

Inserção Profissional dos Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido

Amílcar Manuel Reis Moreira¹²

SÍNTESE

A Inserção Profissional dos beneficiários do RMG é uma etapa fundamental no seu processo reinserção social. Baseando-me na distinção de S. Wuhl entre Conceção Social e Conceção Económica de Inserção Profissional, pretende-se apresentar uma metodologia de análise que nos permita enquadrar a forma como o RMG responde aos problemas de inserção profissional dos beneficiários.

SINTHESIS

The Professional Insert of RMG beneficiaries' is a fundamental stage in their social re-insertion process. Basing on S. Wuhl's distinction between Social Conception and Economic Conception of Professional Insertion, we intend to present an analysis methodology that allows us to frame the way the RMG answers to the beneficiaries' professional insertion problems.

INTRODUÇÃO

Esta comunicação surge no contexto da preparação de uma Dissertação de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica – vertente Sociologia Económica do ISEG-UTL. Assim, trataremos de apresentar a metodologia de análise que pretendemos ver aplicada na CLA 10 (Lisboa Renovada) do Concelho de Lisboa.

Começaremos por fazer uma abordagem ao tema da inserção profissional em mecanismos de rendimento mínimo, tratando de integrar aspectos como a relação entre inserção profissional e inserção social ou entre políticas de inserção e políticas de integração.

Para finalizar, apresentaremos também a metodologia de análise a aplicar neste estudo, quer dos conceitos que estão na sua base (dando especial destaque à proposta de operacionalização dos tiposideais de Conceção Social e Conceção Económica de Inserção Profissional) quer dos instrumentos de investigação a utilizar.

1. O RMG – Uma Pedrada no Charco na Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social

No movimento de reforma do Estado-Providência, umas principais variantes tem sido a reformulação dos direitos sociais, nomeadamente pela introdução dos *Direitos de Integração* (ROSANVALLON 1997, 139).

Rosanvallon (em conjunto com Jean-Paul Fitoussi) propõem-nos uma re-interpretação do modelo tripartido de cidadania prescrito por Marshal. Assim, o autor propõe uma tipologia constituída por *direitos-liberdades*, que incluiriam os direitos tradicionalmente designados de direitos civis e políticos; *direitos-créditos*, que incluiriam os direitos sociais tradicionais, assentes sobre uma perspectiva

¹ Licenciado em Sociologia pela Universidade da Beira Interior; Mestrando em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica – vertente Sociologia Económica.

² Técnico da Beira Serra - Associação Promotora do Desenvolvimento Rural Integrado * Cova da Beira.

indemnizatória e assistencialista por parte do Estado; e por *direitos de integração*, assumidos como uma nova ordem de direitos sociais, assentes sobre uma lógica de pertença ao corpo social.

Estes direitos de integração, que teriam no direito à inserção a sua face mais visível, permitem corresponder às novas exigências postas pela emergência das novas formas de exclusão social. Por outro lado, pretendem introduzir uma nova lógica na relação entre o Indivíduo, o Estado e a Sociedade no sentido de uma implicação recíproca das partes na valorização do papel dos indivíduos na sociedade.

Esta nova concepção dos direitos sociais, surgirá como a base daquilo que Rosanvallon designa de *Estado-Providência Activo* (1995, 11) que se desenvolve em torno do direito de inserção. Esta categoria, mais do que com conjunto de práticas precisas, designa uma ideia de reformulação da relação entre o Estado Providência e o Emprego. Recuperando alguns dos debates dos séculos XVII e XIX da assistência pelo trabalho, Rosanvallon centra a proposta de políticas de inserção sobre a reformulação do direito ao trabalho que poderia passar por toda uma série de opções como a ligação entre direitos sociais e obrigações morais, a criação de ofertas públicas de trabalho, a introdução de mecanismos que confundem os princípios de indemnização e remuneração³.

Sobre este princípio da inserção pelo trabalho, têm-se constituído toda uma série de experiências como, por exemplo, o programa de RMI em França, os programas de Workfare nos Estados Unidos e todo um conjunto de iniciativas desenvolvidas no âmbito da economia social. Este movimento pressupõe a formalização de serviços que dantes se integravam no sector informal ou pela criação deste tipo de serviços em espaços sociais onde eles eram inexistentes (ver ROSSANVALLON 1997, 139; ROSSANVALLON 1995, 126-9 e PEREIRINHA 1997, 137-8).

