

ÁREA TEMÁTICA: Classes, desigualdades e políticas públicas

Políticas públicas e mínimos sociais

RODRIGUES, Eduardo

Doutor em Sociologia (Exclusão e Políticas Sociais)

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

eduardor@letras.up.pt

Resumo

A presente comunicação resulta de um projecto cujo objecto empírico é o estudo dos beneficiários do RSI e versa a análise sobre os impactos conjunturais e estruturais que esta medida provocou, procurando-se compreender as relações entre os objectivos explicitados na formulação da medida e as práticas efectivas accionadas na sua aplicação, quer incidindo a análise nos beneficiários e suas características, quer nas práticas institucionais e seus modelos de organização.

Ensaia-se a compreensão dos processos de inclusão, nas dinâmicas de vulnerabilização, de estigmatização e de exclusão e nos modos e impactes das políticas públicas e promove-se uma abordagem sistematizada sobre os processos de construção e reconstrução de identidades sociais em situação de benefício do RSI.

Palavras-chave: Mínimos sociais, Estado-Providência, inclusão social, políticas públicas.





Nota introdutória

As recentes mudanças socioeconómicas e culturais têm desafiado muitas das conquistas do Estado Providência e dos modelos sociais que se foram edificando. Num contexto de fragilidade económica e de totalitarismo das regras de funcionamento da economia liberal, o Estado Providência começa a ser progressivamente pressionado, com uma relativa resignação dos cidadãos e dos grupos. Outrora instrumento de coesão social, o Estado Providência parece tornar-se para muitos um actor inibidor do desenvolvimento.

Assim, a formatação de novos caminhos para o Estado Providência é um instrumento insubstituível de cidadania e de democracia. A par disso, a compreensão das características multidimensionais das políticas sociais, sobretudo das políticas menos assentes no assistencialismo e mais tendentes à inclusão social, torna-se uma questão central no desenvolvimento dos (novos) modelos de intervenção.

A partir de um estudo desenvolvido num concelho da Área Metropolitana do Porto, Vila Nova de Gaia, ensaia-se a análise de um modelo multidimensional de compreensão dos processos e das dinâmicas sociais presentes nos beneficiários do RSI.

O contexto territorial em análise

A Região Norte de Portugal tem vindo a reforçar acentuadas tendências de vulnerabilidade social que, a breve prazo, poderão induzir processos de vulnerabilização de vastos grupos sociais, com consequências preocupantes para o tecido social e para a coesão social e territorial. Os processos de vulnerabilidade e de exclusão social estão, não raras vezes, a montante dos processos de conflitualidade social e de marginalidade(s).

As características de vulnerabilidade podem ser enunciadas como um processo multidimensional. Em primeiro lugar, um processo demográfico de envelhecimento rápido da população, com índices que já não permitem sequer a renovação das gerações, sobretudo nas zonas mais interiores da Região Norte, onde o envelhecimento demográfico é também impulsionado pelos fenómenos migratórios.

Este envelhecimento é verdadeiramente um duplo envelhecimento, vivenciado à custa do processo de estreitamento da base da pirâmide, em consequência de um dos mais baixos níveis de natalidade da Europa, mas também à custa do alargamento do topo da pirâmide, tanto fruto do aumento da esperança média de vida, como consequência do envelhecimento da população activa.

Este processo de envelhecimento condiciona muito do esforço do Estado Social português, cujo esforço financeiro tem sido muito direccionado, nos últimos anos, para o pagamento de pensões. Ora, este contexto dificulta o necessário investimento nas políticas de inclusão e de activação, mais do que tem acontecido, na medida em que partilha a conjuntura económica recessiva ou de estagnação e o discurso vigente, com forte pendor neoliberal.

Sublinha-se que Portugal assistiu à mais estrondosa descida do índice de fertilidade, tendo em 1960 3,16 nascimentos por mulher em idade de procriação, comparativamente ao índice actual de 1,42, valor que nos situa nos mais baixos níveis, abaixo da média da UE15 e da UE25. A Região Norte segue muito de perto esta tendência nacional.

Aliás, a tendência está já consolidada. Em qualquer dos cenários prospectivos elaborados pelo Grupo de Trabalho para o Envelhecimento da Comissão Europeia, a progressiva inversão da pirâmide é um processo em curso até 2050.

Estas tendências criam também novos desafios analíticos. As velhas dicotomias entre urbano e rural ou entre litoral e interior deixaram de fazer sentido para muitos dos processos em curso. De facto, os



índices de envelhecimento demográfico em muitos concelhos do interior do país não são muito superiores ao nível de envelhecimento dos concelhos do Porto e de Lisboa.

O esvaziamento demográfico dos concelhos centrais das Áreas Metropolitanas (que contribuiu para que o Porto tenha perdido mais de 50.000 pessoas entre 1981 e 2001 e para que tenha deixado de ser o primeiro concelho em termos demográficos na AMP, em detrimento de Vila Nova de Gaia, território que analisamos) criou fortes e heterogéneas periferias urbanas.

E se é verdade que esta tendência não é nova no contexto europeu, ela é nova pela intensidade e pelas consequências a ela associadas no caso português em geral e na Região Norte e na Área Metropolitana do Porto em particular.

Por outro lado, os movimentos migratórios apresentam tendências diversas, mas todas elas a contribuir para o reforço da fragilidade socioeconómica da Região. Se é verdade que a intensidade do processo emigratório diminuiu na Região, também é verdade que se apresentam novos desafios: a imigração é inconsistente e a emigração foi reconfigurada em movimentos pendulares sazonais, tendo como destino privilegiado Espanha. Trata-se de um modelo de emigração desqualificada, sazonal e assente na precarização, logo mais vulnerável a conjunturas recessivas. Aliás, problemas adicionais se colocarão com o retorno de importantes franjas dessa emigração, fruto da crise do imobiliário que afecta os vizinhos espanhóis. É para este sector que o nosso processo emigratório ainda continua a direccionar-se.

