

Políticas Sociais para a Inserção Traços da Aplicação do RMG em Vila Nova de Famalicão¹

Constantino Martins*

RESUMO

A exclusão (social, económica, cultural...) é cada vez mais, nas sociedades democráticas e industrializadas, um fenómeno crescente com solução ainda distante. A forma mais visível, nestas sociedades onde prevalece o modelo do *homo-economicus*, é a ruptura do laço económico e incipiente participação no mercado de consumo e produtivo, lançando as pessoas em situações de pobreza e em última análise em situações de exclusão (ou exclusões). Há um leque generalizado de categorias sociais de maior vulnerabilidade, constituindo uma *underclass* silenciosa, marginalizada e heterogénea, atingidos pela exclusão de maior intensidade.

As políticas de protecção social em Portugal, apesar de alguma insipiência e de pressões, sociais e políticas contraditórias, poderão ser um instrumento importante para a salvaguarda dos direitos de cidadania e coesão social. Dentro do panorama das políticas sociais o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) poder-se-ia classificar na sua natureza, dual e contratual, como uma política social para a inserção – activação, autonomia – dos cidadãos beneficiários.

Neste artigo a par do debate a volta dos temas como exclusão e, nomeadamente, a pobreza, é apresentado de forma mais ou menos problematizada o RMG e a sua implementação no concelho de V. N. de Famalicão, inserido nos contextos distrital e nacional. Para tal são usados dados (variáveis, indicadores), produzidos pelo Serviço Sub-Regional de Braga e Serviço Local de V. N. de Famalicão, traçando um conhecimento mais apurado dos cidadão beneficiários.

É um esforço com o intuito, de uma forma mais elaborada, de apresentar algumas notas decorrentes de um esforço e reflexão sobre a problemática da pobreza/exclusão, protecção social e aplicação do RMG como medida de protecção social de combate à pobreza e exclusão.

INTRODUÇÃO

Este texto em forma de artigo, sistematiza e resume algumas reflexões que decorrem do meu trabalho como sociólogo na acção social da segurança social. É recente a entrada de sociólogos para segurança social, muitos deles como foi o meu caso entraram para trabalhar inseridos no RMG. Sinto-me de certa forma privilegiado por trabalhar tão próximo do “terreno” das “realidades” palpáveis de exclusão e pobreza. As ferramentas e metodologias usadas, nomeadamente, no

1 Nota: Este artigo foi objecto de apresentação de uma comunicação ao IV Congresso Português de Sociologia, que decorreu em Coimbra nos dias 17, 18 e 19 de Abril de 2000. Queria ainda nesta nota incluir alguns agradecimentos, nomeadamente ao Dr. Luís Antero do Vale, Director do Serviço Sub-Regional de Braga, e Dra. Celeste Monteiro, Chefe de Divisão da Acção Social pelo empenho e facilidade com que atendem os meus pedidos. À Dra. Manuela Mendes, Coordenadora da Acção Social do Serviço Local de V. N. de Famalicão, pelos ensinamentos e abertura com que reage a estas iniciativas. Aos representantes das instituições parceiras do núcleo executivo da CLA, pelas preciosas opiniões que muito ajudaram a arrumar o meu pensamento. *Last but not the least*, a todos os meus colegas sempre disponíveis e de pensamento mais disciplinado. A todos eles, sem exclusão; muito obrigado.

* Constantino Martins – Técnico Superior de Sociologia
CRSS/N – SSR de Braga Serviço Local de Vila Nova Famalicão
Alameda Luís de Camões, s/n, 4760 Vila Nova de Famalicão
constantino.martins@portugalmail.pt

que se refere à recolha sistemática de informação e sua organização, por parte da acção social, ainda é uma área de trabalho com uma grande margem de progressão. No entanto, a existente é sem dúvida importante para um conhecimento, nomeadamente, do impacto do RMG

Apesar do RMG, nos seus diversos formatos próprios em diferentes países da União Europeia, já ser uma medida de protecção social com muitos anos de existência, em Portugal vamos a caminho, ainda e apenas, do quarto ano de implementação (sem contar a experiência piloto, em que Famalicão esteve abrangido), que faz de quem trabalha nesta medida um pioneiro.

Este artigo está dividido em duas partes fundamentais. Em primeiro lugar procede-se ao enquadramento da problemática da pobreza e exclusão, das políticas sociais para a inserção, como é o caso do RMG, no conjunto das diversas iniciativas de protecção social. De uma forma simples enquadra-se a pobreza e o seu peso significativo na sociedade portuguesa.

Em segundo e último lugar, eventualmente mais importante, recorre-se às variáveis e indicadores disponíveis caracterizando o impacto da medida no concelho de Famalicão por comparação com o distrito de Braga, tentando perscrutar tendências e padrões.

POLÍTICAS SOCIAIS E EXCLUSÃO

No seu início a industrialização lançou na maior privação exércitos de proletários. Esta mão-de-obra extremamente *commodified*¹ (Esping-Andersen, 1990: 35), sem acesso a benefícios sociais e com reduzidos direitos de cidadania, contrastava com a acumulação capitalista. Este dilema insustentável está centrado numa profunda desigualdade entre capitalistas e proletários, gerado pelo processo de industrialização concomitantemente com um modelo de capitalismo tipo *laissez-faire*. O reconhecimento de alguns direitos dos trabalhadores, nomeadamente, a contratação colectiva, legislação laboral e esquemas de protecção social, o progressivo alargamento e institucionalização destes e de outros direitos sociais, contratualizados socialmente, dão origem a sistemas mais ou menos complexos de segurança social.

Hoje em dia, os diversos sistemas de segurança social para além de conferirem um nível de vida mais adequado aos mais pobres, devem ter um papel importante na redistribuição dos recursos durante o tempo de vida da família. Podem também ser direccionados para compensar diversos riscos, como doença ou incapacidade física, que acarretam diminuição de rendimentos.

Para além das vantagens redistributivas, o Estado-Providência deve ir além do estabelecimento de uma *safety-net*, produzindo políticas sociais tipo 'trampolim', capazes de activarem a autonomia e inserção social e económica. As políticas sociais são por muitos justificadas por razões de eficiência económica entre outros objectivos sociais de bem-estar, que os mercados estão incapazes e ineficientes para os concretizar (Barr, 1987: 421).

