve uma melhoria. Pelo menos na nossa prática foi mais fácil lidar com algumas situações porque se uma medida que tem uma legislação muito definida por trás não há maneira de abranger determinadas situações que nos talvez pela nossa sensibilidade social e de conhecer as especificidades daquela situações gostaríamos que a lei abrangesse e muitas vezes não abrangia. Acho que de 2003 a 2005 fomos ouvidos, de alguma forma fomos ouvidos, porque as alterações correspondeu as nossas necessidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razões:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alteração do Governo</li> <li>○ Alteração da ideia de que era um rendimento adquirido</li> <li>○ Necessidade de restringir o acesso a medida</li> </ul> </li> <li>• Atores políticos e indiretamente os profissionais</li> </ul>
<p>E5</p>	<p>Os atores foram a segurança social e os técnicos do terreno. Os técnicos na relação com os agregados familiares beneficiários começaram a verificar as falhas.</p> <p>Do RMG há uma alteração do nome e de certas regras, uma mudança para melhor, foi uma medida que foi evoluindo para melhor. Verificaram-se falhas, mesmo no processo de atribuição e por isso mudou. Um exemplo tínhamos situações de pessoas que vivia em Aveiro e requeria em Coimbra e não havia controle, essas pessoas recebiam em mais do que um lado, ainda não existia as aplicações informáticas.</p> <p>Também mudou por um princípio de justiça, pois permitiu a diminuição do tempo de espera entre o requerimento e a pessoa receber a prestação. Para além disso quando demorava muito tempo as pessoas recebiam com retroativos o que não estava muito certo, pois recebiam muito dinheiro e se tem problemas de álcool ou outros era mau. A lei está melhor porque mudou a ideia que era um direito adquirido em que a pessoa não tinha que fazer nada. Agora não a pessoa sabe que tem que fazer</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razões:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Melhorar as falhas detetadas pelos técnicos do terreno</li> <li>○ Necessidade de restringir o acesso: permitir maior controlo na atribuição</li> <li>○ Criou o princípio de justiça ao diminuir o tempo de espera entre o requerimento e o acesso a prestação</li> </ul> </li> <li>• Atores: segurança social, parceiros e técnicos no terreno</li> </ul>

	<p>algo em troca, que também há obrigatoriedade. No início também falhava pois os rendimentos de quem não tinham um emprego estável era impossível de verificar, ou seja, falhava a política fiscal e a pessoas declarava sob compromisso de honra o valor que queria. A lei não permitia ser justo. Mesmo nas rendas quem não tinha recibo podia dizer que pagava o que queria. Agora isso já não é possível.</p> <p>Houve alteração na questão da distribuição e redistribuição. Acho que os técnicos foram os responsáveis, nomeadamente os gestores de processos. Aí considero que os protocolos foram muito importantes. Outro dos atores foram os diversos parceiros, por exemplo, a autarquia, a saúde que esta pouco presente. Para além disso, estas parcerias permitem trabalhar em diferentes áreas e ter um técnico sempre em contacto com as famílias de maneira as pessoas verem que não é um direito adquirido, as pessoas as vezes achavam que era uma pensão e é importante explicar que não se trata disso mas que é um apoio temporário.</p>	
E6	<p>A medida é a mesma que o RMG, só alterou um bocadinho as regras e o nome. O conceito é o mesmo que é uma ajuda pecuniária a família, mas com a implementação do RSI procura-se mais a inserção ativa e o trabalho ativo das pessoas na alteração de vida.</p> <p>Não sei porque a alteração surge em 2003 Eu que trabalhei com o RMG noto diferença para o RSI, ao nível da criação de políticas ativas, no emprego que é logo um requisito prévio pois tem que estar inscrito no centro de emprego a data do requerimento RSI. A própria criação dos protocolos no acompanhamento da medida junto da população também foi muito benéfica. Não sei, nos só trabalhamos com a medida depois de decidida. Nós somos técnicos do terreno e o que fazemos é aplicar a lei.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nova medida da maior ênfase a inserção social através do trabalho, de políticas ativas de emprego</li> <li>• Papel de executor dos profissionais</li> <li>• Não sabe quais os atores</li> </ul>
E7	<p>Acho que temos que descer mais atrás quando em 1996/97 se começa a falar na nova geração das políticas sociais. Pois o RMG é a raiz do RSI. E é na altura de 96/97 que se começa a falar nas redes sociais que era um programa com uma expectativa muito elevada que procura fazer diagnósticos municipais da realidade social, os diagnósticos foram feitos em termos da identificação das problemas das fragilidades e potencialidades dos territórios, dos concelhos, dos municípios. Com a criação desse programa da rede social foi feito um trabalho extraordinário que foi o levantamento nacional, um diagnóstico social, da situação social do país. Esse programa da rede social foi importante para depois desenvolver um conjunto de outras medidas, como o RMG. O RMG se calhar foi excessivamente esperançoso e permissivo, permitiu muitos desvios e corrupções. Essa geração de políticas, que entram com a chamada rede social ou derivam dela, são realmente uma viragem de página do social e há de se fazer história pela história da rede social, pois houve muito progresso na identificação e na consciência coletiva e na consciência desses territórios do que era carências e também potencialidades. O aparecimento do RSI resulta da evolução da medida do RMG e de outras paralelas que se foram desenvolvendo. Os principais atores surgem devido a verificação das situações através da segurança social mas a decisão é política, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Portanto detetados esses exageros ou desvios houve que tentar cortar. Também houve uma mudança de governo o que as vezes implica mudança de políticas. E isso até causa algumas inseguranças nas pessoas pois quando</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razões: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Evolução do RMG</li> <li>○ Melhorar as falhas: verificação de situações de desvio, corrupção, exageros,</li> <li>○ Necessidade de restringir o acesso: preocupação restritiva, de moderação e moralização</li> <li>○ Mudança de governo</li> </ul> </li> <li>• Atores: Segurança Social e políticos, nomeadamente MTSS</li> </ul>

	<p>vem outro governo e se a sua ideologia não for igual há mudanças na política. E foi também o que aconteceu, mudou o governo e deu-se a alteração. Eu diria que foi uma remodelação da medida anterior que passou também pelo nome da prestação com parâmetros ligeiramente diferentes mais restritos.</p> <p>A mudança ocorre porque se detetou que efetivamente a aplicação do RMG tinha desvios, foi excessivamente permissivo, foi excessivamente alargado. Daí com as alterações criaram-se critérios mais restritivos. Apesar disso ainda hoje se faz críticas ao RSI, que abrange franjas da população que não devia ser beneficiária dessa prestação. Ou seja, a alteração deu-se por uma preocupação restritiva, de moderação e de moralizar o acesso a essa prestação porque se detetou que havia pessoas que estavam a beneficiar indevidamente da prestação.</p>	
--	--	--

### Questão 3. Problema que a política pretende responder

E1	<p>As graves dificuldades económicas e culturais. A parte da cultura é importante, porque os utentes não, queria explicar isto sem magoar..., os utentes não se interessam, muitos deles só tem a preocupação de receber o rendimento mas é com grande esforço que aceitam ir para a escola ou procurar emprego. Os utentes estão muito ligados ao local onde pedem o rendimento e se lhes for feita uma oferta de emprego para um local mais longínquo põem muitos entraves, como falta de transportes ou porque é longe. Se compararmos com os nossos jovens que saem da universidade se lhe oferecerem um emprego para longe eles vão. Acho que isto é um pouco... é necessário fazê-los sentir que não tem que estar sempre no mesmo sítio. Já aconteceu um senhor que recebia e não lhe arranjavam emprego aqui eu disse-lhe que no Douro precisavam de pessoas para a apanha da uva, pois deu mil e uma desculpas para não ir. Não se mostram disponíveis para procurar mais e melhor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza e exclusão social ligada a falta de competências</li> </ul>
E2	<p>Eu acho que o RSI é uma política de inserção social, ou seja, de combate a exclusão e de combate também a àquilo que é a pobreza das famílias. Sendo que o RSI é extensível a pessoas quer seja em nome individual quer seja como pessoas em contextos familiares diversos, famílias monoparentais, famílias mais tradicionais, famílias que podem ter como caracterização serem de etnia cigana, serem oriundas de África dentro do que é chamado de PALOP. Existe pois uma grande diversidade dentro aquilo que é o conceito de família e, por isso, também é diverso o que pretende responder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferentes tipos de pobreza e exclusão social</li> </ul>
E3	<p>A definição do problema da pobreza acho que permaneceu igual à do RMG. Isto sempre agregou a prestação e o programa de inserção. Mas pretende responder as situações de falta ou baixos rendimentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza e exclusão social ligada com baixos ou inexistência de rendimentos.</li> <li>• Não houve alteração</li> </ul>
E4	<p>Eu acho que pretende abranger as situações onde não há nenhum rendimento do agregado familiar e onde há uma forte necessidade de intervenção social próxima, quer ao nível do encaminhamento, quer ao nível mesmo de respostas de trabalho. Há algumas pessoas que nunca procuraram trabalho. As pessoas quando aparecem para receber o RSI há uma equipa por trás, há propostas de trabalho, as pessoas até reúnem condições para o trabalho mas há alguma inércia às vezes também das pessoas.</p> <p>Acho que ultimamente houve mudança, para já temos uma pobreza diferente neste momento, temos pessoas que sempre</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza e exclusão social ligada a falta de hábitos de trabalho</li> <li>• Houve alterações: atualmente abrange pessoas mais “capazes”, com hábitos de trabalho mas que ficaram desempregadas</li> </ul>