Ao mesmo tempo, verificam-se focos de imigração que, não conseguindo inverter a tendência de perda populacional, prometem novos e ousados desafios nos domínios da igualdade e da inclusão. Convém não esquecer que os mais recentes resultados do Eurobarómetro indicam que, em média, apenas 4 em cada 10 cidadãos reconhecem que os imigrantes contribuem muito para o crescimento do seu país, enquanto a maioria não concorda com esta afirmação. Problemas ao nível da tolerância, igualdade e respeito pelas diferenças começam a ser centrais em toda a Europa, e também em Portugal, dito país de brandos costumes.

Por sua vez, os níveis de rendimentos das famílias e salários apresentam-se em queda e já inferiores à média nacional, o que, conjugadamente com o aumento da fragilização dos vínculos laborais e a crescente precarização desses vínculos, podem criar focos de pobreza em situações de crise económica.

Esta tendência resulta de um tecido produtivo frágil, baseado em micro, pequenas e algumas médias empresas, muitas delas com características de gestão familiar, com uma elevada especialização local/regional da produção e particularmente vulnerável a conjunturas de recessão de competitividade internacional.

Não são, assim, de estranhar os níveis de desemprego acentuados na Região. Será negativamente significativo que a Região Norte tenha evoluído de uma taxa de desemprego, em 1999, de 4.4%, para uma taxa de desemprego, no 4.º trimestre de 2007, de 9.1%, acima da média nacional e acima de todas as demais NUTS do país, tendo ultrapassado o Alentejo e os Açores, que eram as NUTS historicamente mais problemáticas neste domínio.

Mais: constata-se que o desemprego de longa duração tem uma particular relevância no quadro do mercado de trabalho. O seu crescimento foi rápido e parece assumir-se de forma irreversível como a forma de desemprego tendencialmente predominante.

A outro nível, encontram-se índices de tendencial isolamento das populações mais idosas, ao mesmo tempo que as estruturas familiares da região se vêm reconfigurando, de forma lenta, mas efectiva, muito à custa do reforço da monoparentalidade.

A estas características gerais estão associadas formas de distribuição desigual dos equipamentos públicos, cuja localização serve, na maior parte dos casos, para acentuar as disparidades sociais e infraestruturais dentro do território. Este aspecto leva-nos a considerar uma importante lógica de territorialização das desigualdades, para o que a intervenção das autarquias contribui, na medida em que se



trata de uma intervenção desigual, tão desigual quanto o poder financeiro de cada uma delas, que resulta de critérios penalizadores das zonas mais deprimidas e com maiores problemas sócio-económicos.

Os jovens aparecem, em todo este processo, como um grupo potencialmente vulnerável. Actualmente, não são apenas as baixas qualificações que caracterizam as vulnerabilidades juvenis, mas também o seu oposto. O desemprego de jovens licenciados atinge níveis elevados, tendo em conta que se trata de uma região com um tecido produtivo nem sempre consistente e muitas vezes ligadas a sectores arcaicos.

Estreitamente ligada com a inserção juvenil está a participação social, como mecanismo simultaneamente tributário e condicionador de uma efectiva inclusão social. Se é verdade que os níveis de participação têm muito que ver com o acesso aos mecanismos e às formas de participação, também é verdade que esse acesso é diferenciado consoante as características dos grupos sociais. Assim, incrementar as modalidades e os mecanismos de participação significa reforçar os próprios mecanismos de coesão social e de inserção de grupos sociais mais fragilizados.

Este é um diagnóstico negativo, sem ser pessimista. Ele só seria pessimista se fosse entendido de forma fatalista e resignada.

Os papéis das políticas públicas

As políticas sociais públicas aparecem, desta forma, como um importante factor de compensação dos grupos sociais vulneráveis e de equilíbrio entre estes e os grupos mais beneficiados da sociedade. Dirigidas para grupos sociais específicos (jovens e idosos, por exemplo) ou a contextos territoriais concretos (Áreas Metropolitanas ou zonas em desertificação), as políticas sociais correspondem a formas de compensação inibidoras de formas extremas de exclusão ou de formas de relegação social. Devem assumir-se de forma tão multidimensional quanto a multidimensionalidade dos processos que visam combater.

Assim, será relevante considerar um conjunto de mecanismos niveladores e passíveis de equilibrar disparidades, através de uma lógica de intervenção (pública) vocacionada para as zonas mais carenciadas, quer no que respeita às intervenções infraestruturais (equipamentos e infraestruturas várias), quer no que respeita à implementação de um conjunto de políticas sociais de inclusão com carácter “regional”, passíveis de responderem aos problemas específicos de cada uma das diferentes situações sociais locais.

Isso implica a defesa do cunho cada vez mais necessariamente transversal e articulado das políticas sociais, nem sempre perceptíveis no caso português. A articulação entre as políticas sociais implica uma apreensão estrutural dos seus efeitos e das suas condições de sucesso. O carácter transversal consiste na sua apreensão como medidas multidimensionais. O RSI, como política de combate à pobreza e de inclusão social, pode ser um exemplo feliz, se for mais uma medida de inclusão e menos uma medida de subsidiação. O trabalho em rede e a mobilização de recursos e potencialidades organizacionais locais parece não ter uma importância despreciable.

Exemplo disso é a institucionalização da Rede Social em Portugal. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, definiu a Rede Social como um instrumento de envolvimento das instituições locais na luta contra a pobreza e a vulnerabilização social.