No RMG, criado com a Lei n.º 19-A de 1996, podemos ver uma clara influência do modelo de Estado-Providência Activo que acabamos de caracterizar. A sua instituição significa a determinação por parte do Estado português de um limite mínimo de pobreza abaixo do qual nenhum indivíduo possa estar sujeito. O acesso a esta medida está condicionado por uma série de factores dos quais destaco a condição de recursos e o comprometimento do beneficiário com um Programa de Inserção, que poderá passar pela integração mecanismos de inserção e qualificação profissional, apoio educativo, apoio em serviços de saúde, apoio a idosos, etc.

O RMG, vem gerar a renovação do papel do Estado enquanto produtor de políticas sociais. Assim, em vez do modelo centralizado e burocratizado que vem sendo característico, o RMG assenta numa estrutura descentralizada onde encontramos as Comissões Locais e Acompanhamento que articulam o poder local, os representantes dos ministérios ligados à educação, emprego ou saúde, e finalmente os representantes da sociedade civil. Nesta perspectiva, não só se valoriza o papel do Estado enquanto promotor de solidariedade social, favorecendo ainda a integração das várias políticas sectoriais, como se promove o envolvimento de toda a comunidade na garantia do direito de inserção.

Se a teoria estará correcta, falta agora analisar a prática: Conseguirá o Estado ultrapassar a lógica assistencialista que tem marcado a sua acção?

³ Não podemos neste ponto deixar de reflectir sobre esta proposta de Rosanvallon. Depois da excelente recensão sobre os problemas do Estado-Providência e da própria sociedade moderna - nomeadamente a crise do individualismo negativo, a quebra dos mecanismos de solidariedade social, a fragilização dos vínculos familiares e sociais, etc. - é de espantar que a proposta central deste autor se centre apenas sobre a ideia de o Estado assegurar o direito ao trabalho. O espanto é ainda maior quando Rosanvallon justifica esta sua opção ao considerar que esta é a única dimensão dos processos de exclusão social onde a acção do Estado será realmente eficaz (ver ROSSANVALLON 1995, 128), o que entra em contradição com a sua tese do papel do Estado na contratualização social, nomeadamente, nos mecanismos de solidariedade social que institui.

Conseguirão os agentes administrativos do Estado reformular os seus *modus operandi* no sentido de um reconhecimento efectivo dos direitos sociais dos indivíduos? Como estará a ser levado a cabo a criação de uma cultura de parceria entre o Estado e os representantes da sociedade civil? Estes são desafios a que só o tempo poderá responder.

2. A Contratualização da Inserção

Um dos vértices fundamentais do processo de inserção dos beneficiários do RMG passa pela criação de um Programa de Inserção que será definido pelos parceiros envolvidos (Estado, beneficiário e a comunidade local). Ao contrário de outros países - como a Finlândia ou o Reino Unido - em que o programa é definido pelas entidades administrativas e imposto ao beneficiário, em Portugal assumiu-se uma metodologia semelhante à usada no RMI, apostando antes na contratualização das obrigações das duas partes. Esta ideia de contratualização, para além de remeter para o conceito de inserção social que atravessa a lei⁴, permite uma definição precisa e personalizada do que deverá ser o processo de inserção, abrindo a possibilidade de avaliação do desenvolvimento de todo o processo, bem como do envolvimento das partes⁵.

Deste programa constarão não só os tipos de apoio a que os beneficiários terão direito (apoios que poderão passar pelas áreas da inserção profissional, saúde, educação, habitação e transportes), mas também das obrigações a que se comprometem os beneficiários⁶, como seja a disponibilidade para o trabalho e formação profissional, a frequência do sistema educativo, a participação em actividades que pretendem desenvolver a autonomia social e em actividades temporárias que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou a resposta a necessidades de ordem social ou ambiental.

Este tipo de programas, ou contratos se assim lhe quisermos chamar-lhe, levantam toda uma série de problemas. Em primeiro lugar, põe-se a questão da real autonomia do beneficiário na construção do seu projecto de inserção. O direito de inserção não surge de forma voluntária mas quase compulsiva, sendo que o candidato é forçado a aceitar uma determinada representação dos processos de integração social, atentando assim contra uma das mais básicas condições da liberdade e da cidadania dos indivíduo. Os problemas surgidos com os dos indivíduos de etnia cigana são um bom exemplo deste tipo de situação.