	<p>trabalharam e por uma situação de desemprego prolongado se viram na obrigação, no direito de requerer esta prestação. Logo aí é uma pobreza diferente, pois acho que anteriormente havia mais a falta de escolaridade, a falta de cuidados de saúde, agora acho que essas duas questões que o RSI batalhou durante tantos anos já não se colocam tanto. A saúde está completamente diferente de há 10 anos atrás, não havia crianças vacinadas. Agora batalhamos na questão da educação, da escolaridade as medidas do governo também facilitaram a aquisição de uma maior escolaridade por esta população. Agora temos as questões do emprego mas o mercado de trabalho não o permite. A pobreza é diferente. Temos pessoas com hábitos de trabalho mas que estão numa situação de pobreza.</p> <p>Eu acho que, não na totalidade, mas que de certa forma a medida acompanhou esta alteração, até porque foram criadas ações para a medida como a articulação com o Centro de Emprego, criar bolsas de formação específicas para esta população.</p> <p>Acho que a lei tem sido alterada de forma a abranger de facto situações mesmo de carência económica e não situações de não rendimento, porque algumas situações que de facto pessoas não tem rendimentos mas tem uma rede familiar de apoio, assim a lei tem sido alterada no sentido de restringir ou de melhor poder fazer uma triagem as pessoas que de facto necessitam desta prestação. Nos técnicos mesmo na nossa atuação recebemos orientações nesse sentido, para ver se efetivamente existe uma situação de carência económica, se não há redes familiares para prestar algum tipo de suporte e também a efetiva inserção de pessoas porque o mercado de trabalho também foi alterado esta muito competitivo e muitas poucas das pessoas que recebiam esta medida reuniam condições efetivas para o trabalho</p>	
E5	<p>Ela tem-se alterado, agora temos beneficiários que nunca pensaram beneficiar da medida, mas que ficaram desempregados. O princípio não era este, não era tão generalista mas mais para os que não tinham trabalho. O perfil da população pobre hoje não é o mesmo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza e exclusão social ligada a falta de trabalho</li> <li>• Houve alterações: atualmente abrange pessoas mais “capazes”</li> </ul>
E6	<p>Há diversas formas de pobreza e exclusão social e por isso é que esta medida tendo um acordo de inserção, este acordo já é pensado com o tipo de problemática que estamos a nossa frente, e de acordo com o tipo de pobreza e exclusão social. É diverso o tipo de pobreza que responde, pode ir desde o sem-abrigo, que podemos considerar o nível mais baixo, aquele que esta mais baixo ao nível da pobreza e exclusão social, mas temos pessoas que podem ter aquelas necessidades básicas como alimentação e a casa, temos outros que podem ter essa necessidade mais ou menos cumpridas nas por uma questão por exemplo de desemprego podem precisar da medida. Assim ela vai responder a outro patamar, pois não necessitam da alimentação. Há também por exemplo o caso de uma pensão baixa, uma pessoa que receba uma pensão de invalidez e que esse valor não lhe chegue.</p> <p>Houve alterações, pois hoje em dia não, temos um leque muito vasto de pessoas que até já estiveram em classes sociais mais elevadas e que hoje recorrem ao RSI. As vezes há o estereótipo que no RSI são só pessoas que não tem hábitos de trabalho, mas hoje em dia acompanhamos pessoas que trabalharam uma vida inteira, por exemplo um casal que sempre trabalhou numa fábrica mas ela fechou e agora estão no RSI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferentes tipos de pobreza e exclusão social</li> <li>• Houve alterações: atualmente abrange pessoas mais “capazes”, com hábitos de trabalho</li> </ul>

E7	<p>Eu penso que só as questões de subsistências, de emergência, não mais do que isso porque o que recebem não o permitem. Mas há é agregados familiares numerosos que vêm naquilo não uma fonte de lucro mas uma forma de subsistirem muitas vezes deturpando a finalidade da prestação, ou seja, usam mal o benefício que recebem do Estado. O que há é uma falta de preparação das famílias para gerirem os rendimentos que usufruem.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza e exclusão social             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ligada com baixos ou inexistência de rendimentos.</li> <li>○ ligada a falta de competências</li> </ul> </li> </ul>
----	---	--

#### Questão 4. Caracterização do processo de decisão da política

E1	Não sei	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não sei</li> </ul>
E2	Foram ouvidos os atores governamentais, pois é uma política que partiu da administração central. Mas isso implica vários ministérios e entidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participativo: atores governamentais</li> </ul>
E4	Julgo que foi um processo de cima para baixo, mas não estou muito por dentro se houve de facto alguma aferição de opinião dos técnicos, etc. Mas foi imposto, na altura foi uma legislação que saiu e foi imposta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo de cima para baixo</li> <li>• Os técnicos apenas aplicam as políticas já criadas</li> </ul>
E5	Não sei.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não sei</li> </ul>
E6	Não sei mesmo... Por acaso foi algo que nunca pensei, porque nos implementamos as políticas já existentes. Que eu saiba os técnicos não foram ouvidos. Nos aplicamos as medidas conforme aparecem feitas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os técnicos apenas aplicam as políticas já criadas</li> </ul>
E3	Foi essencialmente um processo de decisão político, que obviamente pressupõe determinadas vertentes ideológicas e determinadas formas de ver a sociedade e de ver como é que ela se pode organizar e até de ver as próprias pessoas, mas do ponto de vista, por exemplo, técnico não houve propriamente um trabalho desenvolvido de preparação, tendo em vista a alteração e o aperfeiçoamento da política.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi um processo político-ideológico</li> <li>• Os técnicos não foram ouvidos</li> </ul>
E7	Acho que não foi democrático. Se houve uma partilha, uma génese da decisão política a partir da população beneficiária de facto não houve, é uma população que não tem muita consciência dos seus direitos e dos seus deveres. E quando se acede a esta prestação também existe deveres, até as crianças tem o dever de ir a escola, de ter o plano de vacinação controlada, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foi democrático</li> <li>• A população beneficiária não foi ouvida</li> </ul>

#### Questão 5. Razões da opção/ escolha por uma política composta

E1	Eu penso que é extremamente importante a medida de inserção e o cumprirem os objetivos para conseguirem a sua prestação económica. Penso que esta escolha foi para espicaçar um pouco as pessoas, para elas tentarem ir mais longe e não seja só receber a prestação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de existir obrigações/ responsabilidades por parte dos beneficiários</li> </ul>
E2	Porque quando nos damos um apoio financeiro a alguém deve haver uma base, quase um contrato que se faz com alguém. Sim senhora recibes isto para conseguires sair de uma situação miserável, a qual é insustentável para uma família, tens aqui algo que vai possibilitar a família de pelo menos gerir aquilo que é básico a sua estrutura, que é realmente o direito a terem um apoio financeiro que lhe possibilite a aquisição de alimentação, saúde, de um determinado bem-estar, e o	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de existir obrigações/ responsabilidades por parte dos beneficiários</li> </ul>

	<p>pagamento de renda. Mas pelo contrário também tem de haver uma resposta dessa família, ou seja, essa família tem de nos dizer que com aquele montante que recebe vai conseguir gerir no mínimo a sua estabilidade, como uma resposta que pode ser a vários níveis. Vai-se comprometer, tem que haver um compromisso que é feito dos dois lados. A família tem que se comprometer com determinado número de regras de inserção. E quais são essas regras que a vão inserir socialmente? É fazerem parte de uma sociedade ativa, ou seja, participando e comprometendo-se com o emprego. Ela vai também contribuir para o rendimento do próprio país onde esta inserido, portanto para a sociedade. Ela vai ter que inscrever-se no centro de emprego, vai ter também que trabalhar, vai ter que pagar os seus impostos ou não, dentro daquilo que lhes é possível, vai ter que comprometer-se que vai também aumentar o seu grau de conhecimento e portanto vai ter que fazer parte também das políticas de formação que existem ao seu dispor através do centro de emprego, vai ter que comprometer-se também que dentro da sua família os menores vão para a escola, vão portanto fazer parte também da sociedade ativa e do ensino, vão ter que ir a escola e cumprir com a escolaridade. Vão ter também que se disciplinar naquilo que são as suas obrigações sociais de socialização mínima, como já disse emprego, escola, formação, aspetos cívicos, já não digo voluntariado mas participação cívica nas várias ações. Tem que haver um compromisso que é bilateral e não unilateral. Por isso, uma política de inserção não é só o estabelecimento de um plaform x que é dado a uma família mas é também saber que ela também tem de contribuir com aquilo que são as suas obrigações, como uma família ativa que se quer constituir e que aquilo que lhe é dado, pois de onde sai este rendimento? Vai sair daquilo que todos nós, ou seja, do honorário público, daquilo que todos nós, sociedade civil, contribui com os impostos. Portanto eles têm de saber que há uma responsabilidade social da parte deles em dar uma resposta aquilo que lhes é facultado. As políticas de inserção são sempre múltiplas e em vários aspetos. E como medida política acho que é importante que este apoio se mantenha para dar apoio as famílias para que elas saiam de situações que são impensáveis se não tiverem o apoio financeiro mas eles tem de dar o seu contributo, mas tem que dar uma resposta. Eu só acredito neste RSI se ele for realmente de inserção. E a inserção faz-se em vários níveis, em várias plataformas de cumprimento.</p>	
E3	<p>Julgo que tem essencialmente a ver com o facto de ser comumente aceite que não se deve dar nada a ninguém sem pedir algo de volta. Ou seja, é relativamente pacífico, mesmo em termos das várias correntes ideológicas que costumam passar pelos governos, que é errado dar uma prestação, que é ainda por cima não contributiva, ou seja, resulta só da condição de recurso dos próprios agregados, sem que seja solicitado alguma coisa em troca às pessoas. Eu julgo que é daí que resulta o facto da prestação e do acordo de inserção estarem intimamente ligados, embora eu também acho que o RSI é mais do que um... o seu principal objetivo é a situação de carência da pessoa, mais do que a questão da inserção social, isto por causa da maneira como ele está e sempre esteve montado: primeiro a questão do acesso a prestação depende de questões de natureza essencialmente económica, portanto os rendimentos do agregado familiares, rendimentos esses que não são a condição ou a única condição para existir a situação de exclusão, pois pode haver rendimentos e pode existir uma situação de exclusão. Nessa perspetiva ele é primeiro que tudo uma prestação, ou se tem condições para, por via dos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma questão ideológica</li> <li>• Mas o que esta na base da política é a prestação o programa de inserção é a parte ideológica</li> </ul>

	<p>rendimentos que se tem, ceder a prestação ou não se tem, não se tendo fica-se fora da medida. A própria ligação entre o programa de inserção, por exemplo no caso de incumprimento, e a prestação também. Isto porque uma pessoa quando não cumpre fica, através dos mecanismos sancionatórios, sem a prestação mas no entanto ele não deve nem pode ficar, se estiver numa situação de risco social, desacompanhado. Ou seja, tem sempre que se arranjar, ou deve-se sempre arranjar, estratégias para que esses agregados não saiam do sistema, saiam do RSI, porque tem de sair, mas que do ponto de vista da inserção social terá que se arranjar sempre estratégias para que eles não desapareçam do sistema para poderem ser acompanhados mesmo que não tenham a prestação. Não é um acompanhamento ou um programa ou uma contratualização (que também é feita fora do RSI) no âmbito do RSI mas a vertente de inserção permanece, mesmo que não haja o RSI. Por isso é que eu acho que o RSI é essencialmente uma prestação na qual a questão da inserção vem por arrasto e vem por causa daquela questão, ou seja, porque se entende que ninguém deve receber sem dar nada em troca. Mas é essencialmente uma prestação. Pois existem tantas situações que necessitam de acompanhamento e que ficam fora da prestação ou deixam de receber o RSI, porque tiveram um aumento de rendimentos ou por uma questão de incumprimento. Quando fica fora da prestação ficam fora dos direitos e deveres dessa mesma prestação apesar de precisarem na mesma de acompanhamento social.</p>	
E4	<p>Porque de facto é assim que funciona. Para já as pessoas precisam de ter o mínimo para estarem abertas a uma mudança, para estarem motivadas para alterar a sua condição de vida e depois porque muitas vezes as pessoas estão na situação em que estão pela inércia delas e a prestação pecuniária acaba por ser uma moeda troca, pois nem todas as pessoas tem dentro delas aquela atitude cívica, aquela atitude que eu preciso de trabalhar por causa dos filhos, etc. Acho que nesse aspeto com esta população a medida funciona bem.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de existir obrigações/responsabilidades por parte dos beneficiários</li> </ul>
E5	<p>Porque é dado uma prestação mas que haja também um envolvimento. Uma participação ativa. Incutir que nas várias áreas as pessoas participem e que vejam que não é só entregar o dinheiro. Até porque são coisas do interesse dos beneficiários, mas se não houvesse essa obrigatoriedade as pessoas não faziam. Até acho que a medida deveria ainda obrigar mais. Acho que é a maneira de promover a participação, se não as pessoas só receberiam. Acho que deveriam existir mais trabalhos socialmente úteis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de existir obrigações/responsabilidades por parte dos beneficiários</li> </ul>
E6	<p>Porque se não, não fazia, para mim, sentido a pessoa receber por receber. Esta é uma ajuda, o Estado que deve ter um acompanhamento técnico, portanto o técnico juntamente com a família vai delinear um programa e fazer um projeto de vida com eles que pode passar, por exemplo, pela formação ou por reverter a situação profissional. Porque há vários tipos de pobreza mas também há vários tipos de família, há famílias pobres e desestruturadas mas há famílias pobres e estruturadas e o programa de inserção abarca todos esses pontos. Pois há um ação no programa de inserção que é o acompanhamento e organização da vida quotidiana, que pode ser feito pelo técnico, pode ser feito pelo auxiliar da ação direta com as nossas orientações.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de existir obrigações/responsabilidades por parte dos beneficiários</li> <li>• Necessidade do acompanhamento técnico</li> </ul>
	<p>É uma leitura de ativação, do pressuposto de ativação, ou seja, a pessoa é cidadão de um país e tem direito a prestação,</p>	