Como os fenómenos de pobreza e de exclusão social são já unanimemente entendidos como fenómenos transversais a várias esferas da vida dos indivíduos, a importância das parcerias no campo social é já uma questão consensual pela própria multidimensionalidade dessas parcerias. A Rede Social tornou-se um potencial instrumento de desenvolvimento local, assente em acções que devem ser, em simultâneo, integradas (envolvendo as várias entidades locais parceiras) e integradoras (apelando à participação dos próprios destinatários das acções), ao mesmo tempo que deve articular as várias entidades locais numa parceria dinâmica, onde imperam os mesmos objectivos, numa lógica de complementaridade.



Ao mesmo tempo, a Rede Social perspectiva a criação de uma nova metodologia de trabalho, com base na desburocratização e na descentralização dos serviços, construindo fluxos de informação transparentes e acessíveis a todos os cidadãos.

Tendo sido um dos concelhos seleccionados como experiência-piloto da implementação do então RMG (devido aos seus indicadores sociais desfavoráveis), Vila Nova de Gaia tem uma particular responsabilidade nesta área, ainda por cumprir, quer no que respeita ao envolvimento das instâncias políticas concelhias, quer no que respeita ao seu efeito indutor junto das demais entidades. Apenas por esta via se combaterá a lógica de protagonismo institucional, ignorando que a acção social, mais do que qualquer outra área de intervenção, só resultará numa lógica de “inter-institucionalidade” e de “trans-disciplinaridade”, princípios a partir dos quais se constrói o desenvolvimento endógeno.

O RSI: da multidimensionalidade dos problemas à multidimensionalidade das respostas

Em 1996 foi instituído em Portugal o Rendimento Mínimo Garantido (mais tarde renomeado Rendimento Social de Inserção, numa alteração que não foi muito mais significativa do que a própria designação), definido como um instrumento de política social com duas componentes: a atribuição de uma prestação financeira aos mais desfavorecidos e a inserção socioprofissional derivada da existência de um programa específico para os beneficiários e respectivos agregados.

Assim, o objecto desta investigação é o estudo e a avaliação dos impactos conjunturais e estruturais que esta medida provocou, procurando-se compreender as relações entre os objectivos explicitados na formulação da medida e as práticas efectivas que são accionadas na sua aplicação, quer incidindo a análise nos beneficiários e nas suas características, quer nas práticas institucionais e nos seus modelos de organização.

Ao seleccionarmos os beneficiários do RSI como população alvo, assumimos a operacionalização das virtualidades teóricas e heurísticas do conceito de “assistido” de Georg Simmel (1998). O pobre torna-se um objecto de estudo sociológico, não apenas pelo que faz, mas sobretudo pelo que os outros “lhe fazem” a partir da acção social. A pobreza torna-se, assim, um fenómeno sociológico único: um número de indivíduos que ocupa uma posição específica no conjunto social. Mas essa posição não é determinada pelo seu destino e condição, mas sobretudo pela forma como outros tentam corrigir essa situação.

Este estudo tem como território empírico o concelho de Vila Nova de Gaia. Trata-se assim de um trabalho essencialmente monográfico sobre a aplicação do RSI naquele concelho, tendo como padrão de referência contextos mais vastos.

A implementação do RSI significou um momento de potencial reformulação do contrato social. Daí que se torne relevante a evidenciação da relação entre os objectivos pretendidos pelas políticas de rendimento mínimo e as práticas efectivamente verificadas no terreno.

Esta análise resulta do estudo dos factores e dos processos de vulnerabilidade que tendem a perpetuar-se e a manter-se nas populações beneficiárias, assim como a análise das formas e dos modelos de intervenção institucional promovidas a partir da aplicação da medida. Torna-se pertinente analisar se as políticas de inserção têm um papel unificador. Isso significará que a lógica da inserção pode agir como um factor nivelador, uniformizando as esferas *a priori* heterogéneas, desde logo por efeito do funcionamento institucional. Ou então, ao contrário, a análise das práticas sociais, das representações e dos sistemas de valores dos beneficiários e dos actores profissionais permitirá distinguir conflitos e oposições, fazendo emergir subgrupos que gerem os paradoxos das políticas de inserção a partir de recursos diferentes. Ainda, a fragilização das estruturas, a multiplicidade dos interlocutores e a especificidade das iniciativas podem



constituir obstáculos tão importantes quanto mais as populações conheçam mal os circuitos administrativos e burocráticos.

Ao mesmo tempo, importa-nos a abordagem sistematizada sobre os processos de construção e reconstrução de identidades sociais (excluídas ou vulnerabilizadas) no âmbito da aplicação do RSI. A análise parte, assim da identificação das características dos actores sociais, dos contextos territoriais e dos agentes institucionais.

Os enfoques analíticos mobilizados são, por um lado, a ordem macro-sociológica, que consiste na análise das formas institucionais das intervenções sociais junto das populações, e, por outro, a ordem micro-sociológica, que consiste na análise do sentido que as populações dão às suas experiências de vida, dos comportamentos que adoptam em relação a quem os designa como tal e dos modos de adaptação às diferentes situações com as quais são confrontadas.

Assim, assumimos 3 dimensões explicativas dos processos de exclusão. Em primeiro lugar, os mecanismos sociais globais (características universais que favorecem, ou não, certos processos de exclusão e as formas e estruturas de resposta a estas problemáticas); em segundo lugar, os mecanismos sociais de carácter local ou regional, que resultam de características mais específicas e contextualizadas (características mais específicas e contextualizadas, indutoras dos mecanismos individuais ou grupais de exclusão, assim como dos mecanismos relativos ao modo como os parceiros locais se relacionam e activam políticas efectivas de inclusão social); finalmente, os mecanismos resultantes das características individuais ou do grupo (estes mecanismos são, aparentemente, mais tributários dos aspectos inerentes ao indivíduo ou ao grupo. Estes mecanismos adquirem importância, porque são mobilizados pela sociedade e tornam-se condicionalismos fundamentais para a estrutura psicossocial dos indivíduos e dos grupos).