O alargamento dos benefícios sociais, associados a situação de emprego mais ou menos permanente e respectivas contribuições para o sistema de segurança social, mesmo quando em situação de desemprego involuntário, eram assegurados a uma maioria de agregados familiares. No contexto europeu, onde predominam Estados-Providência complexos e abrangentes (uns mais que outros), no que se refere a benefícios e população abrangida. Apesar da efectividade em evitar que os agregados familiares caiam em situações de pobreza mais agravada, no que se refere ao rendimento disponível pela capacidade de redistribuição, apresentam uma tendência persistente de manutenção de elevados níveis de desemprego, eventualmente, em situação de pobreza. Uma parte substancial dos agregados familiares, falha em conseguir manter-se pelo seu trabalho acima de uma margem de rendimentos que permitam estar fora da protecção social. Esta 'nova questão social', nomeadamente

representativa no espaço europeu e do 'modelo social europeu', em que um número crescente de agregados familiares são incapazes de assegurarem níveis adequados de rendimentos, com consequências tanto em aspectos monetários e não monetários de bem-estar dos seus membros (Van Parijs et al, 2000). Os níveis desemprego, ao longo da década de 80 e início da de 90, foram o factor predominante do aumento significativo de pessoas vivendo da protecção social (Gough, 2000: 7)

EXCLUSÃO, POBREZA E PROTECÇÃO SOCIAL

Apesar de inserida no contexto europeu, a realidade portuguesa assume características diversas, logo quando comparado o desenvolvimento de políticas sociais e aprofundamento do Estado-Providência. Recorrendo à classificação tripartida de diferentes regimes de Estado-Providência por Esping-Andersen,(1990: 26) o Estado-Providência português - ou quasi Estado-Providência (Santos, 2000: 16) - não se integra em nenhum dos modelos propostos, a saber: liberal, conservador corporativo e social democrático. Ou ainda para outros, constitui um quinto *cluster* conjuntamente com a Grécia, descrito como tendo *minimal extent, exclusive and very low profits*² (Gough et al, 2000: 9).

Sem embargo, o sistema de segurança social português ter tido nos últimos anos forte desenvolvimento no sentido do alargamento e movimento de convergência com a políticas sociais do restante espaço europeu, são claras as diferenças, nomeadamente, no montante dos benefícios e prestações sociais e capacidade redistributiva. Portugal, apesar de aumento dramático das despesas de protecção social desde 1974, estas mantiveram-se as mais baixas da Europa. Apenas em 1994 Portugal relegou a Grécia para a 'cauda do pelotão' europeu como país com as despesas de protecção social mais baixas. Sem embargo, Portugal continua com cerca de dez pontos percentuais abaixo da despesa média europeia com protecção social. Assim, em números de 1996 em Portugal a despesas de protecção social eram de 21,6% do PIB, enquanto a média europeia (UE15) era de 28,7% (Amerini citado por Abrahamson, 2000:5). As despesas com protecção social calculada em PPP (paridade de poder de compra) por pessoa é em Portugal de 2.533 PPP-ECUs e a média na UE15 de 5.120 PPP-ECUs (*idem, ibidem*). Sem embargo, quando analisadas as despesas de protecção social per capita a preços constantes (índice 1990=100), em Portugal cresceu 100 para 162 em 1996 e na UE15 de 100 para 117 (*idem, ibidem*). No entanto o crescimento deixa ainda Portugal aquém das despesas com protecção social na EU15, bem como na sua capacidade redistributiva dos rendimentos como é visível através do coeficiente de *gini* para o ano de 1993 (quanto mais baixo o valor maior capacidade redistributiva dos rendimentos), Portugal apresenta um valor mais elevado da UE12 de .42 contra .25 da Dinamarca, no outro extremo. O valor médio do coeficiente de *gini* para UE12 é de .35 em 1993 (Ramprakash citado por Abrahamson, 2000:11).

Mais detalhadamente, algumas das despesas com a protecção social, reflectem diferenças por comparação a outros sistemas de protecção social e Estados-Providência mais complexos do espaço europeu. Eventualmente, o baixo nível das pensões em Portugal é uma das diferenças mais relevantes. As despesas com as pensões representam 2/3 das despesas de toda a segurança social, com uma taxa de cobertura de 23,8% da população. Em 1996 a maioria das pensões estavam ao nível da pensão mínima. No regime geral da segurança social, 54% das pensões de velhice e 55% das pensões por invalidez eram igual à pensão mínima. Os números crescem para 67% e 70% se excluirmos os pensionistas funcionário públicos. Não obstante a universalidade desta forma de protecção social, os montantes são tão baixos que não permitem, nomeadamente aos idosos (sector da população mais afectado pela pobreza; em 1990 45,6% dos

pobres eram idosos), atingir um nível de rendimento que os faça sair da faixa de pobreza, convertendo-se numa forma de pobreza persistente.

Outras categorias sociais e sócio-económicas são vulneráveis a situações de pobreza e exclusão. Recorrendo a Almeida et al (1994), temos a pobreza tradicional que para além dos idosos pensionistas, os trabalhadores mais desqualificados e pior remunerados da agricultura, da indústria e serviços, principalmente com vínculos contratuais precários inseridos em sectores informais (subterrâneos) da economia. Neste contexto, teremos uma pobreza persistente mas mais integrada (“pobreza tradicional”). O nível de vida pode ser baixo, mas estão ligados a uma rede de apoio informal mais ou menos extenso, i.é, sociedade providência, geralmente integrando uma rede social de familiares e vizinhança. Este tipo de sociedades providência, integradora de sociabilidades, mapas cognitivos e universos simbólicos, que são geralmente são atributos da vida rural, Mas estes laços complexos de entre-ajuda e sociabilidades, muitas das vezes envolvem famílias e comunidades rurais, por um lado, e famílias e comunidades urbanas, por outro (Santos, 2000: 19). Mas de todo em todo a pobreza está ausente, teremos nestas categorias sociais uma forma de pobreza mais integrada, semi-excluída e tradicional.