E7	<p>mas também tem que estar disponível para ajudar a resolver o seu problema. Se quando se assina um programa de inserção os pais de uma criança se comprometem que essa criança vai ser assídua e não vai abandonar a escola pois naturalmente que isso é um compromisso.</p> <p>O Estado não é só Estado-Providência de dar e não ter nada em troca, as pessoas têm que se valorizar e ganhar consciência que também têm deveres, por isso há uma contraposição entre o direito e deveres. Os cidadãos também têm deveres e não só direitos, tem o dever de corrigir as suas insuficiências e fragilidades e se a sociedade lhe oferece uma oportunidade de ela corrigir essas fragilidades e se eles não a aproveitam então não está a colaborar. O Estado-Providência que só dá e não exige receber, ou seja, um receber que é ter cidadãos mais cidadãos mais conscientes da sua cidadania, saberem que tem obrigação de ir a escola, de ir ao centro saúde, de procurar trabalho porque se as pessoas se acomodam e esperam que no dia tantos do fim do mês vão ao correio receber o vale, isso é uma posição passiva. Acho que as pessoas que tem perfil para poder trabalhar deviam, se não conseguem trabalho, ter uma ocupação social, pois ainda que não lhe resolva o problema do emprego tira a pessoa da situação de acomodação ou inatividade o que é uma oportunidade positiva que se deve valorizar. Acho que a pessoa que esta em idade ativa deve fazer todos os possíveis para estar ativo de facto e não estar apenas ..... Até porque são prestações do sistema não contributivo da segurança social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de existir obrigações/responsabilidades por parte dos beneficiários</li> </ul>
----	---	---

## 2. Processo de Implementação da Política

### Questão 6. Tipo de processo de implementação da política e atores que o integram

E1	<p>A implementação ocorre pelo NLI.</p> <p>O funcionamento neste momento esta muito bem porque as pessoas quando são chamadas a assinar os protocolos, estando todos os elementos, nos conseguimos ter uma visão daquilo que a pessoa pretende ou o porquê de ter pedido o RSI. O estar frente a frente com a pessoa que pede é ótimo porque nos conseguimos, pela expressão fácil ou por uma troca de olhares, identificar algumas situações, situações tanto de efetiva carência ou situações que não são de carência As parcerias funcionam muito bem, com o mesmo objetivo.</p> <p>Não há um ator mas vários. Apesar de a Assistente Social ser importante mas todos os que estão no NLI são importantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de implementação <ul style="list-style-type: none"> <li>○ é da responsabilidade do NLI</li> <li>○ a parcerias funcionam bem</li> </ul> </li> <li>• O NLI encarado como espaço de controle da política e dos seus beneficiários <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os parceiros do NLI e os técnicos</li> </ul> </li> </ul>
E2	<p>São os NLI que implementam. Os NLI tem uma periodicidade que é cumprida do ponto de vista das reuniões. O núcleo reúne, são vários intervenientes, é multifacetado.</p> <p>Os núcleos funcionam. É uma das boas práticas que temos em termos de funcionamento que é sentar na mesma mesa os vários agentes sociais e discutir. Esses agentes locais são os que melhor conhecem as famílias e por isso os que melhor sabem quais as respostas adequadas.</p> <p>A segurança social onde tudo começou, outro são as autarquias e depois os centros de emprego e formação profissional. O primeiro porque institui a medida e cria os requisitos, as autarquias que são quem no terreno conhece grande parte da realidade, até porque tem os bairros sociais e é a entidade que recebe e acolhe os que vem pedir algo, é o interveniente com maior</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de implementação <ul style="list-style-type: none"> <li>○ é da responsabilidade do NLI</li> <li>○ a parcerias funcionam bem</li> </ul> </li> <li>• O NLI encarado como espaço de controle da política e dos seus beneficiários</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A segurança social, as autarquias</li> </ul>

	<p>proximidade aos cidadãos. O terceiro é o que proporciona a aprendizagem desta população e o emprego que é fundamental. Acho que esta a falhar a saúde e que se deveria investir na saúde mental, pois cada vez mais estas famílias são desestruturadas e fatores de grande instabilidade muitas vezes devido a problemas de saúde mental, muitas vezes devido ao alcoolismo, drogas, consanguinidades, etc.</p>	<p>e o CEFP</p>
<p>E3</p>	<p>O RSI funciona sem os NLI. Aliás em muitos concelhos a existência do NLI é uma mera formalidade e mais nada. Porque o produto ou o resultado do trabalho que é desenvolvido no âmbito desses núcleos é um resultado que pode ser obtido sem a existência do núcleo. Dito de outra forma, aquilo que se pretende do núcleo é que seja a verdadeira sede de consensualização em termos de programas, pelo menos entre parceiros e depois cada um aborda a relação com os beneficiários de forma diferente, mas pretende-se que o núcleo seja a verdadeira sede onde é desenhada ou avaliada, criadas as estratégias ao nível dos programas de inserção dos beneficiários. Aquilo que acontece na prática é que os núcleos funcionam única e simplesmente como uma espécie de repositório de ações, muitas vezes em função dos menus que já estão definidos, aliás um das entidades importantes, que a questão já velhíssima, que é o emprego não mete os pés na maioria dos núcleos, e nem precisa de os por porque ele tem o privilégio de poder tratar as suas ações de forma autónoma, aliás há um peso muito grande em termos da legislação relativamente as obrigações a esse nível de tal forma que os incumprimentos aí nem sequer precisam de ser avaliados pelo núcleo, alguns deles tem sancionamentos automáticos mas que fazem com que o papel do núcleo seja extremamente desvalorizado e seja, na sequencia disso, também desvalorizado pelos restantes parceiros, pela saúde, pelas câmara, pelo menos estou a falar em termos de parceiros institucionais o que origina também que os parceiros das IPSS e os técnicos que fazem o acompanhamento desvalorizem o papel dos núcleos porque não vêm aí nenhum apoio, nenhuma mais-valia para o seu trabalho. O núcleo existe, pelo menos neste momento, em termos de funcionamento porque tem de existir. De facto, estão criados e tem de existir. A última alteração a constituição dos núcleos teve uma boa intenção que era, com o fim do CLA, deixar que aquilo fosse uma... funcionasse no executivo e depois uma assembleia plenária onde aquilo era mais porque era necessário fazer do que propriamente tratar das questões de inserção. Portanto alterar isso de forma a que só participasse em termos de NLI as entidades que trouxessem algum proveito liquido para a medida, aqueles que traziam recursos para a inserção, que de facto queriam trabalhar, esta alteração em termos legislativos foi feito só que em termos práticos ao nível do funcionamento dos núcleos isto não teve efeitos nenhuns. Continuamos com técnicos que fazem o acompanhamento dos beneficiários e um conjunto de parceiros institucionais obrigatórios, a educação, saúde, emprego, parceiros esses que muitas das vezes não metem os pés nos núcleos e nem se tem conseguido, pelo menos da parte dos coordenadores de núcleo que são da segurança social, desenvolver estratégias que tornem os núcleos mais apelativos de forma a essas entidades lá irem. E como tal, a construção dos programas resulta essencialmente daquilo que o técnico negociou com o beneficiário, daquilo que o técnico leva ao núcleo, daquilo que alguns parceiros que vão ao núcleo decidem ali nesse âmbito fazer um processo de retificação daquilo que o técnico lá leva, sendo que os parceiros faltosos limitassem a dizer sim aquilo que já estava definido e no qual não participaram e que também não sentem necessidade de participar. Isso em termos de núcleos, fora do núcleo em termos da</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de implementação não depende do NLI que são, por vezes, mera formalidade</li> <li>• O NLI deveriam ter uma ação mais de estratégica de criação de programas e respostas adequadas mas por vezes são um repositório de ações preestabelecidas</li> <li>• O fim dos CLA e a alteração para NLI foi uma tentativa de os tornar mais operacionais mas na prática não se concretizou</li> <li>• A relação com os beneficiários é gerida pelos técnicos</li> <li>• Na implementação diária os técnicos efetuam uma relação com os diferentes parceiros para conseguirem desenvolver o programa</li> </ul>