Nesta linha, também é nosso interesse proceder à análise das políticas sociais enquanto potenciais factores de estigmatização, de “julgamento social” (Bourdieu, 1993) e de exclusão territorial, nomeadamente no que respeita aos beneficiários da medida em análise. Partimos de uma abordagem intensiva aos modos e processos de vida dos beneficiários do RSI, aprofundando a análise da constituição de modelos específicos orientadores de vida e as suas relações com várias dimensões (família, religião, marginalidade, toxicod dependência, trabalho, entre outras). Ao mesmo tempo caracterizam-se as identidades, as práticas e as relações sociais dos actores e dos grupos domésticos entre si e com o espaço e os equipamentos públicos disponíveis, e ainda as sociabilidades, as modalidades de exercício, as formas de cidadania e o acesso a formas e mecanismos de participação (política, associativa, religiosa ou outra).

Assumimos, pois, a multidimensionalidade do quadro explicativo, abordando as práticas sociais dos actores, os modos de vidas, as redes de solidariedade, a lógica processual e reprodutora, os territórios e as práticas institucionais.

Pretendemos, ainda, averiguar de que forma os “assistidos” por esta medida são afectados pelos modos de intervenção institucional: se tendem a produzir mecanismos sociais de perpetuação como beneficiários, se existe ou não uma presença cumulativa de benefícios de políticas sociais, se tendem a estabelecer uma “cultura” própria de beneficiários, tão estigmatizados quanto acomodados, se mantêm modalidades relacionais que servem à reprodução das condições e das estruturas sociais. Queremos saber se esta medida é “mais um recurso de assistência” ou se tem tido efectivas consequências de “descolagem” de situações de pobreza e de exclusão social. Mas queremos também saber de que forma outros factores podem (ou não) inibir ou dificultar os resultados desta medida de política social.

Assim, podemos afirmar as hipóteses orientadoras da investigação a partir dos enunciados que se seguem. De referir que estes enunciados sofreram já recentes desenvolvimentos e tratamento, ambos posteriores ao fim da primeira fase do trabalho, que culminou na dissertação de doutoramento.

Em primeiro lugar, os beneficiários do RSI constroem modelos específicos orientadores de vida. Esses modelos são marcados por trajetórias de dependência económica e social, na medida em que a vertente da inserção seja desvalorizada em função da vertente da mera prestação pecuniária.



Em segundo lugar, a persistência de uma desadaptação e de um conjunto de imobilismos sociais aumenta a possibilidade de entrada, manutenção e perpetuação de situações de pobreza e de exclusão social. Castel propõe um recentramento das políticas sociais e uma reforma dos seus objectivos e metodologias.

Em terceiro lugar, no que respeita à acção colectiva, as formas de sociabilidade dos beneficiários do RSI são marcadas por fenómenos progressivos de isolamento social e relacional, fruto da acumulação de imobilismos sociais e dos estigmas a eles associados. A compreensão destes mecanismos, que não são contrariados pela generalidade das políticas sociais, é fundamental para que o desenho das políticas sociais em geral e do RSI em particular não se faça apenas pela via assistencial e paliativa.

Em quarto lugar, as representações dos beneficiários do RSI incorporam já predisposições que advêm do que tem vindo a ser produzido pelos discursos político e científico. Elas próprias são predisposições tributárias das representações desvalorizantes dos sujeitos e propiciadoras de mecanismos de reprodução, uma vez que promovem a acção em função desses mesmos discursos, ora mais ora menos estigmatizantes, ora mais ora menos inclusivos.

Em quinto lugar, os contextos territoriais dos beneficiários do RSI são marcados pela precariedade, pela relegação e pela desqualificação, devido à ausência de estratégias de intervenção (ou à existência de estratégias de intervenção erradas) por parte dos actores institucionais. As instituições e os seus modelos orientadores de acção assumem um papel fundamental na compreensão dos mecanismos e das dinâmicas sociais.

Em sexto lugar, o acesso à “cidadania” e a formas de participação política e associativa é dificultado aos beneficiários do RSI, devido a uma estrutura social e a uma intervenção institucional que estigmatiza e perpetua os processos de exclusão

Finalmente, as percepções objectivas e subjectivas sobre a pobreza são produtoras de uma baixa auto-estima generalizada nos beneficiários do RSI, pelo carácter estigmatizante que esta medida incorpora. Esta auto-estima envergonha e estigmatiza. Envergonha, porque o sujeito não se sente bem com a imagem social que assume ter; e estigmatiza, porque o indivíduo não se sente bem com a imagem que “percepciona” que a sociedade tem de si mesmo ou, como enuncia Goffman, não deixa de ser afectado pela criação da identidade por parte dos outros.