Com a “nova pobreza” ressaltam como categorias mais vulneráveis os desempregados de longa duração, numa faixa etária já elevada, jovens, nomeadamente desqualificados, à procura do primeiro emprego, famílias monoparentais (essencialmente femininas), membros de minorias étnicas os doentes crónicos (incluídos alcoólicos e tóxicodependentes), pessoas com deficiências, jovens e crianças em risco, reclusos e ex-reclusos, e pessoas que vivem da marginalidade ou nela se iniciam. É, nomeadamente, destas categorias sociais que saem aqueles com mais dificuldades, que não possuem meios e rendimentos, atingidos pela pobreza de maior intensidade. São categorias onde a exclusão social é a mais intolerável, com poucas perspectivas de futuro, de projectos de vida em sociedade, comprometendo um futuro pessoal e familiar, incapazes de mobilizar os recursos materiais, relacionais, institucionais e cognitivos.

Estas categorias da “nova pobreza”, vão além da definição de pobreza como incapacidade de participar no mercado de consumo, ou de desemprego como impossibilidade de participar no mercado de produção, e encerram em si a questão da exclusão social, como sendo uma problemática *insider-outsider*, levando cada indivíduo e grupos a mecanismos de exclusão multidimensionais, não tomando parte no uso dos seus direitos sociais de integração e identidade. As causas para tal fenómeno residem, em última análise no jogo desigual entre os diversos actores sociais (Queiróz e Gros, 1996). Mas, não é só o próprio mercado que antagoniza os actores sociais numa estrutura clássica de estratificação por classes sociais. O Estado-Providência não é apenas um mecanismo de intervenção para a correcção de desigualdades intervindo na estrutura da desigualdade, é por direito próprio, um sistema de estratificação, uma força activa ordenando as relações sociais. (Esping-Andersen, 1998: 23)

Para finalizar esta secção, apesar dos critérios diferenciados, os valores no que se refere à pobreza em Portugal são avassaladores, eventualmente cerca de 1/4 da população vive abaixo do critério de definição de pobreza e contudo apenas 0,6%, em 1996, corresponde à fatia do total da despesa com pobreza e exclusão social (incluindo habitação). Enquanto países com margens significativamente inferiores de pobreza e exclusão como a Dinamarca e a Suécia os valores são de 6,5% e 6,3% respectivamente. Quanto ao valor para a UE15 é de 3,4 (Amerini citado por Abrahamson, 2000: 7).

POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO

Portugal tem, nos recentes anos, incrementado muito do seu esforço em termos de políticas sociais. Muitas podem classificar-se como políticas sociais activas (medidas e programas) de combate à exclusão para a inserção. O Rendimento Mínimo Garantido (RMG), é sem dúvida é mais conhecida. Para além do RMG, foram implementados projectos de luta contra pobreza, mercado social de emprego, programa de expansão da educação pré-escolar. Programas específicos para grupos de risco: projecto de apoio à família e à criança; programa ser criança, reabilitação e integração de pessoas com deficiência, emprego apoiado em mercado normal/competitivo de trabalho; programa de avaliação/orientação profissional; programa de formação profissional; apoio à colocação em emprego, programa de apoio integrado a idosos; apoio social e cuidados de saúde continuados e dirigidos às pessoas em situação de dependência; programa vida emprego; formação profissional especial. Outros ainda, como por exemplo as comissões de protecção de menores e rede social.

O RMG teve a sua generalização em Portugal em Julho de 1997 (após programa piloto, no qual Vila Nova de Famalicão esteve integrado). A esta medida está subjacente uma aproximação de Portugal ao 'modelo social europeu', e a importância crescente de medidas sociais activas. Estas medidas, diferenciadas do *from-welfare-to-workfare* na sua tradição americana, procuram mais a inserção e activação para autonomia dos indivíduos, em que inserção profissional é uma das áreas de inserção entre outras, como sejam a saúde, emprego, educação, acção social, formação profissional e habitação. O *workfare* é um programa punitivo, baseado num controlo estreito da despesa pública com a protecção social e disciplina dos beneficiários, fundado na conceptualização de uma *underclass* e no aumento de uma cultura de dependência³ (subsidiodependência!) dos sistemas de protecção social. É aqui que o 'modelo social europeu' se distingue nos objectivos, discurso e acção política propondo políticas sociais activas para inserção/activação de indivíduos, grupos ou categorias. Neste contexto, insere-se a medida do Rendimento Mínimo Garantido.

O RMG tem um carácter dualista: contra o deferimento de uma prestação pecuniária 'obriga' o beneficiário a celebrar um contrato para um programa de inserção que pode passar por diferentes áreas. No entanto, alguns tipos de beneficiário podem ficar isentos deste contrato de programa de inserção, nomeadamente: crianças que frequentem a escolaridade obrigatória; beneficiários que se encontrem activos, idosos; pessoas portadoras deficientes.

O RMG tem como montante de referência a prestação mínima do regime não contributivo (pensão social), actualmente de 25.000 escudos. Este novo direito social é para pessoas ou agregados familiares vivendo abaixo do referido montante de rendimentos, per capita, para agregados até dois adultos, 70% do valor a partir do 3º e demais adultos e 50% por cada menor.

Em Portugal, esta medida, essencialmente, caracteriza-se essencialmente por:

- uma prestação monetária, em função das condições económicas das famílias, com direito universal mesmo sem descontos;
- projectos de inserção para a vida activa, assentes nas necessidades e potencialidades das famílias e beneficiários;
- uma territorialização da prestação;
- uma distribuição baseada num colectivo - a Comissão Local de Acompanhamento (CLA).

O RMG está quase a entrar no seu quarto ano de existência, e, eventualmente, da sua aplicação já resultaram várias avaliações, incluindo a recente avaliação do Tribunal de Contas (reservarei para outra altura e outro lugar o comentário à esta avaliação). Este ano vai ser levado a cabo um estudo a nível nacional na avaliação dos impactos do RMG, e análise prospectiva, levada a cabo pelo Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS), pretendendo: melhoria da

condução da medida; melhoria dos processos de tomada de decisão e de definição de prioridades; melhoria dos mecanismos de difusão da informação de promoção de intervenção dos diversos actores sociais implicados na negociação e dos processos de mudança.

Sem embargo, o RMG parecer dar algumas garantias em termos teóricos de reforçar a inserção e possivelmente a coesão social são necessárias *sine qua non*, procedimentos de diferente escala por diferentes instituições para apurar e certificar das condições óptimas de funcionamento

ALGUNS INDICADORES SOCIÓ-ECONÓMICOS DE FAMALICÃO

Vila Nova de Famalicão, embora fazendo parte do distrito de Braga, situa-se também numa zona económica específica designada por Vale do Ave e membro da AMAVE, Associação de Municípios do Vale do Ave. A estrutura produtiva do Vale do Ave é muito especializada, com forte implementação da indústria têxtil e de vestuário. Nas áreas de incidência industrial, existe uma estreita inter-relação entre a indústria têxtil e do vestuário e a agricultura, desempenhando esta última uma função complementar primeira, no rendimento familiar. O emprego é predominante no sector secundário (ramos têxtil e vestuário da indústria transformadora), com níveis baixos de produtividade, de remunerações e de desemprego. O sector primário ocupa 5,4% da população activa, o secundário 75,4% (este valor é não só no contexto nacional mas como da região norte), e o sector terciário ocupa 19,2%. O vestuário e o têxtil são responsáveis por 76% do emprego da indústria transformadora. A produtividade líquida do trabalho, no têxtil e no vestuário, é cerca de 50% da indústria transformadora.

O indicador do poder de compra per capita (índice INE Portugal=100) do Ave era apenas de 62 em 1997. Para Vila Nova de Famalicão este valor era de 64,5. O Ave, em 1994 contribui com 4,2 do PIB nacional a preços de mercado, com uma produtividade de 82% da média nacional. Estes indicadores macroeconómicos sugerem uma região abaixo da performance económica do resto da região norte e do país. Será importante salientar que Vila Nova de Famalicão, em 1996, recebeu aproximadamente 60% do fluxo de investimento estrangeiro.

Analisando a população activa e o emprego inverte-se a tendência anterior para valores acima da média região norte e nacional. A população activa contando a partir dos 16 anos de idade, em 1996, atingia os 61,4% assim distribuído: 94,3% empregados e de 5,7% desempregados. Os valores médios da região norte eram de 58%, 93,1% e 6,9%, respectivamente. Realce-se que as taxas de desemprego são mais elevadas nas mulheres (há uma feminização do desemprego – embora não tenha referência ao número total). Em dezembro de 1997, jovens à procura do primeiro emprego representavam 9,1% do total de desempregados inscritos nos centros do IEFP, contra 15,2% do norte e 13,8% do todo nacional. Mas quando analisamos os desempregados de longa duração, estes representam 59,5%, contra 48,1%, e 18,3% desses desempregados de longa duração tem 55 anos ou mais. O número de pensionistas por 100 habitantes em 1996, em Vila Nova de Famalicão era de 19,6% contra 21,3% do norte e de, como já foi indicado anteriormente 23,8% do país.

Os indicadores acima apresentados demonstram pelo menos duas tendências mais ou menos claras. Em termos de factores económicos, o Vale do Ave e mais especificamente Famalicão, revelam alguma fragilidade nos números quando a comparação é estabelecida com o resto do país. Outros indicadores sociais dividem-se. Por um lado, menos desempregados (taxa mais elevada de activos), nomeadamente desempregados jovens à procura do primeiro emprego e pensionistas. Por outro lado, temos o desemprego feminino, a sobre-representação de desempregados de longa duração, nomeadamente os

com 55 ou mais anos. Definem-se já algumas categorias sociais, já abordadas com peso e incidência diferenciadas.

Numa estrutura económica que reflecte uma segmentação num dos ramos da indústria transformadora (vestuário têxtil), pouco generosa em remunerações, mas generosa em assalariados de baixos recursos e fraco poder de compra. A população activa é caracterizada por baixos índices de escolaridade e formação técnica e profissional. Embora não cedendo a uma pobreza e exclusão mais graves, são afectados em alguns momentos, por fracos rendimentos disponíveis, reflectindo contextos de relativa pobreza integrada mas persistente.

Identificam-se algumas categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e exclusão que se podem identificar: as mulheres desempregadas (mais adiante quando analisados os números da aplicação do RMG em Famalicão ficará evidenciado a extensão da existência de famílias monoparentais femininas que recorrem ao RMG); os desempregados de longa duração, com maior incidência nas pessoas com 55 anos ou mais. Não será de esquecer o número elevado de pensionistas, apesar de mais baixo do que a média nacional, atendendo à estrutura produtiva e de emprego, serão, na esmagadora maioria, pensionistas que vivem de pensões mínimas.

No contexto das minorias étnicas Famalicão é residência, bem como todo o distrito de Braga, de uma comunidade cigana extensa. Está agrupada essencialmente em quatro focos residenciais. Esta comunidade, em traços gerais, é sedentária com dificuldades habitacionais graves (significativa parte de famílias vivem em. Dedicam-se ao comércio ambulante, na sua maioria em situação mais ou menos ilegal, obtendo de maneira geral baixos rendimentos. A comunidade revela algumas dificuldades de inserção, que agrava a situação de pobreza, como sejam os muito baixos níveis de escolaridade, agravado nas crianças e jovens do sexo feminino, e de inserção profissional noutras áreas que não seja o comércio ambulante. Neste momento são beneficiários do RMG cerca de 45 beneficiários da comunidade cigana. Mas para já não existem variáveis e indicadores segmentados apenas para esta comunidade. Num futuro próximo, está previsto, se for aprovado, um no projecto de luta contra a pobreza que contemplará a comunidade cigana e habitação.

RMG: CONTEXTOS DA MEDIDA⁴

Esta medida de política social para a inserção, tem como objectivo geral o combate à pobreza e exclusão nas suas formas mais degradantes e nas categorias sociais mais vulneráveis.

Nesta secção lança-se a apresentação de variáveis e indicadores com o propósito de traçar uma imagem dos beneficiários do RMG e da sua efectiva aplicação, recorrendo sempre que significativo à comparação com a aplicação no distrito e mesmo no país. Eventualmente, a organização destes e de outros dados mais sistematizados, poderão dar uma imagem mais próxima da realidade dos beneficiários do RMG em particular, e das pessoas (identificando categorias sociais), que vivem e situações de grave privação de vária ordem e exclusão entre a população de concelho de Famalicão. Os números disponíveis não serão os suficientes para uma total compressão da efectividade do RMG, visto serem utilizados dados fornecidos pelo Serviço Sub-Regional e do Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS), como entidade gestora da aplicação do RMG em conjunto com a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (CNRM). São estas entidades que tem responsabilidades no que diz respeito ao levantamento e divulgação de informação no tocante à aplicação do RMG. No entanto, é sempre desejável uma contextualização territorial da medida, apesar de alguma exiguidade dos recursos materiais e humanos para que serviço como o de Famalicão possa manter uma avaliação e acompanhamento mais próximo, para que se possa compreender diferentes variações regionais e locais.

Um valor que desperta alguma atenção no caso de Famalicão, é a taxa de cobertura, ou seja a percentagem do total da população abrangida pelo RMG em dezembro de 1999, sendo esse valor o mais baixo do distrito, atingindo apenas 1,8% da população total, enquanto no distrito a média é de 3,7 (ver quadros 1 e 2). O concelho do distrito de Braga com o valor mais elevado é o de Cabeceiras de Basto com 11,7 da população a beneficiar de RMG. Esta taxa de cobertura em Famalicão é baixa, não correspondendo certamente as necessidades existentes. O total de crescimento acentuado de pessoas abrangidas apesar de ser elevado (ver quadros 9 e 10), deverá pelo menos manter-se a esses níveis.

Outra tendência também importante é a dos concelhos mais industrializados e populosos como os de Braga, Barcelos, Guimarães e Famalicão, apresentarem as taxas de coberturas mais baixas, e concelhos, menos populosos e rurais, com o de Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto e Terras do Bouro apresentarem em média valores três a quatro vezes superiores aos seus congéneres mais industrializados.

Na análise dos montantes da prestação do RMG per capita, outro dado interessante ressalta: a diminuição geral destes montantes de 1997 para 1998, e uma recuperação em 1999. Em termos médios do distrito, em 1997 foram pagos 61.500 escudos, em 1998 55.300 escudos e em 1999 59.300 escudos. Apesar de tudo, o aumento da despesa total de prestações atribuídas tem aumentado continuamente, reflectindo o aumento significativo de beneficiários do RMG, e de todos os anos ser aumentada o valor da pensão social. Neste propósito, Famalicão apresenta índices de crescimento mais modestos (ver quadros 3 e 4). Na análise dos montantes das prestações per capita, em 1997 foram pagas prestações no valor de 64.000 escudos enquanto em 1999 apenas 42.000 escudos per capita. Este decréscimo, pelo menos em Famalicão, evidencia o facto de ter sido um concelho piloto, onde as famílias abrangidas eram, eventualmente, muito carênciadas e «escolhidas a dedo». Não são tão claras outras explicações que concorram para este facto.

Da caracterização dos agregados, ressalta a existência de 18,3% de famílias monoparentais, 17,7 destas são famílias monoparentais femininas e os 23,1 de agregados isolados (ver quadros 5 e 6). Estes valores resultam apenas um pouco acima da média do distrito, embora no caso das famílias monoparentais seja aproximadamente quatro pontos mais elevado. Os valores de Famalicão são quase coincidentes com os valores nacionais, nestes particulares tipos de agregados considerados. Nos agregados familiares beneficiários do RMG, há claramente uma maior proporção de famílias monoparentais e isolados, claramente duas categorias mais vulneráveis à pobreza exclusão, enquanto que as famílias nucleares com ou sem filhos são menos em proporção quando se compara com as famílias nacionais. As famílias monoparentais são uma categoria onde há uma dificuldade premente de estabelecer respostas adequadas em termos de inserção (neste propósito mais adiante se abordará esta problemática), sendo este tipo de família quase exclusivamente mulheres com filhos, continuando a cabeça de família em situação de desemprego, apoiada na prestação do RMG, e nalguma rede social mais ou menos próxima.

Significativo, pela incidência de alguns dos valores é estrutura etária dos beneficiários do RMG, apenas considerando os beneficiários participando em acções, em que mais de metade são crianças e jovens com 18 anos ou menos (ver quadros 7 e 8). Muitos destes jovens e crianças, vivem em situações precárias pelo menos no que se refere a cuidados primários, possuem baixos níveis de escolaridade (gráfico 1), altos índices de abandono escolar e falta de integração de estruturas de infância. Há uma articulação próxima entre os técnicos que trabalham no âmbito do RMG e Comissão de Protecção de Menores na indicação e acompanhamento de possíveis situações de crianças e jovens em perigo. As faixas etárias mais idosas acabam por estar subrepresentadas nos programas de inserção, um dos motivos que se poderá avançar é a desadequação dos programas de inserção, acabando por ficarem isentos de

participarem no programa de inserção, e partir para outro tipo de benefícios sociais adequados à sua situação.

Esta estrutura etária é diferenciada da distrital e nacional, apresentando uma distribuição mais jovem. Quando se estabelece a comparação entre o grupo de concelhos mais industrializados e rurais, a tendência é clara, com os primeiros com estrutura etária de beneficiárias em programas de inserção claramente mais jovem, que significa mais crianças e jovens em situações de risco e exclusão.

A distribuição dos beneficiários a frequentar as diferentes áreas inserção (quadros 11 e 12), revelam quatro áreas mais representativas: a acção social (a mais significativa com 35,3%); a saúde (23,2%); o emprego (20,9%); a educação (19,8%). Este valores vem de encontro de certa maneira com a estrutura etária jovem dos beneficiários, que estão por um lado, distribuídos pela educação, quer retomando a frequência da escolaridade obrigatória, quer frequentando o ensino recorrente, que também se destina a adultos. Por outro lado, a acção social integrando crianças em jardim de infância, amas, creches e actividades de tempos livres.

O emprego, como área de inserção, tem um peso bastante significativo e tem crescido o seu envolvimento ao longo dos anos. No entanto refira-se que devido às baixas qualificações dos utentes do RMG, e a idade avançada de alguns relacionada com a falta de oportunidades de emprego compatíveis, uma maioria de beneficiários tem sido integrados programas ocupacionais, que não são propriamente situações estáveis de emprego, mas contribuem para a inserção destes beneficiários, e eventualmente para situações mais estáveis.

Na saúde é na sua maior parte consultas e acompanhamento médico, inscrição em médico de família e verificação de situações de alegada incapacidade para trabalho. Os tratamentos de alcoolismo e tóxicodependência estão à volta do 10% dos programas de inserção na saúde, o que não deixa de ser significativo.

Por último analisando os quadros 9 e 10, verifica-se que em Famalicão há uma maior taxa de beneficiários que saem do RMG durante o ano, ou seja a diferença de beneficiários que durante o ano estão na medida e aqueles que restam no mês de dezembro. Em 1999 em Famalicão 31% do total desses beneficiários não chegam a dezembro inseridos na medida, enquanto para o distrito de Braga esse valor é de 21%. Estas situações acontecem principalmente por duas ordem de motivos, por um lado a verificação da existência de irregularidades no requerimento, e não cumprimento do programa de inserção, por outro, ambos os casos levam à cessação da prestação pecuniária.

Ainda dentro das áreas de inserção há um *déficit* grande no uso das áreas da habitação e formação profissional como viáveis para a inserção, isto reflecte não uma falta de necessidade de aposta nestas vertentes, mas antes pela inexistência e, eventualmente, não aproveitamento de programas específicos adequados.

RMG: PONTOS CRÍTICOS

No trabalho com Rendimento Mínimo, para além da descrição e contextualização da medida no espaço de Famalicão, há linhas de força na sua implementação referentes à organização e estruturação do próprio trabalho e suas pressões contraditórias.

O RMG tem na sua implementação sido veiculo de demonstração da relação e prática de desconfiança entre os cidadãos e as instituições públicas. Continua a dominar uma relação perversa entre o Estado nas suas diversas funções, entre as quais a garantia de direitos sociais, e alguns cidadãos que não reconhecem o Estado e as suas instituições como suas. Esta relação mantém-se, também, no caso da relação entre as instituições parceiras do RMG e os beneficiários que falseiam ou omitem os elementos necessários para apuramento

das condições de elegibilidade. Esta problematização, exige por parte dos técnicos um esforço para clarificar estas situações, não só prejudicando o seu trabalho, como dando-lhe um carácter mais ou menos inspectivo e administrativo. Por vezes, existe uma atitude desafiante face as instituições com o intuito de perscrutar os limites do seu uso e abuso. Por outras, parece existir um desconhecimento dos enquadramentos legais e suas exigências que são adulterados na sua interpretação pelo cidadão, mais à sua medida e necessidades pessoais.

Outro ponto de problematização é a deficiente oferta de programas de inserção, pela sua falta e desadequação (como por exemplo no CLA de Famalicão a habitação e formação profissional). Por um lado, a falta de algumas estruturas de apoio social que dêem respostas a alguma exigências. A oferta insuficiente, pelo menos em Famalicão, de estruturas sociais de apoio a crianças, que se torna mais grave quando observamos que grande parte dos agregados são monoparentais não permitindo estabelecer programas de inserção compatíveis e exigidos por este tipo de beneficiários. Por outro lado, a inexistência de segmentos (áreas) de inserção que dêem respostas adequadas a grupos específicos, como são os beneficiários com mais de 55 anos de idade e minorias étnicas. Estas últimas tem práticas sociais culturais e económicas tão diferenciadas que se torna muito difícil promover programas de inserção sem os tornar punitivos. A estas disfunções respeitantes à inserção, estão por vezes subjacentes algumas lógicas e práticas no cumprimento das suas metas e objectivos institucionais que não se coadunam com a situação de exclusão e necessidades dos beneficiários.

Da aplicação da própria lei do RMG e da sua análise, sendo 'cega' em relação à diferenciação e reconhecimento de categorias e grupos, bem como particularidades regionais (embora o funcionamento de cada CLA seja muito diferenciado, muitas vezes ultrapassando os limites legais), constitui um ponto crítico. O mesmo enquadramento legal e mecanismos são válidos, tanto para um agregado de um casal de toxicod dependentes, uma família nuclear com quatro filhos com baixas remunerações ou mesmo uma família cigana. (Pode ser perverso deferir uma prestação do RMG, a toxicod dependente consumidor, sabendo-se que o RMG começa pela prestação e só depois vem o programa de inserção.) Neste particular, muitas das vezes, ultrapassa-se a lei e inverte-se a ordem legal de procedimento.

Olhando para o trabalho dos técnicos (nomeadamente de serviço social) é uma situação também ela perversa, visto muitos deles estarem em situações contratuais pouco definidas, o volume de trabalho é por vezes 'esmagador', quando se exige um acompanhamento próximo atendendo as características do trabalho com utentes em situações de exclusão. Sem querer molestar a competência técnica de quem trabalha, é muito difícil, nas condições actuais de volume de trabalho e de recursos materiais disponíveis e humanos, manter o acompanhamento ao total dos agregados sem que se prejudique a profundidade devida no acompanhamento a cada agregado do RMG.

Ainda neste contexto, a necessidade de solucionar o problema da demora exagerada da resposta aos utentes sobre o seu requerimento, em Famalicão um utente terá de esperar cerca de oito meses, devido principalmente à morosidade de certos passos administrativos.

A outro nível temos o problema de uma manutenção e acompanhamento da medida em termos de levantamento da informação e da organização da mesma, sendo alguns dos métodos pouco sistematizados e arcaicos. A necessidade de dotar as CLA com meios materiais e humanos para a organização destes objectivos, para que haja um *feed back* de informação quanto ao impacte e aplicação da medida seja mais coerente.

Este apanhado de problematizações reflectem algumas das preocupações dos técnicos trabalhando no 'terreno', que estando directamente mais envolvidos, são recipientes e intervenientes fundamentais no reconhecimento de certas

incoerências e perturbações no trabalho com uma medida tão exigente como esta.

CONCLUSÃO

Neste momento todo o edifício do Estado-Providência encontra-se numa encruzilhada. Não estamos mais nos trinta anos dourados que levaram a constituição e desenvolvimento, nomeadamente, dos Estados-Providência europeus. No contexto de uma globalização radicalizada torna-se mais evidente o combate à pobreza. Temos cada vez mais um número extenso de grupos e categorias sociais cada vez mais remetidas para sistemas mais agressivos e multidimensionais de exclusão social.

Em Portugal, país que sempre esteve à margem, pelo menos até ao 25 de abril, dos processos de construção do Estado-Providência e de um sistema generoso e abrangente de segurança social, é também por esta causa um espaço com graves desequilíbrios, onde a extensão de população vivendo em situações graves de pobreza e exclusão social é significativa. No entanto persiste um esforço de implementação de medidas tendentes a pôr cobro a esta situação, que são o caso de políticas sociais activa para a inserção, particularmente o Rendimento Mínimo Garantido, tentando acompanhar o 'modelo social europeu'.

O RMG tem sido uma das mais fortes apostas no combate à pobreza e exclusão, no país e no caso particular em Vila Nova de Famalicão. A aplicação do RMG em Famalicão tem crescido, no entanto matem-se uma taxa cobertura insuficiente, tendo nomeadamente em conta as características sócio-económicas do concelho. Parece claro a existência de categorias sociais em situação de pobreza e exclusão principalmente famílias monoparentais femininas, isolados e jovens e crianças. Eventualmente carece de uma mais clara definição dos contextos de exclusão e pobreza em Famalicão, devido essencialmente à volubilidade da pobreza e exclusão quanto à sua extensão e características nos espaços geográficos e contextos sócio-económicos diferenciados onde se inserem.

Quanto aos programas de inserção algumas dificuldades registam-se, por um lado, alguma dificuldade das diversas instituições assimilarem adequando as suas lógicas institucionais o trabalho em parceria e com os beneficiários. Por outro lado, alguma desfasamento e insuficiência entre os programas de inserção necessários e os realmente oferecidos, reflectindo-se na pouca aplicação prática de áreas como formação profissional e habitação. Além do mais, este desfasamento e insuficiência pode afectar negativamente os as pessoas inseridas no RMG, visto que, uma limitação clara na oferta de programas de inserção pode tornar a inserção restrita e punitiva não atendendo às necessidades e competências pessoas.

No seu funcionamento e organização conforme ficou explícito, apontam-se os pontos críticos da medida alguns ajustamentos que importa problematizar para que a aplicação seja eficiente e que cumpra o seu objectivo final: promover os beneficiários na sua inserção, activação e autonomia.

QUADROS:

Nota: Todos os quadros e o gráfico são dados da responsabilidade do CRSS/N Serviço Sub-Regional de Braga.

Quadro 1 e 2: Taxas de cobertura do RMG*Vila Nova de Famalicão*

	Dez-97	Dez-98	Dez-99
Famílias abrangidas	142	491	600
Pessoas abrangidas	504	1627	2023
Taxa de cobertura (Famílias)	0,4	1,6	1,9
Taxa de cobertura (Pessoas)	0,4	1,4	1,8

População residente – 114338 Famílias residentes – 31675

Distrito de Braga

	Dez-97	Dez-98	Dez-99
Famílias abrangidas	2426	6547	7983
Pessoas abrangidas	8133	22183	27805
Taxa de cobertura (famílias)	1,2	3,3	4
Taxa de cobertura (pessoas)	1,1	3	3,7

População residente – 748192 Famílias residentes – 199238

Quadro 3 e 4: Despesa per capita*Vila Nova de Famalicão (em contos)*

	Rendimento Mínimo Garantido	
	Por Família	Por Pessoa
1996		
1997	227,6	64,1
1998	136,1	41,1
1999	141,5	42

Distrito de Braga (em contos)

	Rendimento Mínimo Garantido	
	Por Família	Por Pessoa
1996		
1997	206,2	61,5
1998	187,4	55,3
1999	206,4	59,3

Quadro 5 e 6: Caracterização do Agregado Familiar*Vila Nova de Famalicão*

Agregado Familiar		Nº	%
Nuclear s/ filhos		57	13,4
Nuclear c/ filhos		175	41,3
Monoparental	Mulher c/ filhos	75	17,7
	Homem c/ filhos	2	0,5
Família alargada		17	4
Isolado	Mulher	61	14,4
	Homem	37	8,7
TOTAL		424	100

Distrito de Braga

Agregado Familiar		Nº	%
Nuclear s/ filhos		684	10,9
Nuclear c/ filhos		2835	45,1
Monoparental	Mulher c/ filhos	1063	16,9
	Homem c/ filhos	53	0,8
Família alargada		426	6,8
Isolado	Mulher	695	11
	Homem	537	8,5
TOTAL		6293	100

Quadro 7 e 8: Distribuição dos Beneficiários a Frequentar Acções de Inserção por Idade e Sexo*Vila Nova de Famalicão*

Idades	Masculino	Feminino	Total	%
0 a 5	20	21	41	11,7
6 a 18	78	57	135	38,5
19 a 24	5	7	12	3,4
25 a 34	20	25	45	12,8
35 a 44	26	33	59	16,8
45 a 54	12	20	32	9,1
55 a 64	10	14	24	6,8
65 ou +	0	3	3	0,9
Total	171	180	351	100

Distrito de Braga

Idades	Masculino	Feminino	Total	%
0 a 5	255	286	541	9,5
6 a 18	955	840	1795	31,4
19 a 24	144	183	327	5,7
25 a 34	277	484	761	13,3
35 a 44	387	552	939	16,5
45 a 54	234	375	609	10,7
55 a 64	214	327	541	9,5
65 ou +	86	109	195	3,4
Total	171	180	5708	100

Quadros 9 e 10: Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido*Vila Nova de Famalicão*

	Famílias abrangidas				Pessoas abrangidas			
	Dez-97	Dez-98	Dez-99	Variação %	Dez-97	Dez-98	Dez-99	Variação %
No mês	130	374	424	226,2	461	1254	1395	202,6
Total	142	491	600	322,5	504	1627	2023	301,4

Distrito de Braga

	Famílias abrangidas				Pessoas abrangidas			
	Dez-97	Dez-98	Dez-99	Variação %	Dez-97	Dez-98	Dez-99	Variação %
No mês	2384	5683	6293	164	8091	19311	21939	171,2
Total	2426	6547	7983	229,1	8133	22183	27805	241,9

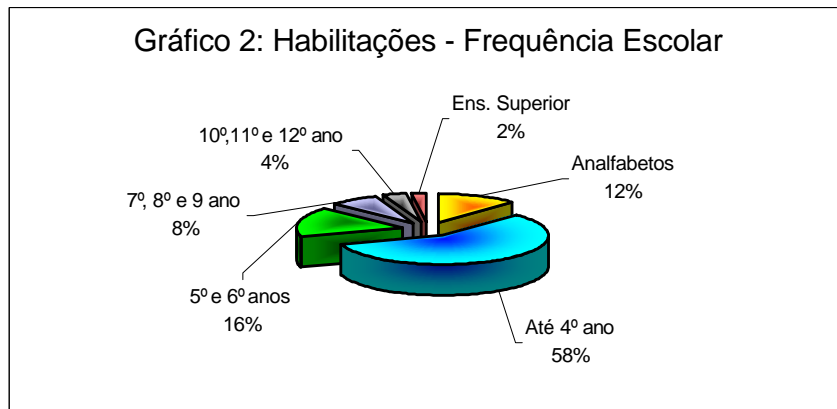
Quadros 11 e12: **Distribuição dos Beneficiários por Área de Inserção**
Vila Nova de Famalicão

	Dez-97	Dez-98	Dez-99	%
Educação	29	25	95	19,8
Formação Profissional	8	13	3	0,6
Emprego	46	85	100	20,9
Saúde	62	68	111	23,2
Acção Social	120	148	169	35,3
Habitação	9	7	1	0,2

Distrito de Braga

	Dez-97	Dez-98	Dez-99
Educação	127	819	1318
Formação Profissional	26	308	417
Emprego	107	529	1558
Saúde	130	755	1360
Acção Social	169	1114	1944
Habitação	49	661	1297

GRÁFICO



NOTAS:

¹ Estou a referir-me ao conceito de *commodification*, usado nomeadamente por Esping-Andersen (1990: 35), como sendo a interpretação da mão-de-obra humana como uma simples mercadoria negociável, num sistema de produção altamente manual, como era característico início do processo de industrialização e de um capitalismo *laissez-faire* (para Marx a *commodification* levava à alienação), por oposição a *de-commodification* (desmercadorização), como um processo introduzido e alargado com o desenvolvimento dos direitos sociais e sistemas de protecção social, em que os trabalhadores não estão dependentes apenas da capacidade de “venderem” a sua capacidade de trabalho.

² Abrangência reduzida, inclusivo e montante reduzidos.

³ Este tipo de formulação sobre a natureza das políticas sociais, como factor de desregulação do funcionamento dos mercados e em última análise da própria sociedade, está intimamente ligada à ideologia de direita, apoiada nas concepções de Hayek, por oposição à virtualidades de um Estado e economia de formulação Keynesiana.

⁴ No caso de ainda não estar explícito, são designados como beneficiários todas pessoas de um mesmo agregado familiar inseridos na medida do RMG. Por requerente deve-se entender a pessoa que está à cabeça do requerimento.

BIBLIOGRAFIA:

- ALMEIDA, João F. et al (1992) *Exclusão Social-Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*. Oeiras: Celta Editores.
- ASTIER, Isabelle (1997) *Revenu Minimum et Souci d'Insertion*. Paris: Desclée de Brouwer
- BARR, Nicholas (1987), *The Economics of the Welfare State*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- BRUTO da COSTA, Alfredo *Exclusões Sociais*. Lisboa; Gradiva Edições.
- CAPUCHA, Luís M. (1998), *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*. Lisboa: CIES.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1998) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 8ª edição, Cambribge: Polity Press.
- GUERRA, Isabel (1997) 'The Dark Side of the Moon do Rendimento Mínimo Garantido.' *Sociologia: Problemas e Práticas* nº 25,157-164.
- GOUGH, Ian (2000) *Politics and Instruments of Fighting Against Poverty in European Community: The Guarantee of Minimum Income (notes for a presentation)*. Almansil, Algarve: 1 a 2 de Fevereiro.
- HESPANHA, Pedro (1997) 'Nova Perspectivas sobre os Direitos Sociais' *Intervenção Social*, nº 15-16, 121-129.
- MADEIRA, M^a Joaquina (1996) *Políticas e Medidas de Combate á Exclusão Social*, Lisboa: Direcção Geral da Acção Social.
- MARTINS, Constantino (1998) *Rendimento Mínimo Garantido: Famílias Beneficiárias de Fafe CRSS/N, SSR de Braga*.
- PAUGAM, Serge org. (1996) *L'exclusion, L'état des Savoirs*, Paris: Éditions des Découvertes.
- QUEIRÓZ, Maria C.; GROS, Marielle C. (1996) Das Condições Sociais da Exclusão às Condições da Solidariedade. *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 15-16, 5-39.
- ROSAVALLON, Pierre (1995) *La Nouvelle Question Sociale* Paris: Ed. du Seuil.
- RUIVO, Fernando (2000) *Poder Local e Exclusão Social*. Coimbra: Quarteto Editora.
- SANTOS, B. de Sousa (2000) *O Estado-Providência em Portugal: Entre Globalizações Conflituantes*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- SEN, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.
- VAN PARIJS, Philippe et al (2000) Basic Income and its Cognates. in Robert J. van der Veen e Loek Groot eds. *Basic Income on the Agenda. Policies and Politics* Amsterdão: Amsterdam University Press.
- XIBERRAS, Martine (1996) *As Teorias da Exclusão*. Lisboa: Instituto Piaget.