relação direta entre técnico e entidades, há um trabalho diferente mas que resulta do acompanhamento que é feito pelo técnico ao beneficiário e da capacidade que esse mesmo técnico tem, em termos do dia-a-dia, para conseguir chamar os parceiros relativamente a cada situação concreta acompanhada. Mas isto em termos da implementação, em termos do planeamento do programa, em termos da sua montagem na maioria dos casos isso não se tem conseguido, ou seja, se os programas de inserção fossem construídos só através da negociação entre o técnico e o agregado familiar, fosse prescrito pelo técnico e pelo agregado familiar e não houvesse intervenção nenhuma do núcleo, da maneira como está definido, a coisa funcionava da mesma forma. Agora a culpa disto é em grande parte a segurança social porque não temos tido capacidade, quando fala em segurança social é em termos de instituto, entidade, não temos tido capacidade para impor essa obrigação aos parceiros, nem em termos de distritos, nem em termos nacionais, em termos de institutos, secretárias de Estado, ministérios, não temos tido essa capacidade de obrigar a esse cumprimento, o que é mau. São os técnicos. E acho que tem de ser mesmo. É a maneira como o trabalho desses técnicos e enquadrado e o modelo que conseguimos implementar. O ator fundamental, o ator principal são os técnicos, podemos ter o esquema e a máquina mais bonito deste mundo mas sem os técnicos não há. Eles são o braço armado da intervenção e eles quando se consegue alguma coisa é graça ao trabalho deles junto dos beneficiários. É graça ao trabalho, os outros ajudam ou criam, tem obrigação de criar, condições. Mas o fundamental é sempre o técnico. O Técnico tenta fazer o ajustamento da medida e as vezes anda a nora. Pois ao técnico não compete criar recursos e muitas vezes o problema que ele tem e que quer-os e eles não existem. Os recursos não são criados por uma pessoa. Os recursos são criados, existem podem ser utilizados, mas criar recursos à medida, tirando situações excecionais, não existe e não compete ao técnico fazê-lo mas sim ao NLI. Aquilo que acontece é que temos um conjunto de armas e de instrumentos que depois por 1500 motivos não utilizamos. Comparo uma bocado estas coisas a questão da Rede Social. A Rede social que acho que é uma coisa extraordinária, poderia ser algo que permitiria modificar em termos social todo um concelho tem flexibilidade suficiente para que aquilo seja aquilo que os atores sociais quiserem. Mas esta perfeitamente subaproveitado. A principal razão de isso é que continuamos todos virados para dentro. Instituições, entidades públicas continuamos todas a olhar para nosso umbigo e ficamos sempre a espera que os outros é que andem. Por exemplo nos CLAS passou-se a imagem de que um CLAS só anda se a Câmara quiser, o que é perfeitamente mentira, embora seja verdade que quando as câmaras querem e investem mais aquilo anda mais. Aliás as câmaras muitas vezes nem sabem aproveitar esse poder que tem em termos dos CLAS para aquilo que querem de bom ou de mau fazer. Mas criou-se a ideia que eram as câmaras que podiam andar com aquilo para frente e quase todas as entidades parceiras olham para o CLAS como um sítio onde podem eventualmente ir buscar coisas. Se aquilo lhes dá alguma coisa muito bem, se não lhes dá nada muito bem na mesma. Continuamos todos virados para o nosso umbigo para as nossas questões: as entidades públicas estão viradas para as suas questões organizacionais para as suas incapacidades em termos de respostas, etc, as IPSS estão, e agora ainda mais, estão a olhar para as suas necessidades de sobrevivência para ver onde é que vão arranjar umas respostas sociais para verem se tem mais uma fonte de receitas e se precisarem das CLAS para esse efeito, muito bem se não muito bem na mesma e quando muito vão lá porque parece mal não ir. E em termos de RSI também se passa

- Os técnicos
- Os NLI deveriam ser um ator que garantia os meios e recursos necessários para o técnico trabalhar com as famílias
- As parcerias, e os NLI, não funcionam porque os parceiros estão preocupados com as suas necessidades e não estabelecem objetivos e finalidades conjuntas

	<p>um bocado exatamente o mesmo, quer em termos das entidades públicas – segurança social, emprego, saúde, educação – estão viradas para dentro e viradas para as suas próprias preocupações e para o papelinho pequenino que têm no âmbito da medida. A segurança social está preocupadíssima com quê? Que os programas de inserção sejam assinados e revistos e que as prestações sejam definidas dentro dos prazos legais. Estamos preocupadíssimos com isso mas com o sucesso da inserção dos beneficiários não sei se estamos tão preocupados</p>	
E4	<p>Nesse aspeto acho que a segurança social poderia ter feito mais formação, mais encontros e debates de ideias para saber como é que na prática devemos aplicar a lei.</p> <p>Depois também houve aqui uma coisa que veio alterar muito o nosso trabalho. Que é termos começado a trabalhar numa plataforma eletrónica onde pomos todos os processos. Uma plataforma que nos prende muito à parte administrativa e que não nos deixa estar no direto com as pessoas, quer pela aplicação, quer pelas exigências estatísticas que nos são pedidas todos os meses. Nesse aspeto se contradisseram, pois criaram os protocolos para termos um trabalho mais diretos com as famílias mas depois sobrecarregaram-nos tanto, quer com processos, quer com metodologias que depois não nos deixam estar no direto com as pessoas. Os NLI trabalham todos de forma diferente. Aqui em Aveiro eu acho que o núcleo de facto batalhou em duas frentes que é a área de educação e a área de emprego e talvez por ausência de outros parceiros as outras áreas caíram um bocado no esquecimento. Depois é difícil trabalhar as áreas quando o parceiro que a representa não esta lá, não há articulação. De resto, acho que o núcleo corresponde as necessidades. Acho que há parcerias. Elas contribuem e trabalham connosco, porque a nível do centro de emprego há encaminhamentos específicos para os nossos beneficiários, há reuniões específicas com eles. Na área de emprego há uma articulação muito forte. A articulação é feita através do núcleo, do qual nos também fazemos parte. Existe um trabalho de real de parceria porque os parceiros estão presentes nas reuniões de núcleo, eu acho que isso é importante porque é nessas reuniões que nos expomos as nossas dificuldades. Acabamos realmente por andar sempre os restos dos dias em articulação com este e com aqueles mas ai no núcleo fica muita coisa formalizada. Os mais importantes são os técnicos na forma como aplicam a lei.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de implementação             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ é da responsabilidade do NLI</li> <li>○ existem algumas falhas na articulação com alguns parceiros</li> </ul> </li> <li>• O técnico faz parte do NLI e também é responsável pela implementação mas a sua ação tem uma forte componente burocrática e administrativa em detrimento do trabalho direto com as famílias</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os técnicos na aplicação da lei</li> </ul>
E5	<p>A implementação é feita pelo NLI. O princípio está correto, mas não funciona na realidade. Há reuniões mas há elementos que não estão presentes, como a saúde e o emprego.</p> <p>As parcerias funcionam no sentido de se efetuar os acordos de inserção. Há um intercâmbio para fazer cumprir os programas de inserção. Acho que no inicio as entidades não sabiam o que fazer mas já há uns anos que sabem qual o papel que possuem. A segurança social, o técnico e o beneficiário da medida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de implementação             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ é da responsabilidade do NLI</li> <li>○ existem algumas falhas na articulação com alguns parceiros</li> </ul> </li> <li>• A segurança social, os técnicos e os beneficiários</li> </ul>
E6	<p>A implementação cabe aos NLI. Aqui em Aveiro funciona assim: os núcleos reúnem semanalmente, onde contamos com os parceiros de varias áreas da saúde, do emprego, da segurança social, da educação e o técnico já leva delineado o programa para aquela família explica mais ou menos como é que o funcionamento da família, nos propomos e eles podem fazer contrapropostas ou não para desenvolver com a família. Aqui em Aveiro é assim que funciona. A nível do núcleo já existem parcerias estabelecidas e sempre que precisamos de uma informação pedimos, ainda a bocado mandei um email ao centro de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de implementação             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ é da responsabilidade do NLI</li> <li>○ desenvolvesse através das parcerias estabelecidas no NLI</li> </ul> </li> </ul>

	<p>emprego para saber se um beneficiário estava de facto inscrito, há essa parceria. O centro de emprego também nos informa dos cursos de formação que vão decorrer durante o ano, onde há vaga onde não há. Há um envolvimento de todos os parceiros menos, neste momento, o da saúde. Mas acho que em Aveiro funciona mesmo é a quarta-feira com os parceiros fixos. Ao nível das parcerias locais, são parcerias informais normalmente com as juntas de freguesia. Por exemplo aqui eu tenho um protocolo com todas as juntas da freguesia, na qual o atendimento é feito lá as vezes para fazer as ações de sensibilização são feitas no local, ou seja, sedem instalações Os presentes no NLI mas os mais importantes são o centro de emprego e de formação. Os técnicos também na maneira como chegamos a família, como as motivamos para a mudança, que nem sempre está, por vezes o caminho é mais curto, outras vezes demorasse mais e outras vezes não dá, mas tentamos sempre. Mas penso que sim na forma como se aborda a família, como se define o programa de inserção com a família e como se esta com a família.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os parceiros do NLI, com maior relevância para o CEEP</li> <li>• Os técnicos na relação direta com os beneficiários</li> </ul>
E7	<p>Eu conheço mal, embora penso que depende do NLI. Agora se os NLI funcionam de uma forma equitativa, se um que esta num concelho funciona de igual maneira há sempre um risco de erro, penso que um risco involuntário de erro e de injustiça de desigualdade porque as pessoas são subjetivas.</p> <p>Acho que algumas parcerias funcionam razoavelmente bem e outras se desmoralizaram por decepção ou por angústia e também por falta de recursos, porque os técnicos das instituições do terceiro sector tem que gerir e garantir o trabalho da instituição e não se podem virar para fora. As parcerias têm esta fragilidade, ou seja, há instituições que não tem elasticidade nos seus recursos para se mobilizarem, para fazer mais do que aquilo que é sua obrigação essencial que é gerir bem a plataforma de direitos e deveres e da qualidade das respostas sociais que oferecem a população da comunidade onde estão inseridos. Nas instituições que têm mais recursos certamente que valoriza, também esse papel de desdobrar a sua colaboração para uma parceria ao nível da colaboração com um NLI do RSI, as vezes até recrutando uma pessoa só para isso. Sobra sempre para os técnicos, o organismo que tem a responsabilidade política da aplicação da medida é a segurança social mas depois são os técnicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de implementação <ul style="list-style-type: none"> <li>○ é da responsabilidade do NLI</li> <li>○ existem algumas falhas na articulação com alguns parceiros</li> </ul> </li> <li>• Dificuldades dos técnicos das IPSS disporem de tempo e recursos para o trabalho em parceria <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os técnicos e a segurança social</li> </ul> </li> </ul>

### Questão 7. Influência do contexto Institucional/ organizacional na implementação da política

E1	Acho que sim, mas não sei explicar como.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe influência</li> </ul>
E2	<p>Das instituições especificamente não mas de forma geral o RSI não é uma tábua rasa. Há um trabalho feito que já está assumido pela própria estrutura nacional. Este trabalho levou a alterações.</p> <p>Isto tem de ser feito até aqui era quase epidémico: a família precisava e havia requisitos essenciais e era-lhe atribuído. Agora não é assim e cada vez teremos que ser mais exigentes. Exigente também do ponto de vista das obrigações que as famílias tem para receber essa prestação. Os nossos cofres estão cada vez mais vazios. Assim acho que ficará mais limitado mas não desaparecerá.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe influência das instituições</li> <li>• Existe uma influência nacional fruto da avaliação efetuada que levou a uma restrição do acesso a política</li> </ul>
E3	Não tem grande influência. Estou a falar obviamente em termos de generalidade porque há alguns concelhos onde a coisa funciona melhor. A intervenção do núcleo fica muito no papel de fazer relatórios, verificar o número de programas assinados, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe influência pois as</li> </ul>

	<p>Em relação ao emprego ou existe a possibilidade de inserção nos menus (nacionais) que eles têm ou então nada feito. Para além disso há uma grande dificuldade em alguns menus, os poucos que existem, onde é possível tentar construir programas na área da formação mais à medida possível, há uma grande dificuldade por parte dos institutos de emprego em conseguirem montar esses programas, porque também me parece que eles entendem que não vale a pena investir aí, mais vale investir em pessoal que já tem alguma qualificação, que já têm o 9º ano ou o 12º ano do que por exemplo investir em pessoal que tem menos do que estas habilitações e que não tem hábitos de trabalho nenhum e como tal qualquer ação dos IE vocacionada para estes indivíduos, em termos de resultados e número de pessoas que eventualmente poderiam ter algum ganho daí seria sempre uma percentagem extremamente reduzida e se calhar muitos deles ainda sem condições para serem integrados no mercado de trabalho, porque se calhar esse mercado não tem condições para os absorver. Ou seja, e voltando atrás para o papel dos NLI, o grande papel dos núcleos é de desenho de intervenções globais ajustadas às necessidades dos beneficiários de um determinado concelho. O facto de os NLI não funcionarem ser só para cumprir uma determinada formalidade, também hipoteca isto. Pois isto não pode ser discutido pelo técnico, o técnico é verdade que discute e fala isto e o próprio coordenador do NLI com o representante por exemplo do instituto de emprego, mas isto é uma conversa a dois não é uma conversa em sede de uma determinada entidade que para todos os efeitos é o NLI e que, por isso mesmo, aquilo que daí sairia teria um peso completamente diferente do que aquilo que resulta de uma mera conversa a dois. Mas isto também se pode falar em termos da educação porque mesmo olhando para os miúdos que estão neste momento a frequentar a escola, geralmente a intervenção em termos de RSI passa apenas pelo miúdo frequentar a escola e isto não é nada, porque o que interessa saber é como é que ele frequenta, qual é seu comportamento o seu aproveitamento como é que se pode fazer para que ele tenha ali algumas condições para poder ter o mínimo de sucesso escolar. Estas questões que deveriam ser também centrais em termos de RSI, pois estamos a falar de inserção social, são um bocado laterais ou a maioria das vezes nem sequer existem.</p>	<p>instituições que implementam a política não adequam nem criam medidas que se adaptem aos beneficiários da política</p>
E4	<p>Acho que não existe alguma interferência. Mas nos recursos as instituições trabalhavam de maneira diferente. Acho que sim porque por exemplo em Aveiro temos três protocolos que funcionam de forma diferente, quer ao nível das condições que a própria instituição dá, porque uma coisa é receber dinheiro da segurança social para ter o protocolo a funcionar outra coisa são também valências das instituições e que o protocolo pode utilizar. Quanto maior for a instituição e quanto mais valência tiver as pessoas que beneficiam do protocolo também tiram algumas vantagens disso. Estou-me a lembrar que aqui na SCM temos uma empresa de inserção, que é nossa, que é preenchida pelas pessoas todas do RSI. Para além disso temos mais valências que acabam por precisar de pessoas na área de limpeza para a qual encaminhamos muitos beneficiários. Outra mais-valia que também considero é a instituição ser no centro da cidade não há mais nenhum protocolo com as instalações no centro e isso é para as pessoas isso é muito bom.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe influência pois as instituições que implementam a política recebem as mesmas diretrizes da segurança social</li> <li>• A diferença pode ser no acesso aos recursos sociais</li> </ul>
E5	<p>Não existe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe influência</li> </ul>
E6	<p>Acho que não há influência. Nunca notei essa influência. Os únicos dois exemplos que nós temos são os dois que fazem o concelho, a SCM e a fundação CESDA. A nossa realidade é esta nos equiparamo-nos muito aos outros dois protocolos e como é</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe influência pois as instituições que implementam a política recebem as mesmas</li> </ul>

	o mesmo núcleo e estamos sobre a mesma coordenadora acaba por ser o mesmo, tudo igual. Só se fosse por exemplo ao nível de recursos. Nos como somos uma instituição pequena temos que recorrer a outros. Mas de resto no trabalho acho que não há influencia.	<p>diretrizes da segurança social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A diferença pode ser no acesso aos recursos sociais</li> </ul>
E7	Nem institucional nem local. Digamos que a medida estabelece mínimos sociais não houve grande preocupação em ter em conta as idiossincrasias locais de cada região, as diferenças se um meio urbano ou rural. A medida não tem em consideração isso. Porque por exemplo a medida podia ser menor onde há mais oferta de cuidados e respostas sociais, onde há um meio social mais rico de recursos. Mas seria um critério complicado de aplicar. Acho que se procurou quantificar a necessidade de cada agregado familiar e trabalhar nessa base porque apesar de tudo é a menos falível. Se vai por critérios de maior subjetividade na aplicação da medida o risco aumenta exponencialmente e podia criar maior número de situações de injustiça e falta de equidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe influência pois a política funciona da mesma forma em todos os locais</li> </ul>

### **Questão 8. Influencia dos atores implementadores na política/ Existência de um espaço de flexibilização na implementação da política**

E1	Não porque temos uma coordenadora que leva a que todos os participantes do processo cumpram os mesmos objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe flexibilidade pois o NLI limita</li> </ul>
E2	A lei sai do Ministério por grupos que sabem. Tem que haver margem e flexibilidade para os técnicos se reverem nas suas regras e juízos de valores ou avaliações.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe flexibilidade</li> </ul>
E3	Em termos da aplicação da lei e não em termo de modificação do articulado da lei. Há um conjunto de coisas onde a lei é interpretada e quase que reelaborada, essencialmente nas questões específicas de inserção. Não porque se contrarie aquilo que está definido em termos da lei, mas sim porque a forma como nós a implementamos ou a forma mais flexível como a implementamos ou como não a implementamos gera isso. Agora do ponto de vista da prestação a coisa já é completamente diferente, aqui a lei é seguida tal e qual como ela esta estabelecida, ou seja, em termos de quem tem direito, dos feitos das sanções relativamente a prestação, etc, isso é seguido religiosamente. Agora na vertente de inserção face aquilo que esta definido em termos dos diplomas legais há de facto alguma interpretação, eu não sei se é interpretação daquilo que lá esta ou se por vezes alguma incapacidade de aplicação. Aliás na sequência do que referi as competências do núcleo estão perfeitamente definidas mas não quer dizer que sejam exercidas. E o facto de não serem exercidas não quer dizer que a coisa não continue a funcionar a mesma, ela continua a funcionar na mesma porque os programas são assinados, são avaliados, são acompanhados, são verificados, etc. Agora de acordo com aquilo que esta na lei, ou pelo menos de acordo com o que é o espírito dela, da parte da inserção existe de facto uma interpretação que não é feita de igual forma de núcleo para núcleo, interpretação essa que tem essencialmente por objetivo tentar adaptar aquilo, não sei se será as condições de implementação da vertente da inserção em cada um dos concelhos ou será o contrário. Mas de facto, sendo a inserção implementada de forma diferente quer entre distritos, quer dentro de vários concelhos do mesmo distrito a lógica é que a partir daí tem de haver uma interpretação daquilo que lá esta. Interpretação que é diferente de sítio para sítio, mas que de facto a legislação de alguma forma o permite.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe flexibilidade na área da inserção</li> <li>• Não existe flexibilidade na definição do valor da prestação</li> <li>• A flexibilização da medida permite a adequar a medidas as necessidades locais e as características dos beneficiários</li> <li>• A flexibilidade pode levar a uma reinterpretção da lei</li> </ul>
	A lei permite alguma flexibilidade e manobra, o que é positivo já que nos dá dentro dos limites que eu acho razoável, alguma	

E4	<p>tolerância para determinadas situações que de facto são de carências mas que por alguns constrangimentos a lei poderia não abranger e também algumas situações em que não conseguimos aferir rendimentos mas que vemos que não se trata de situações de carência económica ou que não há uma necessidade efetiva da prestação. Acho que o técnico influencia a implementação da medida, porque a lei existe mas também existe diferentes sensibilidades quer de interpretação da lei quer de cada situação, pois não podemos olhar só para a lei temos também de analisar a situação social de cada família. Temos situações que temos de ser ou um pouco mais condescendentes ou um pouco mais rígido. Pois apesar da pessoa ter direito à prestação, houve ali coisas que não ficaram bem definidas. A influência dos técnicos e de alguma interpretação que se possa ter na lei. Até dentro dos diferentes distritos há procedimentos diferentes relativamente a lei, porque a lei é omissa em algumas situações e então há diferentes interpretações, nomeadamente ao nível dos sem-abrigo, há distritos que abrangem situações de sem-abrigo pois de facto acham que será uma situação de carência económica e outros que não abrangem porque acham que a pessoa já está a beneficiar de um apoio do Estado. É possível a alteração, ou de criação de outros agentes na prestação, como por exemplo de fiscalização pois muitas vezes acabamos por fazer o papel de fiscalizadores o que é muito constrangedor e até pouco ético, mas não há fiscalização. Nesse aspeto é um constrangimento que temos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe flexibilidade que resulta de omissões na lei</li> <li>• O técnico influencia a implementação da lei para adequar as situações e necessidades reais dos beneficiários</li> <li>• A flexibilização é positiva pois permite maior adequabilidade da política</li> <li>• Deveria existir uma clara diferenciação de modo ao técnico não efetuar a fiscalização</li> </ul>
E5	<p>Não acho pois a lei baliza a ação, embora se tente ajustar as características do beneficiário mas depois limita muito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe flexibilidade pois a lei limita</li> </ul>
E6	<p>Não. Havia mais até esta nova alteração de 2010. Até aí as vezes dava para dar a volta, por exemplo no conceito do agregado familiar, pois havia uma lacuna que por vezes dava para dar a volta. Neste momento é mais rígido. Isso as vezes é negativo pois as vezes dava jeito. Os critérios tem de ser mais justos para todos, mas as vezes sentimo-nos um bocadinho impotentes porque como as famílias são todas diferentes, as pessoas são todas diferente, se o assistente social tivesse um bocadinho mais de poder de decisão as vezes até poderia resolver a situação de uma família, que tal como esta a lei não pode ser feito. O primordial é sempre a família, se está disposto a aceitar as medidas de inserção a parti dai acho que todas as pessoas com as quais nos relacionamos tem sempre influencia, ate na própria empatia que se cria entre assistente social e a família isso poderá ser já um fator primordial para o sucesso do programa de inserção, mas muitas vezes não basta isso, pois se não tivermos respostas das outras áreas podemos ter uma família muito motivada mas se o emprego não dá uma resposta e não há resposta na formação então não dá. E também os casos de saúde que nos caem muitas vezes no RSI e que não há resposta da invalidez e apesar do técnico achar que não é uma situação de RSI é o único sitio onde cabe e assim pode ficar uns 5 ou 6 anos com aquela pessoa e não se faz nada o individuo só recebe, Aqui se o técnico tivesse mais poder de decisão poderia enquadrá-la na invalidez.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A partir de 2010 deixou de existir flexibilidade. Antes existia no conceito de agregado familiar</li> <li>• A flexibilização é positiva pois permite maior poder de decisão ao Assistente Social</li> </ul>
E7	<p>Os técnicos, acho que sim, na abordagem preparatória de deferimento ou indeferimento que esta um risco da justiça ou injustiça. Se há uma deteção a posterior de que houve uma decisão injusta e que afinal há informações relevantes que justificam a revisão o técnico por dever de consciência profissional deve propor a revisão da aplicação da medida.</p> <p>No início havia situações de penumbra, nem era pretas nem brancas, havia alguma subjetividade, alguma necessidade de haver critérios pois esse era o bom senso, necessidade de mais objetividade. Neste momento o legislador e quem regulamenta a</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe flexibilidade já que o técnico decide o deferimento ou não da prestação</li> <li>• Inicialmente existia flexibilização pela omissão da lei mas atualmente a lei limita</li> <li>• A flexibilização pode levar a injustiças</li> </ul>

medida reduziram essas margens de erro e de injustiça e promovem uma aplicação o mais perfeita e objetiva da medida.

### III. Processo de avaliação da implementação da política

#### Questão 9/10 avaliação da política/ fatores de sucesso e insucesso

E1	<p>O RSI é um sucesso. De sucesso, não sei, não tenho dados teria que fazer um estudo.</p> <p>Um insucesso que posso nomear é o aumento do número de pessoas que pede o RSI por comodismo, isto é, se vier o rendimento de algum lado então não preciso de fazer nada. Isso leva a que as pessoas não façam nada, mas mesmo nada. Outro insucesso é que este rendimento é governamental e a população em geral revolta-se um pouco com este subsídio de inserção, e penso que têm razão, porque muitos deles recebem mais do que as pessoas que estão a trabalhar. Se calhar não esta bem, deveria ser mais aprofundado, ou seja, ver quem efetivamente necessita, porque quem vai assinar um protocolo de RSI e vai com um Mercedes para a segurança social, não me parece bem. Há aqui qualquer coisa que não esta bem. Isto é um insucesso autêntico, pois se um individuo conduz um veiculo de gama alta como vai receber. Se calhar os documentos a pedir deveriam ser muito mais específicos, desde as contas bancárias, aos bens imobiliários.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação positiva</li> <li>• Sucesso: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Desconhece</li> </ul> </li> <li>• Insucesso: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ O aumento do número de beneficiários que pede a medida por “comodismo”</li> <li>○ O fato de ser uma prestação com base no OE</li> </ul> </li> </ul> <p>A falta de fiscalização dos rendimentos dos beneficiários</p>
E2	<p>O NLI funciona mas os técnicos se tornaram máquinas burocráticas. Mas há uma nova geração de profissionais que fazem o trabalho com convicção.</p> <p>É positivo o facto de só ter este apoio as famílias que à partida se comprometem desde o primeiro dia a mudar os seus hábitos, a participar numa forma ativa naquilo que é sua inclusão social. Para isso tem de assumir o compromisso como verdadeiro, é uma carta de princípios, um assumir de compromisso que tem de ser acompanhado por técnicos no terreno. Não pode ser um processo burocrático, mas pessoal e presencial. Este é outro mal que é a burocratização dos processos, mas estes devem ser processo humanos que exigem uma participação presencial e ativa de todos os agentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação positiva</li> <li>• Sucesso: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Obrigatoriedade dos beneficiários assumirem um conjunto de obrigações</li> </ul> </li> <li>• Insucesso: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Burocratização do processo de acompanhamento dos beneficiários</li> </ul> </li> </ul>
E3	<p>Em relação a capacidade da medida se ajustar aos contexto local e olhando só para as questões da inserção eu acho que sim, acho que a medida como esta construída permite que do ponto de vista do programas de inserção, dos percursos de inserção que eles possam ser definidos em função das especificidades existentes em cada local. E também em função das especificidades de cada um dos agregados familiares acompanhados. Porque muitas vezes o que acontece é que em termos por exemplo da definição dos programas de inserção, muitas vezes é aquilo que se faz e defini-los colando-nos a letra aos menus que estão definidos. Mas a letra dos menus que estão definidos em termos de implementação permitem muita coisa. O exemplo que dei a bocado da manutenção de uma</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação positiva</li> <li>• Centralidade para a capacidade de ajustar os processos de inserção as características e necessidades de cada beneficiários</li> <li>• Centralidade para a capacidade do técnico efetuar esse ajustamento</li> </ul>

<p>frequência escolar, a manutenção de um miúdo numa escola só por si não diz nada, a obrigação está ali, agora a estratégias para que alguém se mantenha na escola e para que por essa via tenha algum sucesso, porque não é só o manter um mero frequentar, isso aí pode ser perfeitamente definido caso a caso, quer em termos de locais, quer em termos de cada um dos beneficiários. Aliás essa mesma flexibilidade é que também permite aquilo que eu também referi a bocado da parte da prestação, aquilo é seguido religiosamente, até porque aquilo é o que se chama de contas de merceiro, é o que é. Da parte da inserção o facto de algumas das coisas que estão definidas não serem seguidas resulta dessa própria flexibilidade que pode existir assim os atores locais pretendam, não é bem pretender é mais consigam, assim estejamos organizados dessa forma. Porque em termos de inserção e dos percursos e da definição dos programas, tirando aquilo que são as ações obrigatórias que as vezes condicionam de alguma forma, nomeadamente do emprego, mas que mesmo assim há sempre maneira de interpreta-las e de as ajustar aquilo que nos consideramos mais correto. Por exemplo aquela questão do individuo desde que esteja em idade ativa esta obrigado ao trabalho. Arranja-se sempre maneira de se conseguir sem perverter a lei de em termos de inserção de alguém que até tem 2 m e 120 kg de peso e se mexe bem e esta com capacidade mental que aparentemente terá condições para trabalhar de não ir trabalhar porque se considera que ele precisa de resolver um conjunto de questões prévias antes da integração no mercado de trabalho. Há sempre forma, aquilo que existe permite isso, assim arranja-se possibilidade de trabalhar as pessoas nesse sentido. A nível nacional e local os fatores de insucesso são a ausência de um verdadeiro trabalho em parceria, a questão que referi atrás entre a prestação e a inserção.</p> <p>Os recursos humanos? Não, a questão dos recursos humanos enquanto técnicos tenho muitas dúvidas se serão poucos. Tenho mesmo dúvidas o que se calhar temos são as coisas um pouco mal organizadas em termos de alguns acordos de atendimento e acompanhamento. Temos alguns muito bem dimensionados e outros que são pessimamente mal dimensionados quer em termos de recursos humanos, quer em termos de abrangência geográfica. Temos andado a fazer um trabalho de repensar a forma como estão distribuídos em termos do distrito para ver se conseguimos rentabilizar. Em termos de recursos humanos temos só que organizar isto quando estamos todos virados para dentro, incluindo as próprias instituições é um bocado complicado. Mas teremos de alguma maneira de o conseguir.</p> <p>Em termos de fatores positivos de salientar os técnicos que resultaram do RSI. Não só do RSI propriamente dito pois isto esta relacionado com o RMG. O RMG veio revolucionar a intervenção social, a intervenção em ação social em Portugal, quer em termos da maneira como ela era vista, quer em termos dos próprios recursos que foram disponibilizados para a intervenção social. Isso aí acho que na altura RMG foi determinante para essa alteração e para que se começasse a falar muito mais, mas mesmo muito mais, nem que fosse pela negativa, da intervenção social. Acho que esse é o aspeto mais positivo. Outro aspeto positivo é o facto de, e de acordo com alguns estudos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sucesso:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ O tipo de intervenção social desenvolvida pelos técnicos no âmbito do RSI (e anteriormente do RMG)</li> <li>○ Redução a pobreza</li> <li>○ Lógica do trabalho em parceria</li> </ul> </li> <li>• Insucesso:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ A ausência do trabalho em parceria</li> </ul> </li> </ul>
---	---

	efetuados, o RSI permitiu reduzir a pobreza, muito pouco mas conseguiu. Outro aspeto positivo, que é consequência da medida, é que foi o embrião da lógica do trabalho em parceria em termos locais.	
E4	<p>Eu acho que é positiva, apesar de algumas dificuldades acho que é positiva. Acho que para além da lei ter mudado, acho que os protocolos veio mudar muito quer a forma das pessoas verem a prestação quer a forma de o técnicos a verem. Porque nos não somos a segurança social mas temos que prestar contas a segurança social então há uma maior rigidez da nossa parte em ver as situações mas em simultâneo também há uma maior proximidade e maior conhecimento das situações. Acho que é positivo para as próprias pessoas que estão a beneficiar e para o próprio Estado que vê o seu dinheiro empregue de uma forma mais rigorosa. A grande lacuna do RSI é a falta de recursos humanos, tanto é que nosso protocolo foi feito na altura para 100 famílias com 2 técnicos superior e 3 animadores e, neste momento, estamos com 170, quase o dobro, temos 6 freguesias o que obriga a uma grande mobilidade nossa, pois temos que nos deslocar para esses locais. Isso prejudica muito o trabalho, quer ao nível da motivação, quer ao nível do nosso desempenho pois estando com o dobro da carga do trabalho o desempenho não é o mesmo, quer ao nível da relação com as pessoas porque são muitas. E o RSI tem outro constrangimento que é que não são 170 processos durante um ano são pessoas que vão e vem, por um lado é bom porque se as pessoas vão é porque se conseguiu uma integração as depois vem outras pessoas que temos que conhecer que ganhar laços de confiança. A nível local os positivos são, para nos no protocolo, uma elevada integração profissional e em formação profissional. Isso é uma coisa positiva que anteriormente aos protocolos e a alteração da lei de 2003 não acontecia porque apesar de haver mais trabalho não havia medidas sociais de trabalho para esta população. Também é positivo a proximidade que nós temos com as pessoas. Outro fator positivo é as atividades que são feitas paralelas ao protocolo pelas instituições, ainda agora esta a decorrer um grupo de pais que acho que foi uma coisa positiva, criada por nós, o que nos foi permitido porque temos instalações e estamos no centro. Os pontos negativos. Aqui acabo mais por responder ao nível dos protocolos e porque acho que há uma realidade muito diferente para os colegas que só têm alguns processos e fazem o trabalho muito sozinhos. Negativos é o excesso, ou seja, como nos somos intermediários da parte da segurança social existe alguma despreocupação em relação ao que se passa diariamente com os protocolos nomeadamente ao número de processos que acompanhamos e ao número de beneficiários, pois uma coisa é acompanhar agregados de um ou dois beneficiários outra coisa é acompanhar famílias numerosas. Como somos intermediários, a segurança social sabe mas não vê. O montante é um dos grandes constrangimentos porque acabaram com duas coisas: reduziram a prestação dada as pessoas e acabaram com os apoios complementares. Ou seja ficamos sem forma de apoiar aquelas situações pontuais que nos como técnicos avaliávamos como necessidade, ao nível da saúde principalmente e as pessoas viram-se com menos dinheiro. Abrangeu algumas situações, no caso da etnia cigana, em que por terem agregados tão grandes recebiam muito dinheiro que as vezes não precisavam para responder as suas necessidades básicas mas veio prejudicar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação positiva</li> <li>• Centralidade na ação das instituições com protocolos que conseguem maior sucesso na implementação da política</li> <li>• Centralidade na aquisição de competências escolares e profissionais</li> <li>• O grande problema na implementação é o elevado número de processos que cada técnico acompanha</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sucesso: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Protocolos que permitem um trabalho de maior proximidade com os beneficiários</li> </ul> </li> <li>• Insucesso: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Elevado número de beneficiários acompanhados por cada técnico</li> </ul> </li> </ul> <p>Corte nos apoios complementares</p>

	<p>outras situações, ao nível da saúde pessoas de idade que ainda não tem 65 anos mas que ainda não tem a reforma. Essas situações foram prejudicadas.</p>	
E5	<p>Acho que há agora um investimento com os protocolos.</p> <p>A questão da ativação é feita mas, na prática, não se consegue, não por culpa do beneficiário, mas porque não há emprego ajustado para eles.</p> <p>Positivo a questão da obrigatoriedade das crianças frequentarem a escola. Uma das questões de insucesso é as falhas das parcerias, pois nem todos os parceiros dão resposta. Outra é o corte dos apoios complementares pois, por vezes, os montantes são muito baixos para algumas necessidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação positiva</li> <li>• Centralidade na ação das instituições com protocolos</li> <li>• Centralidade na inadequação das respostas de inserção profissional             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Obrigatoriedade da frequência escolar</li> <li>○ A ausência do trabalho em parceria</li> <li>○ Corte nos apoios complementares</li> </ul> </li> </ul>
E6	<p>A avaliação é positiva. Ao nível da ativação, esta é mais ao nível do emprego como primeiro requisito. A pessoa quando se candidata ao RSI o único fator que é tido em conta em primeiro lugar é o emprego e depois a parte económica. Porque se a pessoa não esta inscrita não pode. Se passar nesses dois requisitos então vêm para nos e muitas vezes até verificamos que até havia rendimentos superiores do que declararam no requerimento. Estes dois requisitos andam passo a passo, parte económica com a inscrição no centro de emprego. Porque a segurança social hoje esta ligado informaticamente ao centro de emprego e conseguem saber de imediato se as pessoas estão inscritas. O centro de emprego vê se esta realmente com.... na entrevista eles percebem se a pessoas só se esta a inscrever para requerer o RSI... já nos tem aparecido algumas declarações a dizer que a pessoa não está disponível para o emprego ou porque tem uma criancinha a cargo, ou porque está grávida ou porque se queixou que não podia trabalhar porque tinha dores de costas. Nesse caso, se a pessoa não tem uma inscrição ativa não recebe a prestação, nem sequer chega ao técnico. Quando queremos integrar os nossos beneficiários nós, dependendo do grau de escolaridade e da experiência profissional temos que avaliar o historial do indivíduo pois é muito diferente tratar de um analfabeto de um licenciado. Temos que começar logo de início logo na primeira entrevistas ficamos com uma ideia do agregado e já perguntamos se trabalhou ou não, em que tem experiência profissional e que habilitações têm. Se for analfabeto vai para um curso de alfabetização, se tem o 4º ano deve ir para as novas oportunidades tirar o 6º ano, se tem o 6º ano aí já está num patamar um pouco acima e já pode frequentar um curso de formação e damos-lhe a oferta formativa que existe, se tem o 9º ano vai tirar o 12º ano e depois inscrevemos não só no centro de emprego e existe o Gabinete de integração profissional da câmara e indicamos as várias empresas de trabalho temporário que há em Aveiro e pedimos sempre comprovativo dessas inscrições. Para mim é uma política benéfica e que deve continuar apesar que se diga muito na televisão sobre subsidi dependência e se fale muito mal, mas de facto o que nos vemos aqui no terreno e pelas estatísticas que fazemos o nível de integração que conseguimos é positivo. De sucesso podemos chegar por exemplo até a população de etnia cigana que vivem em acampamento, porque a população de etnia cigana que está nos bairros já</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação positiva</li> <li>• Centralidade da ação do CEFP para o sucesso da implementação da política</li> <li>• Centralidade na aquisição de competências escolares e profissionais</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política importante</li> <li>• Sucesso:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Obrigatoriedade da frequência escolar e dos programas de saúde</li> <li>○ Responder a situações de pobreza</li> </ul> </li> <li>• Insucesso:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Falta de motivação para a mudança por parte dos beneficiários</li> </ul> </li> </ul>

	<p>estavam mais sensibilizadas para estas questões, mas com a população que vivem em acampamento foi benéfico porque atrás dessa ajuda económica, que é o que eles procuram sempre temos as crianças inscritas em médico de família, as grávidas seguidas em consultas de saúde materna. Estes vão às consultas, algo que não existia. As crianças vão a escola e tentamos que mesmo as que casam muito cedo, com 12 anos, pelo menos até essa idade estejam a frequentar a escola. Essa foi uma das grandes vantagens da medida. Com o RSI também chegamos a muitas situações de pobreza e de exclusão social, pois é uma medida de combate a pobreza e, por isso, sempre se consegue uma ajuda, embora não cubra tudo pois se o RSI dá para a renda da casa depois já não dá para as outras situações. Algo que para mim ainda por vezes falha é a falta de motivação ou de consciencialização para a mudança pois há pessoas que ainda encaram esta medida como garantida, se é garantido não têm de lutar por algo. As vezes as pessoas ainda estão um bocadinho desmotivadas para esta mudança, para tentar procurar uma nova profissão. Mas depois temos outro grupo que as vezes só quer a parte económica e ainda não se sente motivada para a integração, temos por exemplo os toxicodependentes pois não há respostas para integrar no trabalho as pessoas que querem uma segunda oportunidade ou porque foram reclusas. Havia algo que foi alterado e eu até concordava que tem a ver com os apoios complementares.... Às vezes para chegar as famílias a parte económica é importante e, por isso, temos a oportunidade de poder pagar uns óculos à criança, de poder pagar uma medicação a mãe velhota que esta lá em casa, as vezes era um meio de conseguir a confiança das famílias. Neste momento não temos mais nada, é só o valor da prestação. Por vezes pedimos mais uns alimentos... ah! Não temos, pedem um apoio para um livro para óculos e nos não temos. E só o que recebem e eles as vezes acham que nos não estamos a ajudar nada e que por isso também não têm que dar.</p>	Corte nos apoios complementares
E7	<p>Uma avaliação positiva e acho que estamos num momento crucial para fazer essa avaliação. Vem aí um novo governo com outra orientação política, muito próxima ideologicamente dos pais do RSI e não do RMG. Foram feitos antes das eleições algumas incorreções e corrupções do RSI e por isso também estou curioso para ver o que vão fazer com esta medida, para a moralizar e para a tornar mais equitativa e mais justa. Como cidadão tenho uma expectativa elevada para que se proponha um aperfeiçoamento da medida e que se tenha não um preconceito contra a medida mas sim a responsabilidade política para que ela seja mais justa e atinja as pessoas que realmente dela necessitam por falta de outros tipos de rendimentos, que aperfeiçoem a medida nas situações de desvios que são detetados, que aperfeiçoem os mecanismos de verificação que não estão a funcionar bem. Aspectos positivos que acho que existem... primeiro é que se não houvesse RSI havia famílias que estavam numa situação desesperada. A principal virtude é ser uma medida que permite garantir o alimento e alguns bens essenciais a algumas famílias. Isto justifica a sua existência e penso que nenhum governo terá coragem de a extinguir, pode mudar-lhe o nome. Outra qualidade é ser uma medida que é gerida localmente, quer dizer que identifica as pessoas e permite o acompanhamento embora haja às vezes uma "sonegação" ou ocultação de dados, de informações</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação positiva</li> <li>• Centralidade na ação de fiscalização</li>   <li>• Sucesso: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Garantir a subsistência de algumas famílias</li> <li>○ Implementação local</li> </ul> </li> <li>• Insucesso: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A falta de fiscalização dos rendimentos dos beneficiários</li> </ul> </li> </ul>

	<p>sobre os rendimentos económicos das famílias e há um risco de algumas pessoas estar a usufruir indevidamente a receber a medida, isso foi reduzido mas ainda existe. É um fator positivo que se possa gerir a medida na proximidade da família e do beneficiário. Mas mesmo assim há famílias que ocultam informação e não há mecanismos sólidos para avaliar os rendimentos das famílias, pois há indicadores que demonstram que 40% do nosso rendimento é economia subterrânea o que é uma situação de catástrofe social e a nível fiscal. A não declaração de rendimentos pode levar esta prestação a ser muito injusta na sua aplicação</p>	
--	--	--

**Questão 11. Adequabilidade da política ao problema que pretende responder**

E1	<p>Acho que sim. É difícil mudar mentalidades quando desde o berço tiveram uma convivência nesse sentido, ou seja, não ter que procurar muito, não ter de se esforçar muito, ficar a espera de receber alguma coisa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequada de forma geral</li> <li>• Falta de adequação devido a incapacidade de mudança dos beneficiários</li> </ul>
E2	<p>Ela é adequada se articulada com outras. Muitas pessoas hoje ainda não interiorizaram que se recebem também tem que dar. Muitas estão a receber um apoio que as tornou subsídio-dependente mas que não lhes permitiu, ou mesmo não as obrigou no sentido de orientar, para que prestem um serviço. Deviam prestar um serviço cívico, em que pudessem ter horas de trabalho, formação e participação. Não podemos apenas dar um subsídio... Tem de se dar a cana para saber pescar e não dar o peixinho pronto... pois se não, não dão valor. E há famílias que estão revoltadas porque há famílias que recebem este apoio, algumas com imensos filhos, e muitas vezes elas não mudaram os seus hábitos, por exemplo de trabalho, de formação, de educação, de saúde, de higiene, de participação cívica. Não mudaram hábito nenhum, o que quer dizer que é uma medida que esta a ser inocula, esta apenas a permitir que as pessoas não morram a fome. Isto já não é mau, mas não é isso que se pretende da medida. Esta medida quando permitiu que as famílias que estavam no limiar da pobreza pudessem recuperar dessa linha e se tornassem famílias ativas e incluídas e integradas socialmente. Mas isso não aconteceu, porque? Porque não houve outros parceiros a criar recursos a que essas famílias tinham que aceder e as obrigasse a ceder. Isso continua a não ser feito, algumas famílias estão em casa que é habitação social, algumas com rendas em atraso e continuam a sofrer do mesmo mal, sem apoios de saúde mental e continuam ser fazer nada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequada de forma geral</li> <li>• Falta de adequação devido a incapacidade de mudança dos beneficiários</li> <li>• Necessidade criar trabalho socialmente útil</li> <li>• Falta de resposta de alguns parceiros</li> </ul>
E3	<p>Eu sou defensor que no RSI a parte da prestação não devia ter nada a ver com a inserção, que deviam estar completamente separado. Ou sejam dizer a alguém: tens que para comeres mandar os teus filhos para a escola, para comeres tens que estar inscrito no centro de emprego, nem sequer é dizer tens que ter emprego pois basta estar inscrito e há pessoas que sabem como as coisas funcionam e aproveitam isso muito bem. O facto de se dizer as pessoas: tens aqui dinheiro para sobreviveres porque não tens rendimento mas para isso tens que fazer isto se não morres a fome, eu acho que é completamente perverso. Perverso quer em termos de princípios, quer na implementação. A questão da inserção acho que não pode ter nada a ver com a questão da prestação. Deviam estar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A política não devia ser compósita, ou seja, deveria dissociar a prestação da obrigatoriedade de assinar e prosseguir um programa de inserção</li> </ul>

	<p>completamente separadas podia eventualmente haver alguma ligação, não sei bem em quê, em termos talvez dos apoios complementares que entretanto desapareceram. Mas deviam estar separadas até para haver uma verdadeira preocupação em termos da inserção, pois quantas vezes aquilo que se discute é se o beneficiário porque não fez qualquer coisa deve ser sancionado através da perda da prestação, mas isso em termos da inserção não interessa para nada. Como disse há bocado mesmo para aqueles que saem da medida é necessário arranjar estratégias para que do ponto de vista de inserção e do acompanhamento não saia fora do sistema. Pois se existe aí um determinado problema ou necessidade de intervenção ela não deve ser condicionada a questão do negócio, pois isto de facto é um negócio. Como se dizia antes no núcleo, isto é um negócio para os ciganos...toma lá dinheiro daqui, ou compramos uma coisa e tu cumpres com isto ou aquilo. Mas em termos de inserção, entendo que deviam estar separadas para que de facto se possa trabalhar adequadamente a parte da inserção. Até só a questão da mudança dos técnicos temos os protocolos no âmbito do RSI que obviamente só podem acompanhar os processos de RSI a partir do momento que alguém deixa de ser beneficiário do RSI, e apesar do problema se manter a verdade e que tem que mudar de técnico mas se saiu da medida por motivos de sanção ou por motivos económicos, porque teve um aumento pontual do rendimento e depois necessita outra vez, então já pode voltar. Isto em termos de inserção não é forma de trabalhar. Acho que deveria haver separação entre uma coisa e outra.</p>	
E4	<p>Acho que a medida responde ao problema, responde em grandes situações mas não a todas. A nível local acho que a medida integra todas as situações a não ser que seja alguma situação que não há conhecimentos dos serviços. Somos um concelho pequeno e há uma forte articulação entre todos os técnicos e mesmo quando um processo de RSI é cessado até por culpa do beneficiário porque entrou em incumprimento há uma articulação feita com as instituições de ação social que irão acompanhar essa situação, as pessoas não são deixadas sem acompanhamento. Tanto isso como o contrário, as vezes temos instituições que estão a acompanhar e encaminham para a pessoa requerer o RSI. Hoje em dia temos muitos recursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequada de forma geral</li> </ul>
E5	<p>É o que temos. Em termos de princípio acho que sim que a medida é ajustada. Acho que é uma medida que incute o princípio proactivo, obriga o beneficiário a ser ativo. É aquela questão de não dar só o peixe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequada de forma geral</li> <li>• Centralidade na obrigatoriedade de desenvolver ações</li> </ul>
E6	<p>Não sei se será a mais adequada mas é a que temos. E é realmente a que vai dando algum tipo de resposta. Ela adequasse em geral aos beneficiários mas claro que não cobrem todas as necessidades.</p> <p>Há alguns aspetos a melhorar. Refiro-me a falta de resposta do centro de emprego na colocação dos beneficiários, porque se todos têm de estar inscrito no CE se conseguíssemos respostas mais céleres do CE para chamar as pessoas para entrevistas e com mais frequência acho que haveria depois melhores resultados ao nível da integração do RSI. Os recursos humanos são poucos porque não estamos com os 100 processos mas com 177 e os técnicos mantêm-se e já se exigia o alargamento da equipa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequada de forma geral</li> <li>• Falta de adequação ao nível da falta de recursos humanos e de respostas por parte do emprego</li> </ul>

E7	<p>Considero adequada. Mas existe necessidade de em relação aquela franja de população beneficiária do RSI que estão em idade ativa, manter um modelo de ocupação em trabalho socialmente útil, sobretudo para retirar a pessoa da situação de acomodação quando não há emprego na economia real, fora da economia social e depois há aqui uma questão que tem haver sobretudo de recrutamento do sector da economia real para este tipo de perfil. São pessoas com perfis complexos deficitárias de competências e de capacidades profissionais, não vai haver milagres....</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequada de forma geral</li> <li>• Falta de adequação ao nível da falta de resposta de emprego</li> <li>• Necessidade criar trabalho socialmente útil</li> </ul>
----	--	---

### Questão 12. Propostas para a melhoria da política

E1	<p>Uma delas é exigir mais meios para as pessoas comprovarem a sua necessidade. E as pessoas que recebem o RSI e continuam a pedir na rua, pegar neles e ver porque estão a pedir, o que fazem ao dinheiro, etc, ele é mal gerido ou tem de parar em algum lado. Este não é o tipo de pobreza de menos de um euro por dia, mas a pobreza de outro aspeto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar a fiscalização</li> </ul>
E2	<p>Deve-se investir na área da formação e deve ser um investimento sério e não como alguns cursos que existiram que era mesmo para ocupar o tempo das pessoas e ainda por cima elas ganhavam expectativas que não se realizavam. É necessário aprender fazendo pela prática, isto é crucial, o que os ingleses chamam de "hands doing"</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de mais resposta para a formação profissional</li> </ul>
E3	<p>Já fui falando no que acho que deveria ser a grande alteração, ou seja, a separação entre a prestação e a obrigação. É importante perceber que as pessoas têm de viver e de comer e quem não tem dinheiro tem de ter algum sitio onde ele venha. Que haja alguma ligação que deve existir não sei bem qual, até pode ser por via por exemplo dos próprios vales, embora não acredite muito neles, porque também sei que nós funcionamos também um bocado em base de prémios, nos para modificarmos comportamentos temos que estar convencidos que o nosso novo comportamento é o adequado e que me traz vantagens mesmo que sejam vantagens morais. Pode haver alguma ligação mas é uma ligação lateral e é até porque este próprio modelo exclui pessoas que não sendo beneficiários da prestação necessitam a mesma de se acompanhadas e muitas vezes excluídas, as vezes alguns recursos que estão instituídos e que existem e aos quais outros que não recebem o RSI acabam por não poder ter acesso quando em termos de inserção social precisam tanto ou mais do que alguns que são beneficiário. Há uns anos foi implementada a chamada contratualização para a inserção. Mas o que se tentou fazer, aquilo não é mais do que trabalhar única e simplesmente a vertente da inserção sem prestação no RSI. A ação social não é RSI embora o RSI possa ser uma parte da ação social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Separação entre prestação pecuniária e programa de inserção, com as consequentes obrigações</li> </ul>
E4	<p>Acho que seria positivo ao nível da saúde haver apoios porque o nosso SNS também já sofreu algumas alterações para os utentes e então começam a tirar por todos os lados e torna-se complicado responder a algumas situações. Deveria existir como estava anteriormente apoios complementares, mesmo que fosse apoios económicos só exclusivamente para as questões de saúde principalmente ao nível das ajudas técnicas. Porque uma pessoas com</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O retorno dos apoios complementares na área da saúde</li> <li>• Existência de um plafom máximo de valor da prestação por agregado</li> </ul>

	<p>problemas de saúde não tem qualquer poder de integração social mas muitas vezes não está no meio-termo entre a pensão de invalidez, porque não tem direito a ela pois também a esse nível as coisas estão mais rígida, esta ali no meio não tem qualquer apoio muitas vezes não consegue fazer face a sua situação de saúde por acusa da sua situação económica. Também temos de ver outra situação que são as pessoas com 50 e poucos anos neste momento têm graves dificuldades de integração no mercado de trabalho e se tiverem algum problema de saúde então é pior.</p> <p>Outra proposta era nas famílias numerosas, acho que devia existir um plafond máximo. Por mais filhos que se tenham a partir daquilo que se considera razoável para uma família com carência económica por agregado familiar, a partir dai barrar um bocado. Nós deparamo-nos muitas vezes com essas situações, pois as pessoas não fazem planeamento familiar ou dizem que fazem e às escondidas não fazem, pois sabem que são beneficiadas com o número de filhos que têm. Isto acontece com famílias de etnia cigana mas não só. Temos outras famílias numerosas que não são de etnia cigana e que claramente usam isso para não trabalhar.</p>	familiar
E5	Acho que devia haver mais controle dos beneficiários que recebem. Além disso arranjar modo de promover mais as competências de maneira a levar a pessoa a participar mais. Ações de formação específicas ou protocolos com empresas para integrar profissionalmente os beneficiários, de modo a medida ser mesmo temporária.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar a fiscalização</li> <li>• Existência de mais resposta para a integração profissional</li> </ul>
E6	<p>Por exemplo ao nível económico penso que deveria contar mais as despesas e receitas da família. Entra todas as receitas e não entra qualquer tipo de despesas. Vou-lhe dar um exemplo, uma família que esteja num bairro social e que pague 5€ de renda e receba 200 ou 300€ de RSI é diferente do mesmo agregado, com o mesmo número de pessoas, que receba os mesmos 200 ou 300€ de RSI mas que tem de pagar uma renda de 200€. Já em tempos foi contabilizado depois deixou. Algumas despesas, mesmo de farmácia, deveriam, por vezes, ser consideradas, existir um ajustamento a família. Também deveria existir mais resposta de emprego. As empresas terem regalias para colocarem os beneficiários de RSI. Fala-se nos contrato-inserção mas neste momento só conseguimos com as juntas de freguesia, o que quer dizer que temos um durante um ano mas durante esse ano não consigo inserir mais ninguém no mercado de trabalho através deste programa. Deveria ser mais alargado para as empresas e elas terem mais informações. Deveria haver mais sensibilização para as empresas receberem os beneficiários de RSI, pois já não há aquele estereótipo de malandros pois temos pessoas com 20 anos de experiência de trabalho numa área, numa fábrica que fechou e quando vão para o centro de emprego ou para cafés dizem que já não aceitam pela sua idade. Temos pessoas no RSI que gostariam de ter outra oportunidade e temos casais que ainda é mais dramático, temos jovens licenciados.</p> <p>A sede que temos mais é da inserção profissional porque ao nível de cursos agora até vai havendo porque houve muitos financiamentos para as instituições e para empresas darem formação. E há o centro de novas oportunidades que já responde ao problema da escolaridade dos adultos. O que queremos mesmo é a inserção profissional que é o</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterar a fórmula de cálculo da prestação, incluindo mais despesas</li> <li>• Existência de mais resposta para a integração profissional</li> </ul>

	<p>que traz o rendimento para a família.</p>	
<p>E7</p>	<p>Gostaria que houvesse formação profissional para estas pessoas que tem défice de competências e que fosse mais ajustadas a real necessidade do mercado de trabalho. Que o mercado social de trabalho pudesse ter com alguma inteligência alguma intervenção para poder permitir a este tipo de cidadãos uma ocupação socialmente justa, que em vez de um subsídio as pessoas tivessem um salário. Em vez da prestação do RSI as pessoas recebessem um salário por uma ocupação socialmente útil, ao nível da recuperação ambiental, nas câmaras a cuidar os espaços verdes que estão desmazelados por falta de pessoal. Eu penso que é uma questão cívica de nos gerirmos os sítios em que vivemos, é uma questão de sustentabilidade do meio e de educação cívica, uma questão de participação de furar esse ciclo negativo das pessoas se acomodarem a espera que o Estado lhe resolva o problema do emprego e educação. Se as pessoas não se ativarem e dinamizarem para perceber que tem direito e também obrigações. Há muita gente que pensa que o Estado tem o dever de a proteger, mas o cidadão também tem a obrigação de se proteger, até é uma questão de saúde mental e acabam por cair em tentação, de atividades ilícitas, violência, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de mais resposta para a integração profissional</li> <li>• Criação de trabalhos socialmente uteis</li> </ul>