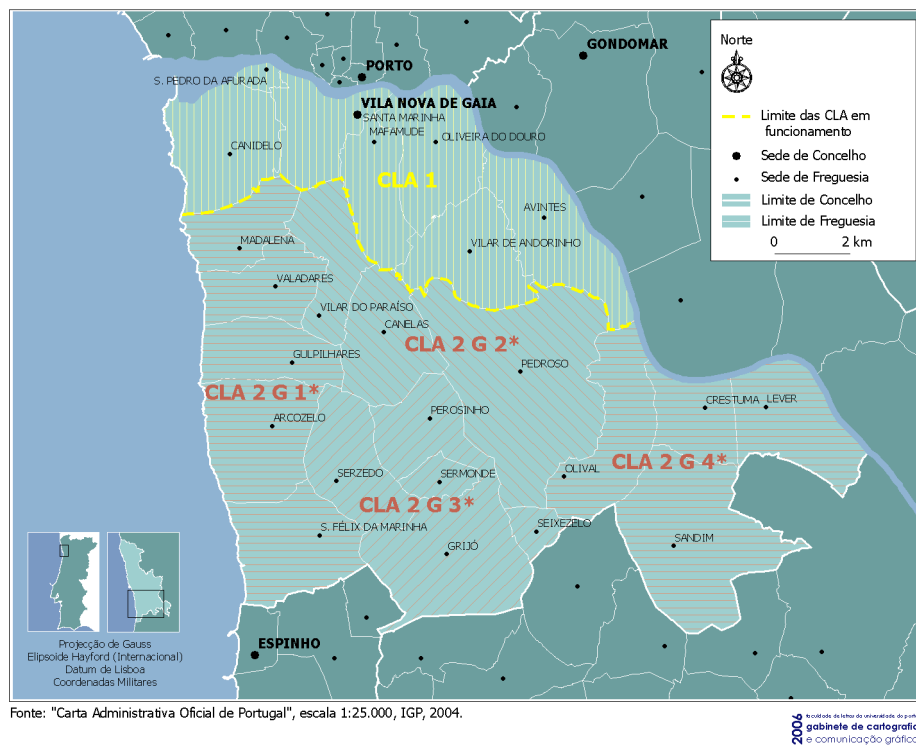
Em termos metodológicos, optámos por uma conciliação entre metodologias de carácter intensivo e metodologias de carácter extensivo. No que respeita às técnicas de investigação foram efectuadas entrevistas exploratórias a informantes privilegiados, observação directa em contextos informais e institucionais, análise documental e estatística (legislação, revisão da bibliografia, estatísticas). A opção metodológica de realizar inquéritos por questionário, prendeu-se com o facto de tentarmos abranger vastas populações, obtendo assim uma maior quantidade possível de informação. Realizamos entrevistas semi-directivas a representantes institucionais e técnicos) e promovemos o tratamento estatístico do inquérito e a análise de conteúdo (do inquérito e das entrevistas).

A opção por V. N. de Gaia resultou da sua heterogeneidade social e territorial e do facto de ser um concelho peri-urbano, com marcas de ruralidade coexistentes com zonas marcadamente urbanas. O estudo assume uma perspectiva *monográfica*, definindo como território empírico o concelho de Vila Nova de Gaia, composto por 24 freguesias e sendo o mais povoado concelho da AMP, com mais de 300.000 habitantes. Trata-se do mais rejuvenescido concelho da AMP e um dos mais desqualificados da referida AMP, tendo sido um dos concelhos seleccionados para a fase experimental do (então) RMG.

Foi construída uma amostra que garantia representatividade estatística do concelho, de cada uma das Comissões Locais de Acompanhamento e de cada uma das freguesias ou grupos de freguesias. No caso da CLA-1, foram inquiridas 7 freguesias. No caso da CLA-2 foram constituídos 4 agrupamentos de um total de 17 freguesias vizinhas, devido ao facto de não haver, nesses casos, suficientes heterogeneidades para a análise.



Mapa 1 – Distribuição da amostra empírica na CLA 1 e 2



Fonte: "Carta Administrativa Oficial de Portugal", escala 1:25.000, IGP, 2004.

Instituto do Território e do Urbanismo do país
gabinete de cartografia
e comunicação gráfica

Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

No que respeita ao tratamento descritivo e multivariado da informação, tematizámos a análise de forma muito sucinta em função de oito eixos, de acordo com o quadro teórico e hipotético definido atrás.

Os indivíduos candidatam-se ao RSI numa tentativa de garantir o rápido ingresso ou regresso ao mercado de trabalho, aproveitando a contrapartida que lhes é exigida, a inserção profissional, a qual visa evitar a degradação dos seus modos de vida e garantir o acesso às prestações. Trata-se de indivíduos com baixa escolaridade, frágil formação profissional e marcados pelo abandono escolar. Sendo maioritariamente mulheres, jovens e DLD, mantêm uma baixa auto-estima pessoal e profissional, resultante de contextos de precariedade, de sazonalidade e de clandestinidade. Aqueles que trabalham, ultrapassam largamente os horários normais. No entanto, verifica-se uma elevada inactividade, muitas vezes disfarçada de trabalho doméstico, em função da existência de muitos filhos e/ou de idosos dependentes. Verifica-se também uma elevada taxa de desemprego de longa duração, o que contribui para a desafeição ao trabalho, a desmotivação e o desencorajamento à procura, mais fruto de uma apatia construída pelos trajectos de vida, do que de uma baixa resiliência.

No que respeita às características somáticas e de género, predominam as mulheres e os jovens como beneficiários da medida. A monoparentalidade está fortemente representada, paralelamente à já referida existência de muitos filhos e/ou de idosos dependentes que impedem as mulheres de procurar trabalho. A este nível, tornam-se significativas as fragilidades dos territórios, caracterizados por poucos equipamentos e sub-infraestruturados, impedindo o alargamento de possibilidades das mulheres (por exemplo, com a guarda de filhos em infantários públicos).

Estamos perante indivíduos oriundos sobretudo do operariado industrial e agrícola e do operariado pluriactivo. Mantendo uma estrutura relacional frágil, não assumem formas de pertença e/ou de participação associativa ou outra. Ao mesmo tempo, verifica-se um acentuado distanciamento à informação (excepção



feita aos jornais desportivos) e um distanciamento e desconfiança face aos políticos, à política e aos partidos e instituições. Situando-se à Esquerda ou no Centro Esquerda, não revelam grande participação cívica ou política, e acentuam a exterioridade dessas dinâmicas nas suas vidas. Fechados em si mesmos ou no núcleo familiar, assumem o carácter de vulnerabilidade da sua condição social face aos inúmeros riscos sociais, manifestando inseguranças múltiplas, nomeadamente inseguranças sociais, económicas e físicas ou ligas aos territórios (inseguros) onde residem.