Por outro lado, devemos ter em conta a capacidade dos beneficiários em definir os seus interesses no processo de negociação. Estão aqui em causa indivíduos com um baixo nível de recursos culturais, educacionais e sociais, o que lhe reduz a sua capacidade de identificar as suas potencialidades e de interpretar o interesse que poderão ter as opções que lhe poderão ser propostas pelo técnico responsável pela construção do programa de inserção. A acrescentar a esta situação, temos os efeitos da obrigatoriedade de criação do programa de inserção o que poderá gerar nos beneficiários um certo receio em perder o direito à prestação, levando-os a aceitar de forma pouco ponderada o programa que lhe é apresentado (GUIBENTIF e BOUGET 1997: 77).

⁴ Esta lei assume uma noção de inserção social enquanto um "... duplo movimento que leva, por um lado, as pessoas, as famílias em situação de exclusão social e de destituição a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e à participação social e, por outro lado, as instituições a oferecer a essas pessoas, famílias e grupos, reais oportunidades de incitar tais processos, disponibilizando-lhes os meios, dando-lhes apoio e criando os lugares sociais onde se possam colocar." (CAPUCHA 1998: 8).

⁵ COM (98) 774 final, pp. 20-21

⁶ Estas obrigações são também extensíveis ao agregado familiar dos indivíduos, existindo mesmo clausulas que enquadram a possibilidade de exclusão de membros do agregado familiar em caso de incumprimento (CAPUCHA 1998: 40).

Como refere Capucha, a própria lei portuguesa é um reflexo deste tipo de situação, uma vez está pouco clara a definição das possibilidades de participação do beneficiário, não estando definidas as áreas em que poderá intervir, nem qual a margem de negociação de que poderá beneficiar (1998:39).

Outro aspecto problemático na definição do programa de inserção, tem a ver com a limitação temporal que condiciona este processo de negociação - que no caso português corresponde a um período de três meses. Por um lado, a existência de um prazo limite pode levar ambas as partes a reduzir o conteúdo do programa de inserção. Por outro lado, a própria existência deste tipo de prorrogação cria uma situação de desigualdade entre os indivíduos que cumprem um programa de inserção, aos quais a falta de empenhamento poderá corresponder medidas punitórias - que podem mesmo chegar à expulsão da medida - e outros indivíduos que desenvolvem estratégias de retracção e de adiamento da definição do programa de inserção não sendo por isso sancionados (WUHL 1992: 130).

3. RMG: Entre a Inserção Social e a Inserção Profissional

Como já tivemos oportunidade de referir, o programa de inserção consiste na definição de uma série de acções de inserção social e inserção profissional. Este capítulo pretende, por um lado, analisar o estatuto das medidas de inserção profissional (de modo a apurar se esta acompanha ou substitui o objectivo de inserção social), e, por outro, analisar a forma como este tipo de mecanismos respondem á necessidade de inserção profissional dos beneficiários⁷.

Tomando como referência o RMI em França, as relações entre o que se definiu por inserção profissional e inserção social revelaram-se problemáticas. Este problema residia no facto de, por um lado, a inserção social se caracterizar pela sua indefinição, apontando para uma série de medidas a executar em áreas como a saúde, a educação ou a cultura, e por outro lado, pela centralidade dada à inserção profissional, assumida como objectivo de fundo a promover.

Neste contexto, as deficiências registadas no desenvolvimento das medidas de inserção profissional levou a que surgisse uma dualização clara dos processos de inserção, de tal forma que as medidas de inserção profissional seriam reservadas aos indivíduos com níveis de empregabilidade mais elevados, enquanto que os outros indivíduos seriam integrados nos chamados mecanismos de inserção social, sendo enviados para outro tipo de sistemas de protecção social que lhes garantam maiores níveis de rendimento (BADEL 1996: 560—563).

Tendo em conta a Lei 19-A/96, esta não apresenta uma definição clara do que se entende por inserção social, sendo esta remetida para um conjunto de acções que se enquadrem dentro do chamado direito/obrigação de inserção, a saber: inserção profissional (tida como assumpção de uma actividade profissional ou de acções de formação), ampliação das qualificação escolares, participação em actividades temporárias que facilitem a inserção no mercado de trabalho ou que respondam a determinadas necessidades sociais ou ambientais, e, finalmente, actividades que beneficiem a autonomia social dos indivíduos (art. 11º ponto 4. a) a d)).

