



## Universidades Lusíada

Branco, Francisco José do Nascimento, 1952-

### **Serviço social, rendimento mínimo e inserção**

<http://hdl.handle.net/11067/4011>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	1997
<b>Resumo</b>	Nesta comunicação pretendemos abordar o significado do RMG enquanto medida de política social orientada para o combate à pobreza e exclusão social, considerando particularmente as dimensões que interferem mais directamente com o campo de intervenção das assistentes sociais que exercem a sua actividade no domínio da Acção Social em Portugal. Procuramos designadamente analisar os impactos, desafios e oportunidades que o RMG coloca ao serviço social e ao "modus operandi" dos assistentes sociais ne...
<b>Palavras Chave</b>	Rendimento mínimo garantido - Portugal, Assistentes sociais - Prática profissional - Portugal
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	no
<b>Coleções</b>	[ULL-ISSSL] IS, n. 15-16 (1997)

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-05-17T10:12:46Z com informação proveniente do Repositório

## SERVIÇO SOCIAL, RENDIMENTO MÍNIMO E INSERÇÃO

*Francisco Branco \**

Nesta comunicação pretendemos abordar o significado do RMG enquanto medida de política social orientada para o combate à pobreza e exclusão social, considerando particularmente as dimensões que interferem mais directamente com o campo de intervenção das assistentes sociais que exercem a sua actividade no domínio da Acção Social em Portugal. Procuramos designadamente analisar os impactos, desafios e oportunidades que o RMG coloca ao serviço social e ao “modus operandi” dos assistentes sociais neste área de actividade.

Apoiamo-nos neste trabalho em estudos e ensaios sobre o papel dos trabalhadores sociais no Rendimento Mínimo, nomeadamente na experiência francesa, que assume um particular significado pelas características conceptualmente semelhantes e inspiradoras do RMI.

Baseamo-nos igualmente em informações, opiniões e depoimentos de um significativo conjunto de assistentes sociais a exercer funções no quadro do RMG em Portugal, elementos estes recolhidos em contexto formativo e sem recurso a protocolos de colecta sistemática de informação.

Nesta comunicação traçam-se perspectivas que em muitos casos carecem de ser testadas através de uma observação sistemática e da recolha de dados que o carácter recente da implementação do RMG em Portugal naturalmente não permite.

A ideia central é de que o RMG introduz no contexto da acção profissional do serviço social um significativo conjunto de inovações que constituem uma oportunidade estratégica para a valorização do estatuto profissional e alteração da representação social da profissão.

---

\* ISSSL.

## I. Rendimento Mínimo e contexto profissional das assistentes sociais na Acção Social

Com a adopção do Rendimento Mínimo Garantido em Portugal opera-se objectivamente uma reorganização do campo da Acção Social no nosso país. Reconfigurando o “campo assistencial” o RMG promove uma redefinição dos papéis, competências e fronteiras das “profissões do social” e, com maioria de razão, dos profissionais de Serviço Social.

### *Do assistencial ao direito*

As assistentes sociais que exercem a sua actividade nos Serviços de Acção Social sabem por experiência própria que o “apoio às famílias em situação de carência” ao invés de abranger situações eventuais e conjunturais, recobre no essencial situações estruturais e persistentes <sup>1</sup>. Do mesmo modo, a gestão quotidiana desta “emergência social” foi confrontando permanentemente as assistentes sociais com o carácter discricionário, eventual e sobretudo precário desta modalidade da assistência social <sup>2</sup>.

Ao consagrar, no quadro do sistema de segurança social em Portugal, um novo direito de cidadania sem vinculação à actividade económica, o RMG interfere claramente com o campo assistencial, complementando e reforçando as condições de exercício da cidadania social em Portugal. Estende-se a área dos direitos sociais e limita-se o campo das modalidades de assistência social baseadas em ajudas financeiras. Ao mesmo tempo, criando uma garantia de rendimento mínimo, procura-se dar resposta às questões suscitadas pela Nova Questão Social, designadamente na sua dimensão central de crise do emprego, abrindo caminho para novos modelos de integração social não baseados unicamente no emprego assalariado <sup>3</sup>. Estabelece-se uma rede de protecção básica e/ou complementar aos regimes não contributivos e às prestações assistenciais do regime contributivo designadamente no âmbito da protecção social ao desemprego. Neste sentido, o Rendimento Mínimo Garantido constitui, a segunda refundação constitucional do sistema de protecção social, reto-

---

<sup>1</sup> A consulta de dados do Atendimento Social realizado pelos Serviços de Acção Social comprova-o claramente.

<sup>2</sup> Entre 1980 e 1990 a despesa com a Acção Social representou entre 5,1 e 5,4% das despesas correntes da Segurança Social, e entre 1991 e 1995, já com o desenvolvimento dos programas nacionais de luta contra a pobreza, 5,7 e 5,6 respectivamente. Em 1995 a despesa total com a Acção Social representou-se 84,5 milhões de contos (Marques, 1997).

<sup>3</sup> Ver Roche (1992).

mando e ampliando, noutras condições sociais, a filosofia própria dos esquemas não contributivos introduzida em 1974 com a criação da Pensão Social.

A consagração do direito a um rendimento mínimo é do ponto de vista da análise que nos ocupa duplamente relevante. O “campo assistencial” é, observado do lado dos utentes, o campo dos “sem direitos” e ao mesmo tempo, lido a partir dos agentes-operadores da assistência, o campo da gestão dos “sem direitos”. O que não é irrelevante. Na sua maior parte, as análises da Assistência Social enfatizam o seu efeito produtor e reproduzidor dos assistidos e esquecem ou desvalorizam a sua condição de produtora e reprodutora das “Assistentes”. Vale dizer que se *o hábito faz o monge*, a Assistência faz tanto o Assistido como faz o Assistente. Deste modo o RMG começa por interferir com o papel e cultura profissional das assistentes sociais, ao alterar substancialmente as condições institucionais da Acção Social. Uma das linhas de força do novo contexto da acção das assistentes sociais passa a ser a administração de um direito.

Com muita frequência o *habitus* profissional das assistentes sociais é socialmente caracterizado como assistencialista querendo-se deste modo significar o paternalismo, a não ruptura com a dependência e a não-responsabilização dos beneficiários da assistência, como traços constituintes da relação com os utentes. Trata-se muitas vezes de uma visão redutora e pouco complexa que supõe que a prática do Serviço Social decorre de uma decisão metodológica autónoma e não do exercício de competências e atribuições institucionais (Sposati, 1992:2). Omite-se assim a matriz essencial do campo de exercício profissional — o território do “não direito”, a pobreza e precaridade dos recursos materiais disponíveis para a acção.

### *Abertura e desmarginalização do campo de acção*

Robert Castel (Castel, 1992:20) assinala, a propósito do RMI, que a lei francesa, anula, pela primeira vez, a velha divisão entre aptos e inaptos para o trabalho, reunindo assim, num acto histórico inaugural, duas categorias da população que anteriormente haviam tido destinos completamente separados. Em Portugal, como em França, o RMG tenderá a abranger, em proporções previsivelmente diferentes, cidadãos economicamente activos e pobres marginais ao mercado de trabalho, por outras palavras novos e velhos pobres. Deste modo, uma segunda alteração que o RMG induz na Acção Social refere-se ao alargamento do seu público a novas categorias sociais<sup>4</sup>. Às famílias ditas “crónicas” e populações marginalizadas também

---

<sup>4</sup> Segundo o Relatório Final de Avaliação da Fase Piloto, 23,5% dos beneficiários eram activos empregados indicando igualmente os escalões etários mais significativos estar-se em presença de uma população relativamente jovem. (CIES, Setembro 1997).

em maior número <sup>5</sup>, juntam-se, mesmo que em quantitativos não numerosos, jovens, isolados, categorias intermédias, que anteriormente e apenas de modo pontual tinham contacto com os Serviços Locais de Acção Social. É a este propósito pertinente assinalar a tese avançada por Rosanvallon segundo a qual o RMI se impôs devido ao facto “do Estado e os trabalhadores sociais se terem dado conta de que um número crescente de indivíduos em situação de precaridade não pertencia a nenhuma das categorias tradicionais da acção social (Rosanvallon, 1995:205).

Este carácter mais transversal e “inter-classista” da potencial população abrangida pelo RMG poderá operar uma mudança sensível, dependendo naturalmente da sua expressão quantitativa e qualitativa, no território de intervenção do Serviço Social, que veria assim alargarem-se as suas fronteiras à esfera do mercado ou do quase-mercado. Esta alteração produziria um efeito de abertura e desmarginalização do seu campo de acção do ponto de vista material e simbólico.

Neste plano registaria-se também uma outra alteração com potencial impacto e significado: a masculinização do público abrangido pelo serviço social <sup>6</sup>. Na tradicional população dos Serviços Locais de Acção Social ocorreu quase sempre uma sobre-representação do público feminino por via do papel da mulher na gestão familiar e do seu envolvimento na tentativa de resolução dos problemas da família e/ou dos seus membros. Mondolfo (1997:79) interroga-se sobre se esta alteração do perfil do público produzirá modificações à forma e conteúdo das relações estabelecidas com o serviço social e no tipo de solicitações apresentadas. O autor refere que estudos realizados em França dão conta da existência de expectativas diferentes da parte dos homens e das mulheres face ao serviço social. Os primeiros concentrariam os seus pedidos em torno de questões concretas quanto às iniciativas a realizar e solicitando conselhos e orientações. As mulheres por seu turno maioritariamente procurariam sobretudo a escuta e a ajuda moral.

### *Acção orientada para a inserção*

A existência de um programa de inserção que visa possibilitar uma integração social mais plena e duradoura dos cidadãos beneficiários é uma dimensão estru-

---

<sup>5</sup> Segundo dados divulgados pela equipa responsável pelo estudo de avaliação da medida, problemas crónicos de saúde, alcoolismo e toxicodependência atingem quase todas as famílias abrangidas pelo RMG — Cfr. (Relatório Final de Avaliação da Fase Piloto, CIES, Setembro 1997 e Diário de Notícias, 7 Out. 97, p. 23).

<sup>6</sup> Dados fornecidos pelos projectos-piloto do RMG, relativos a Maio de 1997 e divulgados pelo Boletim Mensal do Gabinete Técnico de Apoio à Comissão Nacional do rendimento Mínimo, n.º 4 — Junho 1997, permitem estabelecer a seguinte caracterização dos requerentes por sexo: 34,3% do sexo masculino e 65,7% num total de 7777 pedidos.

turadora da medida e na qual reside o principal desafio colocado pelo RMG e ao RMG. É esta, ao mesmo tempo, a vertente do RMG que produz uma das mais significativas alterações no contexto profissional das assistentes sociais da Acção Social.

Em torno do Rendimento Mínimo e da Inserção condensam-se perspectivas diversas e contrastantes. Um dos debates mais importantes que atravessa esta problemática polariza-se em torno do significado social da inserção. A questão central poderá traduzir-se na seguinte pergunta: a inserção, enquanto componente obrigatória do RMG, constitui uma versão reciclada das políticas de assistência pelo trabalho ou concretiza uma nova concepção dos direitos sociais?

Na primeira perspectiva, a inserção constituirá uma “regressão ao passado”, à filosofia da “Lei dos Pobres”, à exigência da prestação de trabalho pelos pobres válidos como condição de auxílio/assistência pública. À perspectiva punitiva do trabalho. Em grande medida os autores que sustentam este ponto de vista baseiam-se no desenvolvimento de variados programas sociais que se orientam por um propósito reeducativo e de controle dos comportamentos e modos de vida dos indivíduos e famílias apoiadas. Em referência encontram-se os programas designados de Workfare, Learnfare e Wedfare prosseguidos na América do Norte e especialmente nos E.U.A. e que associam a atribuição/renovação de prestações sociais ou a sua complementação à implicação dos pais na escolarização dos filhos, ao controle do número de filhos, à regularização jurídica das relações conjugais, à permanência na escola das mães adolescentes, etc <sup>7</sup>. Como Rosanvallon assinala, a tentação do controle social dos excluídos, ou simplesmente dos beneficiários de prestações sociais que não decorrem de contribuições para segurança social é real, sem que isso signifique no entanto que todas as novas políticas sociais nos remetam a antigas formas de paternalismo e moralização. Para o autor o que está em causa é que o velho e o novo se misturam numa abordagem mais individualizada do social que se regista neste fim de século, estando esta dualidade presente quer na abordagem do indivíduo quer na compreensão dos direitos (Rosanvallon, 1995: 213-214).

Nesta linha de pensamento a inserção enquanto contrapartida ao direito ao rendimento mínimo, pode ser compreendida não como uma regressão mas como uma nova relação direito-obrigação, uma complexificação e desenvolvimento da concepção clássica dos direitos, articulando apoio económico e participação social. Ao invés de direitos passivos, baseados numa relação de dependência, a obrigação considera os indivíduos como cidadãos activos e não apenas como assistidos a socor-

---

<sup>7</sup> Diversos exemplos concretos, informações e referências documentais podem encontrar-se em (Rosanvallon, 1995) particularmente nos capítulos VI e VII.

rer. Como enfatiza Rosanvallon, os indivíduos são deste modo considerados como membros de uma sociedade na qual têm o direito de ter um lugar, não estando pois em causa apenas “o direito de viver, mas o direito de viver em sociedade” (Rosanvallon, 1995: 178-181). Nesta óptica a problemática dos direitos não se reduz à conquista dos direitos, mas a torná-los reais. Assim sendo a inserção pode ser encarada como direito à inserção, instaurando uma reciprocidade de obrigações não só do cidadão-beneficiário do RMG mas igualmente da própria sociedade, traduzida no contrato de inserção.

Neste contexto a intervenção do serviço social é uma acção orientada para a inserção nas suas vertentes de actividades de utilidade social e comunitária ou de inserção no mercado de trabalho normal, de formação profissional e qualificação, de autonomização, deslocando o centro de gravidade da acção da ajuda financeira assistencial para as “tarefas de desenvolvimento” assentes na procura de novas formas de articulação entre o económico e o social no quadro das comunidades territoriais.

Este cenário, não sendo inaugural para a acção social em Portugal, se tivermos em conta designadamente as experiências desenvolvidas no âmbito dos Projectos Comunitários e Nacionais de Luta Contra a Pobreza e as perspectivas abertas pelas 1.<sup>as</sup> Jornadas Nacionais de Acção Social, realizadas em Braga em 1991 <sup>8</sup>, apresenta-se hoje, após a consagração do RMG, com uma dimensão, generalização e legitimidade novas <sup>9</sup>.

Ao possibilitar às assistentes sociais a participação nas tarefas sócio-económicas da inserção abre-se ao serviço social, como refere claramente Moldolfo, “o acesso às categorias mais “nobres” do “empreendimento” <sup>10</sup> e da gestão, criando as bases de um estatuto profissional que modificaria de modo radical a imagem estereotipada do sector, das suas práticas e representações (Mondolfo, 1997: 91).

Este é no entanto um terreno complexo e não isento de dificuldades para o serviço social. Sem ignorar o contexto económico e a crise do emprego, consideramos agora mais directamente as questões relacionadas com a formação e cultura profissional das assistentes sociais e sua posição neste campo, novo, da inserção.

---

<sup>8</sup> Veja-se designadamente a comunicação da Directora-Geral da Acção Social, “Face aos novos Imperativos, que Acção Social ?” (Madeira, 1991: 223).

<sup>9</sup> Em França, o RMI é antecedido de diversas acções experimentais orientadas por preocupações semelhantes, que se pretendeu do mesmo modo generalizar após a sua implementação (Mondolfo, 1997: 47-58) e (Sauvage, 1997), afirmando designadamente esta autora que “na realidade, as trabalhadoras sociais dinâmicas não esperaram com efeito pelo RMI para apostar na autonomia da pessoa e agir sobre o seu meio” (1997: 57).

<sup>10</sup> “entrepreneuriat”.

O exercício profissional neste domínio reforça a necessidade, já colocada por outras importantes mutações sociais e alterações no quadro de aplicação das políticas sociais, da reformulação e aprofundamento da formação inicial e qualificação profissional das assistentes sociais em áreas como:

- a animação e gestão de processos de desenvolvimento local orientados para a inserção social e económica de indivíduos em situação de pobreza e exclusão social <sup>11</sup>;
- a concepção e coordenação de projectos de formação profissional e de formação de adultos
- a concepção e coordenação de projectos de desenvolvimento social;
- a gestão de organizações e serviços sociais;

O novo perfil profissional requerido não significa no entanto, como parecem sugerir algumas análises, que o trabalhador social se converta neste novo contexto num “super-assistente social” <sup>12</sup>. Trata-se antes da resposta a novas exigências decorrentes do perfil das políticas sociais e do alargamento do campo da acção profissional às diferentes dimensões em que se produz e reproduz a exclusão social e igualmente da potenciação das trocas de saberes com as profissões que partilham com o serviço social este território.

Esta não é no entanto uma alteração que decorra unicamente das instâncias de formação inicial ou da acção das entidades com responsabilidade da formação permanente já que se articula com a cultura profissional das assistentes sociais. Neste plano é necessário assinalar que, à semelhança do que alguns observadores referem relativamente à experiência francesa, pode ocorrer uma valorização por parte das assistentes sociais das tarefas de “acompanhamento social” mais conformes às funções habitualmente exercidas no âmbito dos serviços de acção social <sup>13</sup>, secundarizando as acções de promoção e gestão da inserção.

Outra tendência que pode ocorrer é a da diferenciação inserção social-inserção económica, que a lei portuguesa não estabelece, em que as assistentes sociais se especializem nas chamadas acções de autonomização social cabendo a definição das actividades de utilidade social e comunitária ou de inserção no mercado de tra-

---

<sup>11</sup> Desenvolvendo as articulações entre o campo social e o mercado de trabalho e a esfera económica em geral.

<sup>12</sup> Referimo-nos concretamente à posição sustentada por J-Louis Léonard (1990) em que o autor afirma que “no que se refere à inserção, deve igualmente conhecer o mercado de emprego propiciado pelas associações e todas as possíveis propostas de emprego que existem. Converte-se num super-assistente social jurídico-administrativo melhor articulado com a economia” citado por (Miralles, 1996: 629).

<sup>13</sup> Ver (Paugam, 1993: 117-147) (Sauvage, 1997 e (Maurel, 1991).



balho normal e de formação profissional e qualificação a outros profissionais e entidades.

Diferentes autores que têm estudado o papel do serviço social no quadro do rendimento mínimo em França, apontam algumas orientações consideradas essenciais para a alteração das suas práticas e representações. Num plano, acentuando a necessidade de ultrapassar uma concepção adaptativa da inserção, centrada sobre as pessoas e não sobre as estruturas, o que significará conceber a inserção como um processo de desenvolvimento: desenvolvimento pessoal e desenvolvimento do território num esforço de desenvolvimento económico solidário, pela mobilização das empresas, a criação de actividades de utilidade social e de partilha do trabalho (Sauvage, 1997). Noutro plano, reafirmando a conveniência e possibilidade do serviço social conceber e realizar projectos susceptíveis de aumentar a oferta de oportunidades de inserção, funcionando assim como animador/catalizador da inserção e da constituição de um mercado de emprego social (Mondolfo, 1997: 91). Nesta medida, na base duma extensão das qualificações profissionais existentes, as assistentes sociais estariam em condições de «marchar sobre as suas duas pernas» assegurando por um lado o surgimento de um sector intermediário de inserção e por outro lado as funções de informação, de orientação e mediação que constituem a contribuição e a eficácia original da assistência social (Mondolfo, 1997: 91).

### *Acção contratualizada*

Uma das inovações introduzidas pelo RMI é o da contratualização das relações entre o cidadão-beneficiário e a sociedade. Instrumento pedagógico de responsabilização do utente, traduzindo as suas obrigações positivas, o contrato integra igualmente a identificação dos apoios e recursos facultados ao cidadão para a viabilização do seu programa de inserção. A celebração do contrato-programa de inserção tem por base o relatório social elaborado pelo serviço social e que concretiza o diagnóstico da situação do cidadão-beneficiário e designadamente, os principais vectores de fragilização, as suas capacidades e potencialidades e a análise da situação pessoal do utente na perspectiva do processo de inserção. A concretização do contrato está sujeita a avaliação periódica.

Este procedimento retoma e sistematiza práticas presentes na acção social mas utilizadas basicamente com um carácter informal. Como afirma Cristina de Robertis (1994) num trabalho sobre Contrato em Trabalho Social, foi o RMI que conferiu a esta técnicas as suas “letras de nobreza e de legitimidade“. Visto na dupla lógica dos direitos e obrigações positivas o contrato compromete o cidadão e a sociedade e submete os trabalhadores sociais a uma “obrigação de resultados” e a um calendário.

Estas alterações do tempo e da forma complexificam o contexto de actuação do serviço social, na gestão das condições e ritmos dos utentes designadamente, e limitam de certa modo a sua margem de manobra. Mas de um outro ângulo de análise, produzem uma maior visibilidade social do trabalho do serviço social junto do cidadão-beneficiário, contribuem para uma maior clarificação e objectivação da relação técnico-utente e contribuem ainda para procedimentos técnicos mais rigorosos.

### *Acção em parceria*

O partenariado é um dos princípios em que assenta o desenvolvimento da medida do RMG. Um partenariado de âmbito territorial, integrando organismos públicos, autarquias locais, instituições de solidariedade social, associações empresariais e sindicais e outras entidades sem fins lucrativos. Constituída em Comissão Local de Acompanhamento — CLA, a estrutura de parceria assume entre outras competências, através do seu núcleo executivo, o acompanhamento da elaboração dos relatórios sociais, a avaliação dos projectos de programa de inserção, a subscrição do direito ao RMG, a avaliação da execução dos programas de inserção.

Esta forma organizacional, não sendo nova, reveste-se agora de circunstâncias e características diferentes das registadas em diversos projectos locais de intervenção social designadamente pelo seu grau de generalização e de formalização jurídica.

A adopção deste modelo organizativo tem importantes impactos no exercício profissional do serviço social. Opera-se por esta via, a passagem de uma relação singular serviço social — utente para uma relação triangular com a presença central da sociedade através do contrato. Esta passagem tem, entre outras, duas implicações:

- o estabelecimento de relações directas entre o cidadão-beneficiário e sociedade, mediada pela CLA;
- a tomada de decisões respeitantes ao cidadão-beneficiário pela estrutura de parceria e não apenas pelo serviço social (atribuição e renovação da prestação do rendimento mínimo, programa de inserção)

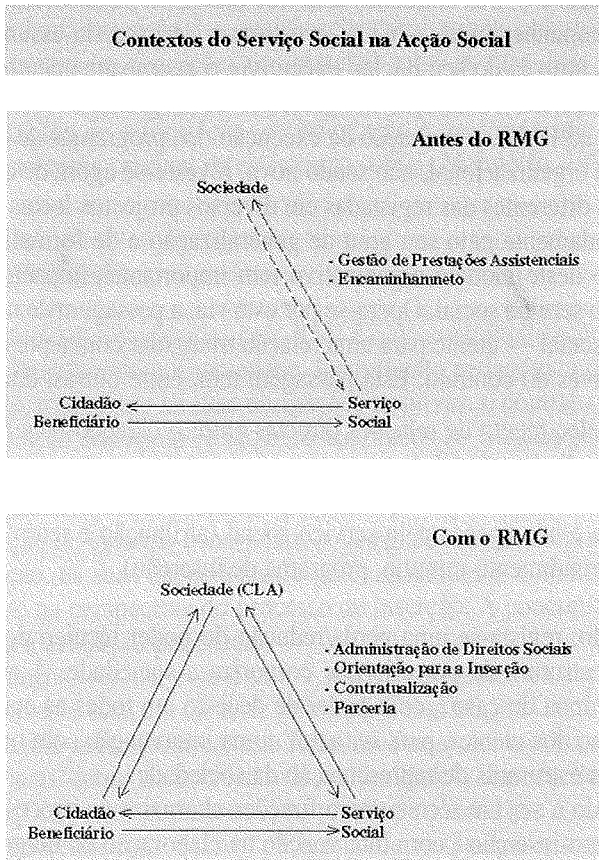
Deste modo, regista-se uma perda/redução do poder técnico do serviço social em favor da estrutura de parceria que corporiza a sociedade. A assistente social deixa de ser “dona do caso”, com poder de decisão em todas as etapas significativas do processo dos utentes, para ser actor numa intervenção com outros técnicos e com diferentes estruturas de representação da sociedade.

Continuando a ser um técnico com funções-charneira no processo técnico rendimento mínimo-inserção ( com intervenção na elaboração do diagnóstico — rela-

tório social e na elaboração do programa de inserção designadamente) a deslocação de poder assinalada poderá produzir importantes efeitos sociais e profissionais:

- uma maior responsabilização social face à pobreza e exclusão social decorrente do efeito de parceria alargada, da celebração dos contratos e da relação directa parceiros-beneficiários;
- uma maior visibilidade social da pobreza e exclusão social em consequência do contacto directo dos parceiros com a globalidade da procura social e os diferentes perfis de pobreza e exclusão;
- uma alteração das representações sociais da pobreza e das suas causas pelo acesso a diagnósticos sociais mais aprofundados;

De uma forma esquemática podemos sintetizar os contextos do serviço social na acção social como na figura (ver esquema).



## II. As Assistentes Sociais face ao RMG

Dada a recente aplicação do RMG no nosso país não dispomos ainda de estudos sistemáticos que nos permitam conhecer a posição da população portuguesa em geral <sup>14</sup> e de diferentes grupos sociais face a esta medida e, particularmente naquilo que aqui mais directamente nos interessa, do posicionamento das assistentes sociais.

Tendo por base informações, opiniões e depoimentos de um significativo conjunto de assistentes sociais a exercer funções no quadro do RMG em Portugal, elementos estes recolhidos em contexto formativo <sup>15</sup> e sem recurso a protocolos de colecta sistemática de informação, procuramos dar conta de alguns aspectos mais significativos da posição deste grupo profissional face ao RMG.

As assistentes sociais atribuem ao RMG um carácter positivo, associado à consagração de um direito, ao seu efeito na minimização da pobreza e exclusão social, quer por via directa, com a atribuição de uma prestação pecuniária quer por via complementar pelas medidas de apoio na área da educação, saúde e habitação.

Nesta dimensão, as limitações principais apontadas reportam-se ao montante de rendimento garantido, não só na sua expressão pecuniária insuficiente mas também por que o limiar de rendimento garantido exclui do acesso à prestação, às medidas complementares e aos programas de inserção, categorias sociais significativas. São especialmente apontados os idosos e pensionistas, muitos dos quais doentes crónicos e com rendimentos insuficientes para fazer face às suas necessidades, designadamente de assistência médica e medicamentosa. As famílias com elevadas despesas de habitação. Os pequenos agricultores, com rendimentos irregulares mas que por via dum investimento na previdência pessoal declaram à Segurança Social rendimentos equivalentes ao salário mínimo nacional. Trata-se de questões que evidenciam os limites do RMG na luta contra a pobreza e a exclusão social, como efeito directo do rendimento garantido, mas que tendem no entanto a constituir o RMG como instrumento central nessa direcção, prescindindo do esforço de aperfeiçoamento e aprofundamento de áreas essenciais da política social como a política de saúde e a política de habitação. Deste ponto de vista o RMG deve ser entendido como uma componente da luta contra a pobreza e a exclusão social, como parte

---

<sup>14</sup> Segundo dados obtidos pelo CIES através de sondagem realizada no âmbito do estudo de avaliação da medida, mais de metade da população portuguesa conhece a medida, afirmando 90% dos inquiridos que a medida fazia falta em Portugal — Cfr. (Relatório Final de Avaliação da Fase Piloto, CIES, Setembro 1997).

<sup>15</sup> Foram utilizados jogos formativos estruturados em torno da identificação das potencialidades e limitações do RMG e dos seus impactos positivos e negativos nos serviços de acção social e na prática das assistentes sociais.

importante de um conjunto integrado de políticas sociais, que visem garantir no seu conjunto mínimos sociais, estabelecendo o patamar de cobertura de riscos e garantias sociais, definindo o padrão social civilizatório na comunidade nacional. Entendendo o mínimo social como padrão básico de inclusão e não como a padronização das piores situações detectadas<sup>16</sup>, naturalmente há um importante caminho a percorrer no aperfeiçoamento do RMG, das políticas de segurança social, saúde, habitação, ... Neste sentido o RMG deve ser inserido, parafraseando a metáfora biológica empregue por Aldaíza Sposati (1997), num processo mais enzimático, do que antiácido ou antibiótico.

As virtualidades atribuídas ao RMG estão, na palavra de muitas assistentes sociais, associadas ao propósito de inserção social e económica dos cidadãos beneficiários. A articulação de uma prestação de rendimento mínimo como direito social e o desenvolvimento de um programa de inserção é vista por muitos profissionais como a conjugação de condições objectivas essencial à superação do “assistencialismo” e a uma mais eficaz luta contra a pobreza e a exclusão social. A valorização necessária, na lógica da inserção, das capacidades e potencialidades dos cidadãos-beneficiários e a sua participação efectiva, são potencialidades igualmente reconhecidas e sublinhadas pelas assistentes sociais.

As assistentes sociais parecem pois atribuir à inserção uma conotação estratégica o que não significa naturalmente que não experimentem dificuldades no seu desenvolvimento e não lhe reconheçam limites e dificuldades<sup>17</sup>. Emergem na palavra das assistentes sociais três questões principais: *a*) as dificuldades do processo de inserção face à crise do emprego; *b*) as limitações de recursos sociais e de medidas de política social para desenvolver os programas de inserção; *c*) as dificuldades por parte de alguns grupos de cidadãos-beneficiários se integrarem e concretizarem um programa de inserção.

A crise do emprego suscita na verdade dificuldades à efectiva reinserção no mercado de trabalho normal dos beneficiários-desempregados ou DLD e por maioria de razão, num mercado cada vez mais competitivo, dos sectores da população beneficiária com menores qualificações. Como refere Serge Paugam “a questão da inserção toca o problema fundamental dos laços sociais numa sociedade incapaz

---

<sup>16</sup> Veja-se sobre os mínimos sociais (Sposati, 1997).

<sup>17</sup> Se tivermos em conta que a medida deverá abranger entre 300 a 400 mil pessoas e que a despesa com as prestações representa em 1997 cerca de 25 000 milhões de contos, podemos avaliar a complexidade da “inserção” face à hipotética redução do RMG a uma prestação pecuniária.

hoje de oferecer um emprego estável a toda a gente” (Paugam, 1993: 137). Neste sentido, e independentemente da absoluta necessidade de serem adoptadas a nível comunitário e nacional políticas de criação de emprego, interessa analisar as articulações da questão do emprego com as políticas sociais e particularmente com medida do RMG. Em primeiro lugar importa assinalar que o dispositivo da inserção pode ser um vector de dinamização do emprego (e auto-emprego) quer no mercado normal de trabalho privado e público quer, e naturalmente com mais probabilidade, no chamado mercado de emprego social, dando lugar ao desenvolvimento de inúmeras actividades socialmente necessárias na área social, no ambiente, no domínio cultural. Esse impacto está naturalmente dependente das iniciativas de desenvolvimento local, do envolvimento dos sectores empresariais nas parcerias locais, do marketing social contra a pobreza, da iniciativa das entidades públicas na criação de emprego, das políticas de incentivo à criação de postos de trabalho e apoio às actividades sociais. Daí que muitos analistas e observadores considerem que a prioridade ao nível dos programas de inserção é a de fomento da oferta de oportunidades de inserção. As assistentes sociais podem, como se analisou na primeira parte desta comunicação, desempenhar um importante papel de “animação da inserção”.

As dificuldades experimentadas neste domínio levam a que existam perspectivas que sustentam a ideia da existência de um rendimento mínimo incondicional como prestação de cidadania destinado à sobrevivência e esboço de um tipo de recomposição do sistema de protecção social, no sentido de legitimar a dissociação entre rendimento e trabalho (Ferreira, 1996: 68). Alguns sectores do serviço social em França têm-se apoiado nesta perspectiva para recusar entrar na dinâmica contratual do RMI<sup>18</sup>.

Como pano de fundo a todos estes aspectos está naturalmente a questão do modelo de integração social assente no trabalho assalariado, das relações direito ao trabalho versus rendimento mínimo, das concepções de trabalho e actividade, de mercado de trabalho e de actividades de utilidade social. Trata-se de um debate social importantíssimo a que o serviço social, e particularmente as assistentes sociais implicadas no RMG, não devem ficar alheias.

A questão que maior ressonância tem na palavra das assistentes sociais do RMG prende-se com as dificuldades de integrar determinados cidadãos-beneficiários em programas de inserção em geral e em programas de inserção orientados para o emprego em particular. Esta questão prende-se designadamente com a presença significativa entre a população abrangida pelo RMG, pessoas afectadas por problemas de alcoolismo crónico, toxicodependência e/ou com longas trajectórias de pobreza

---

<sup>18</sup> Para uma referência mais desenvolvida consultar (Ferreira, 1996).

e exclusão, pessoas há longo tempo afastadas do mercado de trabalho e com baixas qualificações. Está pois em causa o perfil social dos cidadãos beneficiários e a adequação da obrigatoriedade da existência de um programa de inserção nestas situações. Sem prejuízo da regulamentação prevista na lei vir a alargar e especificar as situações em que a subscrição e prosseguimento do programa de inserção não se torna obrigatória, “la loi oblige”, pelo que a questão central é transferida para a profundidade do diagnóstico social e para o conteúdo concreto dos programas de inserção. Parece hoje mais claro que em muitos caso o programa de inserção deverá ser “feito à medida”, ser concebido como um processo, podendo exigir em variadas situações intervenções intermédias, desde a reconstrução de uma identidade positiva e da autoconfiança, da capacidade e vontade de formular um projecto, à formação de base. Este tipo de actividades, mais conotadas com a autonomização social, deverão em princípio constituir uma componente de processos mais globais de inserção e não uma etapa preliminar, por vezes longa, para a inserção social. Uma espécie de grau-zero da inserção. A estratégia de intervenção que parece mais adequada passará por articular actividades de autonomização social, actividades de formação de base, actividades de formação e qualificação e a participação em actividades de inserção económica, articulando assim desenvolvimento pessoal com desenvolvimento territorial.

Um dos aspectos mais positivos introduzidos pelo RMG é, segundo as assistentes sociais, o trabalho de parceria. São realçados aspectos como a institucionalização mais plena deste modelo organizativo das acções, a responsabilização institucional e social daí decorrentes, a reunião de serviços e entidades que abrangem a multidimensionalidade dos problemas da pobreza e da exclusão social, a ampliação e rentabilização de recursos.

As dificuldades experimentadas no desenvolvimento do partenariado são igualmente destacadas na palavra das assistentes sociais. Trata-se no essencial de questões associadas normalmente à pouca experiência de trabalho em parceria, à concorrência e sobreposição de lógicas sectoriais e de culturas institucionais e profissionais, às diferentes representações da pobreza e das suas causas e às filosofias de intervenção face à exclusão social, muitas vezes divergentes. A fragilidade da cultura de parceria é assim a outra face de uma responsabilização colectiva mais efectiva que des-isola a Acção Social mas que remete aos técnicos de serviço social, a quem é atribuída em princípio a coordenação das CLA, uma missão complexa e exigente mas de decisiva importância. A parceria sendo um dado e condição de partida é também um resultado. Capacidade de concertação e de liderança, de coordenação e iniciativa junto da rede de actores locais são traços que se reforçam no perfil profissional requerido ao serviço social.

Considerando que o RMG pode ter impactos positivos na organização e funcionamento dos serviços de acção social, contribuindo designadamente para o reforço dos recursos humanos e materiais e para a reestruturação e modernização desses serviços, as assistentes sociais expressam alguma ansiedade e preocupação com a efectiva capacidade de resposta à dinâmica requerida pelo Rendimento Mínimo. Insuficiência de quadros técnicos face ao volume de trabalho suscitado pelo RMG<sup>19</sup>, atraso no recrutamento e desfasamento na inserção dos novos técnicos, exigências de uma mediação administrativa com procedimentos normalizados e que altera práticas até aqui apoiadas numa abordagem relativamente informal, estão a gerar dificuldades reais à gestão deste processo e à sua compatibilização com outras áreas de actividade dos serviços locais de acção social que não podem naturalmente ser desvalorizadas.

Seria neste contexto importante que as assistentes sociais pudessem, sem perda de capacidade reivindicativa, gerir as tensões e dificuldades da fase de implantação e generalização da medida de modo a controlar os processos de resistência à mudança e de auto-vitimização em torno das condições de funcionamento dos serviços de acção social. Neste plano, o papel de acompanhamento técnico e supervisão formativa, da competência dos serviços centrais e regionais da acção social, assume uma particular relevância.

Em conclusão. Não querendo cultivar uma visão RMGcentrista que se traduziria neste plano, numa redução do campo da transformação da acção social ao contexto do RMG, procurámos sublinhar, que esta medida introduz no contexto da acção profissional do serviço social um significativo conjunto de inovações que constituem uma oportunidade estratégica para a valorização do estatuto profissional e a alteração da representação social da profissão.

O RMG convocou à cena das políticas sociais este grupo profissional e atribuiu-lhe um dos papéis principais. O guião-base está escrito mas o filme a produzir depende inevitavelmente dos actores. Com esta comunicação, pretendemos sobretudo estimular quem, “aos olhos do mundo”, tem que jogar este complexo mas apaixonante desafio!

---

<sup>19</sup> Segundo dados colhidos directamente junto de alguns serviços locais de acção social existem muitas CLA onde estão atribuídos às Assistentes Sociais entre 100 a 150 processos RMG.



**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- CASTEL, Robert et Lae, Jean-François (1992) — *La diagonale du pauvre*, In Castel, Robert et Lae, Jean-François (Eds.), *Le Revenu Minimum d'Insertion — Une Dette Sociale*, p. 9-30, Paris, L'Harmatan.
- CIES (1997) — *Rendimento Mínimo Garantido: Estudo de Acompanhamento e Avaliação — Relatório Final*, 1997.
- MAUREL, Elizabeth (1991) — «Le RMI: une prestation à tout faire», In AAVV (Eds.), *Le RMI à l'épreuve des faits*, p. 125-136, Paris, Syros.
- MIRALLES, Rafael A. (1996) — «Renta mínima de Insercion», In Bracho, M.ª del Carmen e Ferrer, Jorge (Eds.), *Administração social: servicios de bienestar social*, p. 577-632, Madrid, Siglo Veintiuno.
- MONDOLFO, Philip (1997) — *Repenser l'action sociale*, Paris, Dunod.
- PAUGAM, Serge (1993) — *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF.
- ROSANVALLON, Pierre (1995) — *La nouvelle question social*, Paris, Éditions du Seuil.
- SAUVAGE, Patrice (1997), — «RMI: quelle insertion?», *Informations Sociales*, n.º 57, p. 55-64.
- SPOSATI, Aldaíza (1992), — «Serviço Social em tempos de democracia», *Serviço Social & Sociedade*, n.º 39, p. 5-30.
- SPOSATI, Aldaíza (1997), — «Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania», *Serviço Social & Sociedade*, n.º 55, p. 9-38.