Vivem onde nasceram e trabalham onde vivem. Assim, o horizonte de oportunidade encontra-se dificultado, desde logo porque nasceram em territórios desqualificados, a mesma desqualificação que os assola. A habitação encontra-se com problemas e o arrendamento público é diminuto. Encontramos enormes homogeneidades territoriais, assentes na pobreza, na desqualificação, na ausência de equipamentos e na avaliação negativa sobre os espaços de vida.

Os agregados enquadram-se prioritariamente no tipo de família nuclear, isolados/monoparentais e alargadas. Verifica-se uma acentuada intergeracionalidade dos processos excludentes, numa lógica de marcada reprodução social dos factores de vulnerabilidades. Os tempos livres são vivenciados em casa ou no café, tendo na assistência a programas televisivos a actividade preferencial. Apesar dos bons relacionamentos com os vizinhos, as inseguranças são múltiplas.

As mulheres, estando mais presentes na medida, demoram também mais tempo a sair dela. No entanto, importa acentuar que o processo de “instalação na medida” não resulta da opção de *viver do* RSI, mas da contingência de *viver com* o RSI, que se torna rendimento cumulativo com outros rendimentos (fracos ou instáveis), como a pensão, o baixo salário ou o produto dos pequenos biscates. A fraude é assumida e torna-se até funcional: é mais fácil arriscar a fraude do que romper com o benefício da medida, de cada vez que aparece um trabalho sazonal ou pontual, até porque as demoras e os trâmites de um novo processo são suficientemente desencorajadores.

A avaliação dos programas de inserção profissional e de formação é baixa: trata-se de modelos repulsivos, quer por reproduzirem a lógica de sala de aula, que já marcou os sujeitos pela negativa, quer por viabilizarem sobretudo programas ocupacionais precários e desinteressantes. Os valores recebidos são baixos, sendo que 64,1% dos indivíduos recebe menos de 124,70€.

As representações sociais dos inquiridos assentam na valorização da formação para os filhos como instrumento de descolagem (destes). Revelam uma grande valorização do Estado, embora reconheçam como médio o seu poder de intervenção. Da mesma forma, avaliam como bom ou muito bom o RSI, embora não excluam a sua dimensão estigmatizante, sobretudo quando estão a receber há pouco tempo (também aqui se percebe um efeito de interiorização estrutural do benefício da medida). O carácter de regularidade e de relativa autonomização que o RSI introduziu torna-o fundamental para os beneficiários.

Os inquiridos manifestam identidades vulnerabilizadas e um conjunto de desmotivações sobre o seu futuro, sobre as perspectivas de saírem da situação em que se encontram, situação que assumem como uma condição cada vez mais estrutural e duradoura.

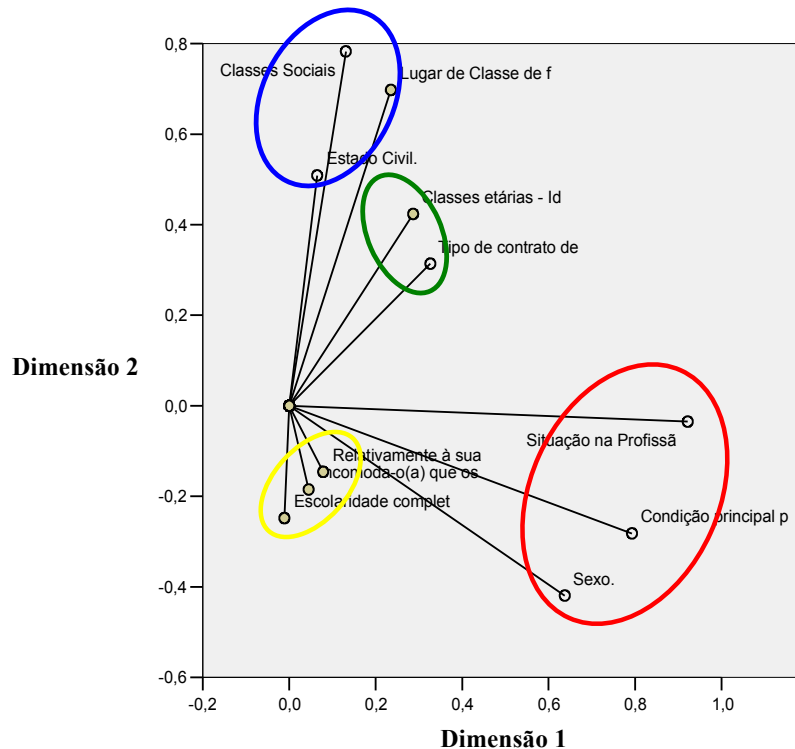
Apesar das dificuldades na satisfação das necessidades básicas, desde logo com a alimentação, percebe-se a assunção de pontuais gastos pretensamente ostentatórios, assumidos não tanto por via da racionalidade económica, mas por via da “racionalidade relacional”. Sem seguros, sem poupanças, sem empréstimos, mas com dívidas. Estas dívidas são o produto da irregularidade dos rendimentos, das relações com a economia local, a mercearia, o talho, a farmácia. Mas são também o produto do recebimento indevido da medida, que deixa as pessoas em pior situação depois da medida do que antes.

No que respeita à dinâmica territorial, nos meios rurais os beneficiários recebem menos dinheiro e durante menos tempo do que nos meios urbanos. Os factores de competitividade e a guetização urbana não são factores despiçendos para a explicação.



A análise multivariada permitiu articular e aglutinar factores explicativos dos processos: factores de classe e estado civil; classes etárias e precariedade; escolaridade e estigma; género, situação na profissão e condição principal perante o trabalho.