Ao contrário do que acontece no RMI, onde a inserção profissional é assumida como o objectivo final, o conceito de inserção social em Portugal é muito mais amplo, sendo a inserção profissional integrada num conjunto de dimensões sobre as quais o RMG pretende actuar. Neste sentido, o conceito de *autonomia social* - tido enquanto o conjunto de actividades que permitem ao indivíduo desenvolver as suas capacidades, dando-lhe a condição para poder

⁷ Tendo em conta o facto de que o RMG ter sido criado à poucos anos, sendo ainda escassos os estudos de avaliação muita da análise que aqui será desenvolvida reflecte estudos realizados sobre experiências europeias, onde, mais uma vez, a experiência do RMI parece incontornável.

escolher o seu caminho e para encontrar o seu espaço de utilidade social – poderá ser apontado como o critério que garante as melhores condições de enquadramento do que deverá ser a noção de inserção social a prevalecer na análise que se pretende desenvolver.

Tomando como referência o conceito de autonomia social, podemos começar por referir a função da prestação no processo de inserção na medida em que garante as condições para ultrapassar situações de instabilidade, criando uma base minimamente estável para o acesso a bens e serviços e actividades (mesmo limitadas, em resultado do baixo nível das prestações em causa).

Em segundo lugar, podemos destacar a influência que a introdução de mecanismos de apoio à habitação poderá ter no sucesso dos processos de inserção social. A integração num espaço minimamente estável garante as condições para uma participação mais ou menos regular nas actividades comunitárias, e é uma condição fundamental para aceder aos direitos de cidadania (BADEL 1996: 565-569).

Finalmente, podemos referir o efeito indirecto de inserção que está associado ao carácter subsidiário do RMG. Ao implicar a obrigatoriedade de aceitação das várias prestações a que o indivíduo possa ter direito, mas que por uma razão ou outra não estivesse de momento a beneficiar, o RMG está a reforçar de forma indirecta os direitos de cidadania dos indivíduos (LABORDE 1989: 593)

Tendo analisado de forma sumária os mecanismos de inserção social desenvolvidos no âmbito do RMG, poderemos agora passar à análise da componente de inserção profissional.

A introdução de medidas de inserção profissional e a importância do requisito de disponibilidade para o trabalho no RMG, parece recuperar a centralidade do trabalho como factor de integração social. Hannah Arendt descreve da seguinte forma a evolução da concepção moderna de trabalho: “A ascensão (...) do trabalho (...) ao lugar de honra tornando-se na mais reconhecida das actividades humanas, começou quando Locke descobriu no trabalho a fonte de toda a propriedade; prosseguindo quando Adam Smith afirma que o trabalho é a fonte de toda a riqueza; e encontra o seu ponto culminante no «sistema de trabalho» de Marx, onde o trabalho se torna na fonte de toda a produtividade e expressão da própria humanidade dos indivíduos”⁸. Em todo este trajecto o papel de Adam Smith, e da sua Teoria do Valor Trabalho, é central na medida em que permite estabelecer a base de um valor de troca fundamento de um mercado livre, onde a troca de mercadorias se faria de modo completamente justo e onde todos os ganhos que daí resultassem seriam também eles justos. Com esta teoria Smith pretendia demonstrar a plena compatibilidade entre interesses individuais (ou egoístas) e interesses sociais, pois o mecanismo de mercado livre garantiria que quer o produtor quer o comprador pudessem maximizar os seus lucros, o que num efeito de agregação significaria o um ganho social geral (ver CASTEL 1994: 171-183).

Esta concepção do Valor Trabalho vai ser agora complementada, com a recuperação da ideia do trabalho como valor disciplinador, característica da Idade Média Europeia. Sem chegar ao ponto dos hospitais e casas de trabalho, o que parece estar patente na cláusula de disponibilidade para o trabalho é a ideia do *pauvre méritant*, que sempre que seja possível, se deve disponibilizar para se enquadrar no modelo normativo assente sobre o valor trabalho.

A análise dos mecanismos de inserção profissional no âmbito dos programas de RMG implica a definição de um critério que nos permita definir o êxito dos mesmos. Em geral, admite-se como critério de análise o acesso a um emprego, isto é a uma relação laboral erigida sobre um contrato de duração indeterminada, desenvolvida a tempo inteiro.

⁸ Arendt, Hannah, *Condition de l'homme moderne*, citado por Castel (1994: 174).

A utilização deste critério aponta para uma clara debilidade dos mecanismos de inserção profissional. A maior parte dos empregos criados no âmbito deste tipo de programas estão integrados em sistemas de emprego protegido, de emprego parcial e precário, não respondendo por isso às necessidades, quer dos beneficiários, quer das empresas, quer da economia em geral. Estabelece-se assim um círculo vicioso no qual os beneficiários, que anteriormente ocupavam postos no mercado secundário de emprego – marcado pela precariedade e pela vulnerabilidade – são de novo relançados para esse mesmo mercado secundário, que se assume para estes indivíduos não como um espaço de transição para o mercado de emprego primário, mas como um espaço de estabilização num estatuto social e profissional em que inserção/assistência e autonomia/dependência se cruzam.

Surge assim numa nova relação entre as políticas de protecção social e de emprego na regulação do mercado de trabalho, concorrendo ambas para a estruturação e estabilização das margens do mercado.

Outro aspecto que parece ressaltar da análise dos mecanismos de inserção profissional, tem a ver com o facto de que a maioria dos indivíduos que conseguem uma inserção profissional (mesmo que esta não corresponda exactamente ao critério acima definido) não o conseguem por via dos mecanismos de inserção profissional que os programas de RMG põe à sua disposição, o que reforça a tese da sua ineficácia (WUHL 1992: 130-135 e BADEL 1996: 549-554)

Perante os problemas registados na inserção profissional dos beneficiários de programas de RMG, alguns autores têm vindo a propor a renovação do próprio conceito de inserção profissional. É o caso de Simon Wuhl, que trata de distinguir entre uma *Concepção Social* e uma *Concepção Económica* da inserção profissional.

A concepção social da inserção profissional é caracterizada pela debilidade da articulação com as empresas e com o meio económico em geral, demonstrada quer pelo baixo nível de postos de trabalho criados, quer pelo baixo nível de mobilização de actores económicos na criação dos processos de inserção profissional.

Um segundo traço deste tipo de concepção é o peso do que as actividades de acção social têm no processo de inserção profissional dos indivíduos, privilegiando o suprimento de carências mais do que o desenvolvimento de potencialidades, na promoção de acções de carácter terapêutico e psicológico e de motivação dos indivíduos. Este tipo de inserção revela uma *filosofia adaptativa* na qual, mais do que garantir uma inserção efectiva, pretende-se recuperar os indivíduos, devolver-lhes a sua autonomia e algumas garantias de empregabilidade para quando surja uma oportunidade de inserção no mercado de trabalho.

A concepção económica de inserção profissional, passa por um alargamento do espaço de inserção que envolverá, por um lado, o desenvolvimento das capacidades e potencialidades profissionais dos indivíduos, e, por outro lado, o envolvimento da esfera produtiva (o que implicará a transformação dos métodos de organização do trabalho) e das organizações de desenvolvimento local.

A inclusão das empresas em processos de inserção profissional permite uma transformação num dos principais obstáculos à inserção dos beneficiários (nomeadamente os critérios a que deverão obedecer os processos de selecção), enquanto que a inclusão das organizações de desenvolvimento local permite que os indivíduos desenvolvam actividades de real utilidade, de tal forma que o processo inserção se assume como uma inserção efectiva, em vez de se aproximar a uma mero esquema ocupacional (WUHL 1992: 144-149).

Os problemas inerentes aos mecanismos de inserção profissional têm levantado um debate que assenta sobre uma questão fundamental: a opção entre políticas de integração ou políticas de inserção. Será que a centralidade dada aos

processos de inserção na definição das políticas públicas, nomeadamente nas políticas sociais e de emprego, não deverá ser substituída por uma acção transformativa nos vários espaços sociais tratando de reduzir as dinâmicas de exclusão que aí possam actuar?

É esse debate que irei dar conta no próximo e último ponto deste estudo.

3. Um Desafio ao RMG: Inserção ou Integração?

Começando por recordar a distinção básica entre políticas de integração (que actuam sobre os eixos fundamentais da sociedade, promovendo quadros gerais relacionamento social, económico, político e administrativo) e políticas de inserção (que actuam em espaços sociais e territoriais específicos adoptando uma lógica fundamentalmente adaptativa e correctiva), irei neste ponto analisar dois (de entre os vários) argumentos utilizados na críticas às políticas de inserção.

Podemos começar por referir a crítica de Bernard Eme ao carácter instrumentalista das políticas de inserção. Para este autor, no âmbito destas políticas desenvolvem-se duas lógicas distintas, assentes sobre noções de solidariedade também elas distintas: uma lógica funcional (ligada a uma solidariedade de tipo funcional), que emerge das instituições estatais, onde se valoriza os processos de adaptação a um modelo institucional dominante, assumindo uma filosofia eminentemente economista, onde a inserção se faz fundamentalmente pelo acesso a uma actividade produtiva; e uma lógica de socialização (ligada a uma solidariedade baseada na vivência comum dos grupos), promovida por agentes não-estatais, que assume a autonomia social do indivíduo como o objectivo central, e a inovação nos processos como uma metodologia de acção. É a partir da tensão que se estabelece entre estes dois tipos de lógicas que, segundo o autor, devemos analisar as políticas de inserção.

Assim, o processo de evolução entre as duas concepções tem-se orientado para uma crescente predominância do modelo instrumental e funcional, com as associações da sociedade civil a tornarem-se verdadeiras extensões de execução das políticas desenvolvidas pelo Estado. Para esta situação contribuiu a instabilidade económica das associações que, pela sua ligação imediata exclusiva ao tecido social e económico, não têm fontes de financiamento estáveis, o que as leva assumir práticas mais próximas do modelo de lógica funcionalista e economicista, apostando, nomeadamente na criação iniciativas económicas no âmbito da Economia Social (ou Terceiro Sector). Desta forma, as associações da sociedade civil, que dantes se assumiam com espaço de cidadania e inovação social, transformam-se em mecanismos de regulação sócio-económica do Estado. Em vez de definir novas formas de inserção social e profissional, este tipo de associações apenas estaria a contribuir para um processo de estruturação da precariedade no âmbito do mercado de trabalho.

Em alternativa, Eme propõe um novo quadro de definição das políticas de inserção que se estruture nas vivências comuns dos indivíduos, criando estratégias que desenvolvam os valores da cidadania, assentes no reconhecimento do outro, recuperando solidariedades e recursos dos indivíduos, num processo que levará da reconstrução do laço civil até à consolidação do laço social (EME 1997: 317-330).

Outro tipo de argumento, centrado sobre a experiência do RMI (e portanto muito mais próximo dos objectivos deste estudo) está representado na alegoria do *Mito de Sísifo* recuperada por Robert Castel. No essencial, o argumento de Castel recupera muito do que aqui já foi dito sobre a debilidade dos mecanismos de inserção profissional dos programas de RMG, nomeadamente o baixo número de empregos criados, a precariedade característica dos empregos criados, a estabilização de um estatuto de inserção que se pretendia transitório, a estruturação das zonas mais precárias e marginais do mercado de trabalho, etc. Esta situação leva Castel a recordar a figura mitológica de Sísifo, condenado

pelos Deuses a transportar um rochedo do sopé de uma montanha até ao seu cume. Sempre que estava prestes a atingir o cume, o rochedo rolava de novo para o sopé da montanha. Assim, tal como Sísifo, o beneficiário seria aquele que, mesmo percorrendo as etapas consideradas necessárias para integrar um emprego estável, nunca consegue atingir o seu objectivo.

Recuperando o seu modelo tripartido do espaço de coesão social – integração, vulnerabilidade e desfiliação - o autor vai propor uma redefinição do papel e do lugar das políticas de inserção. Assim, teríamos um primeiro tipo de intervenção centrado sobre a zona de desfiliação social, tratando de recompor os laços de suporte e de integração social, seja ao nível da inserção profissional seja do apoio familiar, educativo etc.; e um segundo tipo de intervenção social, que actua sobre a zona de vulnerabilidade e sobre os processos que aí se desenvolvem, como seja a precarização do mercado de trabalho ou a fragilização dos suportes relacionais.

Mais do que a substituição das políticas de inserção por políticas de integração social, o que Castel propõe é uma recentralização desta últimas, e uma reforma dos objectivos e das metodologias das primeiras, ficando estas com a tarefa de “... tratar os válidos tornados inválidos pela conjuntura” (CASTEL 1994: 434 e 1992: 135-142). Trata-se no fundo de uma opção, que se torna cada vez mais necessária entre adaptação ou transformação, entre estabilidade ou mudança social.

Se não podemos deixar de reconhecer a importância do RMG como um marco na assumpção do combate à pobreza e exclusão social como prioridade do Estado Português, não podemos deixar de o enquadrar no conjunto das políticas públicas que condicionam a produção de lógicas de exclusão nos vários quadrantes do espaço social, como é o caso das políticas de regulamentação do mercado de trabalho, da definição das bases de competitividade e produtividade da economia portuguesa na economia global, das políticas de educação, saúde e justiça, etc. Feita esta análise, não podemos deixar de concluir que, no que se refere ao combate à pobreza e exclusão social, o Estado Português (salvo honrosas excepções, como é o caso da criação da rede de ensino pré-escolar), tem privilegiado uma lógica essencialmente reparadora.

5. Apresentação de uma Metodologia de Análise da Inserção Profissional dos beneficiários do RMG.

5.1. Objectivo.

Este estudo pretende responder a duas questões fundamentais:

- Consegue o RMG garantir a inserção profissional da maioria dos seus beneficiários?^{9,10}
- Qual é o tipo de concepção de inserção profissional privilegiada no âmbito do RMG?

5.2. Delimitação do Objecto de Estudo.

O nosso estudo pretende analisar a inserção profissional de beneficiários do RMG da CLA 10. A selecção desta amostra deverá respeitar critérios como a integração dos indivíduos que até essa data tenham assinado acordos de inserção que integrem acções na área do emprego e formação profissional e

⁹ De modo a tornar mais precisa a definição da nossa problemática optou-se pela introdução de um critério de ordem quantitativa – *maioria* – na nossa pergunta. Assim, a confirmação - ou a negação - da nossa hipótese implicará que mais do que 50% da amostra de beneficiários em estudo tenha conseguido a sua inserção profissional.

¹⁰ Neste caso considera-se que os beneficiários em estudo serão desempregados de longa-duração.

também de indivíduos que estão disponíveis para trabalho mas ainda não assinaram acordos de inserção.

5.3. Conceitos

Este estudo assenta sobre dois conceitos basilares que passamos a descrever:

Concepção Social da Inserção Profissional	Este conceito pretende caracterizar processos de inserção profissional em que as agências de inserção privilegiam uma abordagem adaptativa, de carácter terapêutico, sendo a inserção profissional é vista, não como um fim em si, mas como uma variável de um processo global de inserção social.
Dimensões	Indicadores
Nº de empregos criados	Baixo nº de empregos criados
Definição temporal a longo-prazo	Avaliação do processo de inserção pelos técnicos do IEFP e da CLA
	Definição temporal do programa de inserção
	Período de negociação do programa de inserção
Baixa participação dos actores económicos no processo de inserção	Baixa participação de actores económicos no Plenário da CLA
	Baixa participação de actores económicos no Núcleo Executivo da CLA
	Envolvimento reduzido dos actores económicos na definição dos programas de inserção
	Baixo nível de mobilização de actores económicos para a participação nos mecanismos de inserção profissional existentes
	Baixa participação dos técnicos do IEFP na criação dos programas de inserção profissional
Sobre-valorização do trabalho social no processo de inserção social	Valorização de um acompanhamento muito personalizado dos beneficiários em inserção profissional
	Valorização de um acompanhamento de carácter psicológico/terapêutico dos beneficiários em inserção profissional
	Valorização das carências dos beneficiários em inserção profissional
Afastamento do processo de inserção profissional da lógica de funcionamento do mercado de emprego	Desvalorização das potencialidades dos beneficiários em inserção profissional
	Integração preferencial dos beneficiários em estágios
	Integração preferencial dos beneficiários em programas ocupacionais
	Integração preferencial dos beneficiários em cursos de formação profissional
	Desvalorização dos incentivos à contratação de beneficiários
Concepção Económica da Inserção Profissional	A concepção económica de inserção profissional, passa por um alargamento do espaço de inserção que envolverá, por um lado, o desenvolvimento das capacidades e potencialidades profissionais dos indivíduos, e, por outro lado, o envolvimento da esfera do trabalho (o que implicará a transformação dos métodos de organização do trabalho) e das organizações de desenvolvimento local no processo de inserção profissional.
Dimensões	Indicadores
Nº de empregos criados	Elevado nº de empregos criados
Definição temporal a curto-prazo	Avaliação do processo de inserção pelos técnicos do IEFP e da CLA
	Definição temporal do programa de inserção
	Período de negociação do programa de inserção
Maior participação dos actores económicos no processo de inserção	Baixa participação de actores económicos no Plenário da CLA
	Maior participação de actores económicos no Núcleo Executivo da CLA
	Maior envolvimento dos actores económicos na definição dos programas de inserção
	Maior nível de mobilização de actores económicos para a participação nos mecanismos de inserção profissional existentes
	Elevada participação dos técnicos do IEFP na criação dos programas de inserção profissional
Aproximação do processo de inserção profissional à lógica de funcionamento do mercado de emprego	Integração preferencial dos beneficiários em processos de reestruturação organizacional (exemp: Formação em Alternância)
	Integração preferencial dos beneficiários em projectos de desenvolvimento local (exemp: Empresas de Inserção)
	Desvalorização dos incentivos à contratação de beneficiários

5.4. Técnicas de Pesquisa

Neste estudo, pretende-se uma análise dos processos de inserção profissional dos beneficiários do RMG. A estratégia de investigação a adoptar, de acordo com a problemática e as hipóteses definidas, pretende ligar as variáveis de ordem quantitativa e de ordem qualitativa numa perspectiva dinâmica em que os processos surjam como o resultado da relação entre actores sociais – com características sócio-económicas, percursos e vivências específicas - enquadrados por contextos situacionais e institucionais mais ou menos definidos. Assim, para analisar os contextos institucionais iremos recorrer ao tratamento dos programas de inserção dos beneficiários, bem como à realização de entrevistas (com recurso à utilização de vinhetas) dos actores institucionais envolvidos. Para caracterizar os beneficiários irá recorrer-se à realização de um inquérito por questionário.

De modo a garantir a multi-dimensionalidade e a o carácter dinâmico da análise em causa, irá recorrer-se ao método biográfico – histórias de vida – que nos permitirá uma perspectiva qualitativa do processo de inserção profissional, articulando os percursos dos beneficiários, os condicionalismos e recursos institucionais e o relacionamento entre os actores em causa.

Conclusão

Ao longo deste texto, pretendeu-se, por um lado, recuperar toda uma série de debates e contributos teóricos desenvolvidos em torno da inserção profissional dos beneficiários de programas de rendimento mínimo. No entanto, o quadro teórico aqui descrito não deixa de ter em conta as suas próprias limitações, uma vez que esta problemática pode ser enquadrada num quadro teórico muito mais amplo que tem a ver com a inserção profissional dos grupos socialmente desfavorecidos, de onde não podem ser excluídas questões como o desenvolvimento local, o partenariado, o funcionamento do mercado de trabalho e dos sistemas de formação e qualificação profissional, etc..

Por outro lado, a proposta de metodologia de análise aqui traçada não pode ser avaliada como definitiva e absoluta. Ela está obviamente sujeita a alterações e ajustamentos, de modo a melhor se adaptar a um objecto de estudo – o RMG – também ele ainda em construção, onde que as práticas e as relações entre os agentes estão muito longe de estarem perfeitamente instituídas e solificadas.

Bibliografia

BADEL, Maryse (1996) *Le Droit Social à l'Epreuve du RMI*, Bourdeaux, Presses Universitaires de Bourdeaux.

CAPUCHA, Luis M. (Coord) (1998) *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da fase experimental*, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade - Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.

CASTEL, Robert (1992) "De l'exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus" in: AFFICHARD, Joëlle e de FOUCAULT, Jean-Baptiste, *Justice Social et Inégalités*, Paris, Éditions Esprit.

CASTEL, Robert (1994) *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.

EME, Bernard (1997) "Aux frontiere de l'economie: politiques et pratiques d'insertion", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. CIII, pp. 313-333.

GUIBENTIF, Pierre e BOUGET, Denis (1997) *As Políticas Rendimento Mínimo na União Europeia*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas.

LABORDE, Jean-Pierre (1989) "Le droit au revenu minimum d'insertion dans la loi du 1^{er} Décembre 1988 ", *Droit Social*, n° 7/8, Juillet-Août, pp. 589-596.

PAUGAM, Serge (1993) *La société française et ses pauvres. L'expérience du RMI*, Paris, Puf.

ROSANVALLON, Pierre, *La Nouvelle Question Sociale - Repenser l'État-Providence*, Paris, Les Éditions de Seuil, 1995

ROSANVALLON, Pierre e Fitoussi, Jean-Paul, *A Nova Era das Desigualdades*, Oeiras, Celta Editora, 1997

WUHL, Simon (1992) *Les exclus face à l'emploi* Paris, Syros.