Gráfico 1 – Distribuição dos factores explicativos no mapeamento social



No que respeita à tipologia construída, identificamos três tipos de beneficiários. Por um lado, os “beneficiários acomodados”, nos quais discernimos duas situações distintas: por um lado, um acomodamento *por opção*, fruto de um conjunto de características de desmotivação, de laxismo, de ausência de um projecto de vida; mas encontramos também os acomodados *por omissão*, ou seja, todo um conjunto de beneficiários que recebem passivamente a prestação, que não perspectivam um programa de inserção ou uma alteração dos mecanismos de fragilização da sua própria história de vida, em função de um conjunto de situações, de condições, de histórias de vida, que não lhes permitem senão viver perenemente da e com a prestação. Referimo-nos, neste último caso, aos idosos, aos indivíduos portadores de deficiência, entre outros.

Encontramos, em segundo lugar, uma tipologia de beneficiários que designamos como “beneficiários bloqueados”. Neste grupo incluem-se os indivíduos que, embora querendo e perspectivando condições para uma efectiva inserção social, se vêem impossibilitados de as mobilizar, pelo facto de estarem dependentes de uma situação ocupacional que resulta do seu próprio agregado ou da fragilização de algum membro do agregado. Estão aqui agrupados todos os indivíduos (essencialmente do sexo feminino) que se vêem impossibilitados de mobilizar estratégias de inserção pelo facto de ocuparem o seu tempo com a prestação de cuidados a membros do agregado familiar (menores, idosos, doentes, etc.), o que lhes impossibilita



melhorarem a sua própria condição de vida. É um tipo de beneficiários que se encontra a receber passivamente a prestação e que não consegue mobilizar uma estratégia de inserção. Não o consegue fazer, não porque não queira, não porque não sinta que tem condições, mas porque transitoriamente não consegue libertar-se de um encargo familiar que impossibilita estratégias de inserção profissional.

Em terceiro lugar, encontramos um tipo de beneficiários que designamos como “beneficiários incomodados”, que recebem transitoriamente a prestação ou que, pelo menos, prevêm que esse recebimento seja transitório, de curta duração e pontual. Trata-se de um conjunto de indivíduos que se situa há pouco tempo na medida e que acumula, paralelamente ao recebimento da prestação, uma carga (auto)estigmatizante e de vergonha social, pelo facto de dependerem dessa mesma prestação. São indivíduos bastante motivados para uma estratégia de inserção e que se encontram disponíveis para responder a oportunidades de inserção socioprofissional.

Por *imobilismos* ou processos de imobilização designamos um conjunto de características específicas que a maioria dos titulares do R.M.G. manifesta, características interdependentes umas das outras e cumulativas nos processos de vulnerabilização.

Os resultados permitem demonstrar que os beneficiários do R.M.G. vivenciam um processo de reconfiguração das suas identidades e de modelos específicos orientadores de vida, a partir das características das estruturas sociais e dos processos relacionais. Estes modelos são marcados por trajetórias de dependência económica e de dependência social, a partir de um posicionamento numa condição de “assistido” que incorporam, não apenas uma situação de benefício de uma ou mais políticas sociais, mas fundamentalmente uma indelével marca, um rótulo ou um estigma, que resulta num processo de construção de identidades dos beneficiários com uma baixa valorização social e, simultaneamente, com uma reduzida auto-estima individual. Articula-se, assim, num mesmo sentido, a relação entre uma valorização negativa resultante da imagem que a sociedade tem do indivíduo, com uma valorização negativa que o próprio indivíduo tem de si mesmo, reforçada pela percepção da valorização negativa que a sociedade projecta sobre si mesmo.

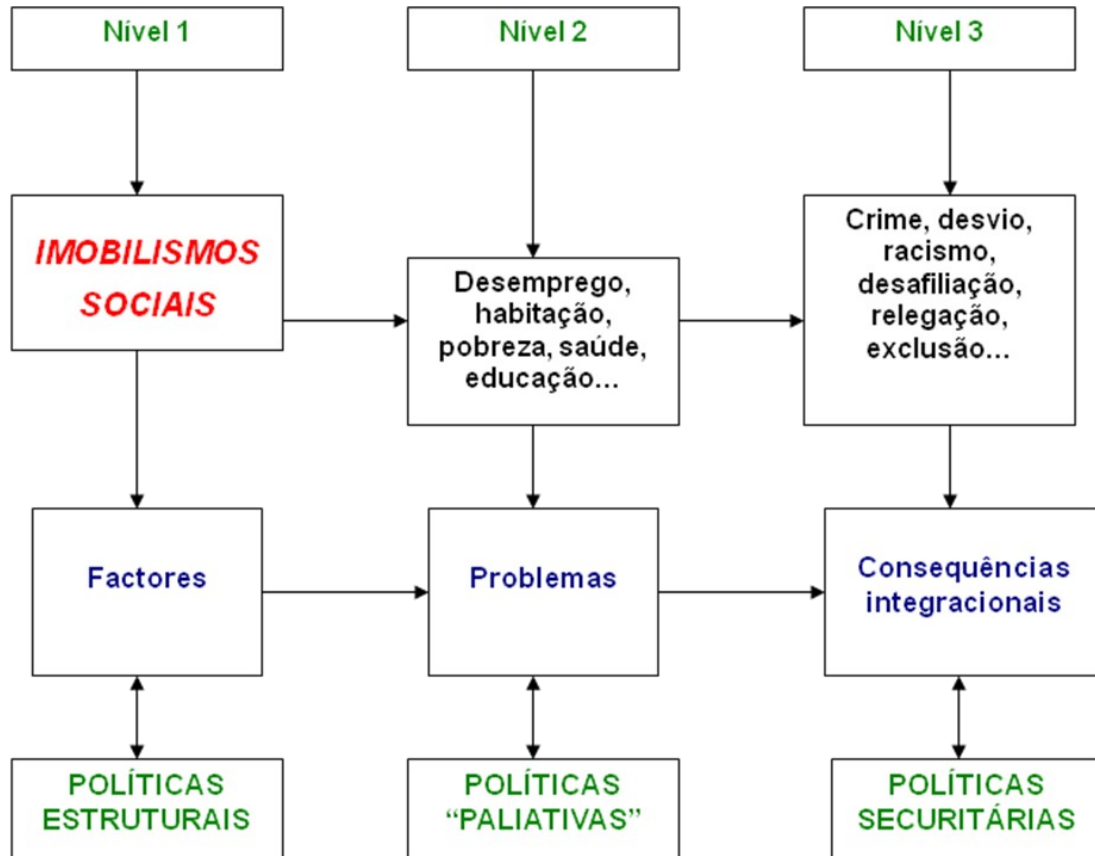
Assim, identificamos os seguintes factores:

<i>Imobilismos somáticos / físicos</i>	Resultantes de <i>handicaps</i> e deficiências adquiridas ou inatas, que dificultam a inserção socioprofissional.
<i>Imobilismos territoriais</i>	Resultantes das características da residência e do território.
<i>Imobilismos de competências</i>	Resultantes de diminutas competências, profissões desqualificadas, contratos precários e baixos níveis de formação e de salários.
<i>Imobilismos relacionais</i>	Resultantes de mecanismos de reprodução social das condições de vida da família ascendente, marcando a lógica intergeracional das relações sociais.
<i>Imobilismos de poder</i>	Resultantes de um afastamento das redes de participação e de poder, com uma diminuta participação em redes de poder e de influências.
<i>Imobilismos de representações</i>	Resultantes de identidades desvalorizadas, de baixas auto-estimas e de representações sobre a vida e a sociedade bastante negativas.
<i>Imobilismos institucionais</i>	Resultantes de mecanismos de criação e aprofundamento de dependências institucionais, assim como das próprias dinâmicas auto-reprodutoras das instituições.
<i>Imobilismos materiais</i>	Resultantes de débeis condições financeiras e materiais, que facilitam condições materiais de vida exíguas e marcadas pela dependência assistencial.



Tende a acontecer muitas vezes que a dependência e a vulnerabilização se acentuam de tal forma que põem em causa a integração dos indivíduos e dos grupos, seja do ponto de vista da integração comunitária, seja do ponto de vista de integração no núcleo familiar básico. Emergem, assim, consequências ligadas à desestruturação psicossocial, ao crime, ao desvio, ao racismo, que não podendo já ser combatidos por políticas paliativas, são combatidos e legitimados por políticas de âmbito securitário, que tendem a fortalecer o poder de intervenção do Estado à custa da redução dos níveis de liberdade dos próprios indivíduos.

Esquema 1 - Níveis de análise e de intervenção nos processos de vulnerabilização



Mais do que resolver o problema, estas políticas securitárias tendem apenas criar a ilusão de segurança e a intervir de forma mais violenta do que eficaz junto de indivíduos e grupos já em processo de desvinculação social e sem se esperar que consigam os níveis de integração por vias das políticas securitárias que não conseguiram através das políticas paliativas. A forma de ultrapassar esta relevância das políticas securitárias no quadro das políticas sociais passa por alterar as estruturas sociais e económicas, no sentido de reforçar a presença e a importância das políticas estruturais, preventivas e integradoras, passíveis, assim, de estabelecerem uma ruptura com os mecanismos de reprodução social inerentes aos processos de vulnerabilização.



Nota final

O carácter estrutural das políticas sociais deve ser propiciador de uma intervenção nos factores de vulnerabilização social, quer dizer, no conjunto de factores que cumulativamente, mas de forma irreversível, tendem a debilitar, a vulnerabilizar e a tornar dependentes os sujeitos em questão. Intervindo a montante dos problemas, numa lógica pró-activa, podemos evitar uma intervenção a jusante numa lógica paliativa ou reactiva.

Por outro lado, a *open coordination* promove uma comunidade de políticos sociais com um vocabulário comum e um projecto legitimado: fazer da Europa a mais competitiva sociedade do conhecimento no mundo. Contudo, a coordenação política não implica tratar todos os países da mesma forma, administrando o mesmo “receituário” de medidas. Significa, em vez disso, a aplicação de políticas sociais e económicas específicas e contextualizadas, visando o equilíbrio entre os (discrepantes e heterogéneos) países europeus. Assim, o futuro do modelo social europeu passa por dois níveis de mudança: a reexperimentação (assente na aprendizagem política, na transferência e na experimentação de alternativas e de modos de intervenção) e a recalibragem (recentrando o sistema da protecção social em “novos riscos” transversais a várias fases da vida dos indivíduos).

De facto, a mudança das práticas é urgente, pois torna-se difícil exigir aos beneficiários que entendam e assumam as políticas sociais como instrumentos de (re)inserção, quando as práticas institucionais e as lógicas organizacionais continuam, na generalidade dos casos, a situarem-se ao nível da caridade e do assistencialismo, restando aos beneficiários e às instituições alguns *escassos caminhos*.

Notas bibliográficas (reduzidas ao mínimos, dadas as regras em presença):

- BOURDIEU, Pierre (1993), *La Misère du Monde*, Paris, Ed. du Seuil.
- CAPUCHA, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta.
- CASTEL, Robert (2003), *L'Insécurité Sociale*, Paris, Ed. du Seuil.
- FERRERA, Maurizio; et al. (2000), *O Futuro da Europa Social*, Oeiras, Celta.
- HABERMAS, Jürgen (1976), *Legitimation crisis*, Londres, Heinemann.
- PAUGAM, Serge (2005), *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF.