

The dark side of the moon do rendimento mínimo garantido

Isabel Guerra

1. Precauções e objectivo

O rendimento mínimo, em toda a Europa, aparece com o objectivo de permitir, às famílias ou às pessoas às quais se dirige, um nível de rendimento considerado como um mínimo indispensável para a sobrevivência¹. A sua implementação traduz as preocupações crescentes das colectividades nacionais face à situação de populações pobres e a uma visibilidade, também ela crescente, dos fenómenos de exclusão social. Para além das questões de ordem económica, nesta medida como noutras, os decisores e os legisladores preocupavam-se com a forma como poderiam ajudar os pobres balanceando-se entre dois pólos opostos - o medo de não dar uma ajuda suficiente deixando os assistidos sem recursos, ou dar um apoio mais substantivo fazendo crescer o número de assistidos e com isso a “ociosidade” e a dependência.

Em Portugal a medida do rendimento mínimo é original no nosso sistema de políticas sociais e baseia-se nas seguintes características:

- numa prestação monetária, em função das condições económicas das famílias, como direito universal mesmo sem desconto;
- numa dimensão de inserção social discutida com os demandantes;
- numa territorialização da prestação;
- numa distribuição baseada num colectivo - as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA's).

O accionamento deste instrumento de política é o resultado de uma determinada leitura da realidade nacional que reconhece formas de exclusão persistentes, nomeadamente: i) um desemprego estrutural e ausência de rendimentos de parte das famílias; ii) a insuficiência dos esquemas de

protecção da segurança social. O seu grande mérito é a ultrapassagem do tratamento sectorial das populações desfavorecidas e a recusa em abandoná-las à sua sorte.

No entanto, esta medida está cheia de ambiguidades e de perplexidades que merecerão talvez o aprofundamento “sem papas na língua”, sem criticismos exagerados mas, também, sem demasiadas “boas vontades” porque delas está o “Inferno cheio”...

O objectivo desta apresentação é, assim, questionar a medida “rendimento mínimo” aprofundando a sua complexidade, dando conta das suas ambiguidades, com o propósito de a situar nas suas capacidades, mas também nos seus limites. Tão grave é sobrevalorizar esta medida de política social como subvalorizá-la, mas face às suas ambiguidades parece útil, a políticos e técnicos, situarmo-nos perante ela de forma crítica e inovadora.

Nesse sentido aqui se apresenta para reflexão “*the dark side of the moon*” do rendimento mínimo garantido.

Incómodo para os cientistas é esta reconciliação entre reflexão e acção. De facto, balançamo-nos, tradicionalmente, entre um postura de crítica radical a um modelo de desenvolvimento - injusto e desigual - e a necessidade de realismo para encontrar alternativas viáveis.

A mundialização da economia deu-nos poucas margens de manobra pela coesão, complexidade e interdependência com que estrutura os laços de um sistema. No entanto todos os que, como nós, se interessam pela esfera do social têm a profunda convicção de que é necessário e urgente a crítica ao actual modelo civilizacional, bem como é necessário o desenvolvimento de formas alternativas de organização da vida social.

Assim, o rendimento mínimo será tanto mais útil à reemergência de um novo modelo civilizacional quanto ele proporcionar novas formas de lidar, simultaneamente, com o económico, o social, o cultural, o territorial (e porque não, o ambiental). É esta a matriz de reflexão deste texto onde, para além das contradições do processo, se procura encontrar as fissuras de emergência de novas formas de lidar com o social.

Encontrar esses factores de mudança é o desafio que está em cima da mesa numa sociedade de exclusão, mesmo que esses factores nos surjam, *quicá*, débeis e contraditórios e não verdadeiras respostas. É indispensável encontrá-los e fazê-los germinar porque nesta sociedade nós não somos inocentes...

Situam-se os quatro grandes paradoxos que parecem atravessar a medida de política social rendimento mínimo de forma a entender os seus limites e potencialidades.

2. As ambiguidades do rendimento mínimo

2.1. O global e o local

Não é possível no contexto deste debate debruçarmo-nos com pormenor sobre as causalidades actuais dos fenómenos da pobreza. Mas todos aceitamos, hoje, que o progresso técnico cada vez menos coincide com o progresso social, dado o irresistível aumento do desemprego e a quebra da segurança de rendimentos que, de alguma forma, significava a relação salarial. O papel integrador que jogava o salariato desde há algumas décadas está questionado por duas grandes transformações: a mundialização da economia; e a terciarização (a entrada crescente das técnicas nos processos de produção e a consequente libertação da mão de obra). O recado para os pobres não pode ser mais directo - neste processo de acumulação eles estão sobrando.

Neste contexto, já são poucos os que acusam os pobres de serem culpados do seu desemprego e desqualificação, o destino de classe numa sociedade que não garante a igualdade de oportunidades impera.

Assim, o primeiro paradoxo do rendimento mínimo é este de tentar resolver situações estruturais com medidas conjunturais, dito de outra forma, resolver com o local problemas que se situam num nível global.

As reflexões a retirar são, pelo menos, as seguintes:

- como agir também ao nível das políticas globais e do modelo civilizacional?
- como agir ao nível regional, no percurso entre o sujeito, as famílias e as medidas de política social que regionalmente se podem ensaiar articulando, de forma consciente e programada, esta medida com outros recursos, nomeadamente de formação profissional, de habitação, de educação, etc. Dito de outra forma, como passar do nível individual de acção para projectos locais de desenvolvimento?
- que impactos tem esta direcção da política social na atitude dos eleitos, dos decisores, dos técnicos e dos pobres?

2.2. Criação de emprego ou trabalhar para aquecer?

Os vários programas de inserção pelo emprego na Europa têm sido decepcionantes: o desemprego não pára de aumentar; os “contratos de inserção” não geram emprego uma vez as medidas protectoras acabadas; o mercado de emprego local não parece dinamizar-se com as actividades (senão em número muito restrito); gera-se algum “emprego social” que tem

frequentemente uma dimensão de emprego de segunda, na qualificação exigida, no tipo de trabalho e de remuneração. Aliás, uma das críticas frequentes ao “rendimento mínimo” é exactamente que o Estado têm feito opção por esta linha de política social e não por um combate directo ao desemprego.

No âmbito das políticas sociais um número significativo de medidas parecia ignorar que o desemprego é, antes de mais, um fenómeno macro-económico, pretendendo-se atribuir culpabilidades às características individuais dos desempregados, nomeadamente à sua falta de qualificação, o que não é senão um aspecto secundário do problema.

Acreditava-se (e acredita-se) que a “inserção social” passava pela “inserção pelo económico” que por sua vez passava por uma inserção, mesmo que provisória, no mercado de trabalho. A argumentação era a de que essa experiência, mesmo que provisória, de passagem pela economia de mercado, colocava o excluído tão perto quanto possível do trabalho e trazia uma dupla vantagem, aproximá-lo da “disciplina laboral” da qual estaria desabitado, e sensibilizava as próprias empresas para as capacidades deste tipo de população.

Esta posição tem dois pressupostos implícitos: 1) a economia de mercado está em condições de inserir a maioria dos excluídos se eles estiverem melhor preparados; 2) o retorno ao pleno emprego pode ser fruto de uma vontade política e de “conscientização” dos empresários. Ora são postulados pouco consentâneos com a actual situação do mercado de trabalho.

A maioria destas políticas, ditas sociais, para lutar contra a exclusão por via do emprego evitaram talvez o pior (dramas sociais e políticos) mas, ignorando a dimensão das mudanças necessárias para agir sobre o emprego e para reencontrar a coesão social, não conseguiram inverter as tendências.

No entanto, estas tentativas de “inserção pelo trabalho” fizeram desenvolver outro tipo de mercado de trabalho já não “oficial” e frequentemente “não mercantil”, denominadas de mercado “local”, “de proximidade”, “de utilidade social” etc., que toma uma infinidade de formas por vezes bem interessantes. Em primeiro lugar, porque têm uma dimensão económica que não se reduz à economia mercantil. Esta, sendo dominante, não é a única, a economia familiar tradicional, a economia social, a economia solidária, etc., são exemplos de formas de organização do trabalho e do mercado de consumo que foram sempre desvalorizadas pela economia oficial mas estão cheias de potencialidades.

Reconhece-se, hoje, que a crise da relação salarial é também uma crise identitária. A crise do trabalho da sociedade actual faz-nos pensar que dificilmente poderemos manter a identidade pelo trabalho como fac-

tor de referência principal, e a originalidade frequente destas formas alternativas de inserção no mercado não formal referenciam exactamente a rearticulação entre o rendimento, o gosto e a utilidade colectiva de “empregos” ditos marginais, que representam, para muitos, indicadores da tal sociedade em mudança, bem como a reemergência de vestígios de um novo modelo civilizacional em que o trabalho não é só o salário mas, também, expressão de saberes e culturas, de identidades e de formas de organização social, etc. Esta dimensão, apesar da sua enorme ambiguidade, pode ser extremamente pertinente em projectos territorializados com populações excluídas, mas, infelizmente, para quem tem penúrias de rendimentos parece ser, frequentemente, quantitativa e qualitativamente pouco atraente.

2.3. Estado e sociedade civil juntos na luta contra a pobreza

Dê-se esse benefício de dúvida ao Estado, o de que o accionamento do rendimento mínimo é o reconhecimento da existência de populações excluídas que a sociedade democrática não quer ignorar, onde se recusa um tratamento sectorial das populações desfavorecidas e, recusando-se abandoná-las, reconhece-se a complexidade do problema. O Estado passa, assim, a um estágio supremo da concretização de políticas sociais, descentralizando-as, territorializando-as e, sobretudo, pedindo apoio à sociedade civil. No mesmo movimento, gera novas formas de regulação social comprometendo outros parceiros localmente engajados.

Demos também o benefício da dúvida a essa sociedade civil que não se mobiliza em torno de uma medida que gera poder, ao mesmo tempo que gera protagonismos e clientelas. Acredite-se que estamos perante verdadeiros compromissos de solidariedade que, infelizmente, em Portugal, ainda estão na esfera do “social” e têm ainda pouco movimento na esfera económica - sindicatos e empresários.

A pobreza é agora de responsabilidade colectiva e tem uma dimensão territorializada por via das Comissões locais. O que há de novo pode ser sintetizado em quatro pontos:

1. desenvolvimento de coordenação de acções entre vários tipos de organismos públicos (coisa rara) e entidades privadas de vários tipos: i) empresários/empregadores/mercado de trabalho; ii) centros de formação do Estado; iii) dispositivos sociais diversificados - IPSS, escolas, associações, etc.;
2. assiste-se ao nascimento de um novo modelo de gestão do social em gestação que pretende passar de uma gestão individual de *handicaps* para uma gestão territorial de populações em risco;

3. esta entrada de novos actores locais, associações de solidariedade, eleitos, trazem novos consensos e recursos mas, também, confrontos de pontos de vista o que, por vezes, se torna num problema complexo (partilha de poder dos técnicos por não técnicos; sigilo profissional devassado, etc.);
4. nesse sentido, o plano de inserção é, igualmente, um contrato dos parceiros e dos seus recursos, todos se comprometem e o contrato é largamente inter-institucional, obrigando os parceiros, sistematicamente, a colocarem-se de acordo quer sobre os recursos a canalizar para o RMG, quer sobre os seus resultados. Estamos perante novas e grandes responsabilidades e o sucesso depende, em larga medida, do potencial de recursos mobilizáveis.

Está, talvez, aqui uma das maiores originalidades e virtualidades do “rendimento mínimo”, a emergência daquilo que denominamos novas formas de regulação social, isto é, a emergência de uma responsabilização colectiva face aos fenómenos de exclusão, que não podem apenas ser da responsabilidade da “Segurança Social”.

2.4. Os pobres correm o risco de se tornarem culpados?

Ao passar de uma medida global para uma intervenção local há um pressuposto implícito de que, se não é possível agir sobre o sistema, ao menos, estará nas nossas mãos agir sobre os actores. Nisto se baseia a medida que acompanha a prestação pecuniária, que é uma medida estratégica, os *planos de inserção*. Acredita-se que “os pobres” têm condições de sair da situação de pobreza se accionarem energias positivas, que lhes permitam passar da lógica de vítima à lógica de actor procurando e adaptando-se de sua própria iniciativa a níveis de inserção. Tradicionalmente os planos de inserção enquadram-se em 3 níveis: 1) inserção no trabalho; 2) inserção na formação profissional e, 3) “inserção social”

Onde poderão estar os problemas:

- A sociedade dá, mas pede contrapartidas. Que se pede aos pobres - a inserção? Que dá a sociedade - os recursos? Mas o que é a *Inserção*, no nosso ponto de vista? Frequentemente tenta-se avaliar a taxa de esforço dos indivíduos através do seu montante de expectativas e recursos psicológicos, mas serão os pobres culpados da desinserção? Terão eles capacidade de manter um alto nível de expectativa e de esforço face ao futuro numa sociedade que tão pouco lhes oferece?

- Quais são as expectativas de inserção que têm as populações, os técnicos e os decisores? Coincidem? Como reconhecer os projectos de vida das populações excluídas? Isso é problema ético, metodológico e/ou prático? Como aceitar esses projectos de vida? Como caminhar num acordo negociado sobre a inserção na pouquidão dos meios e nas pressas das visibilidades? Como medir o êxito dos planos de inserção? Pelos nossos critérios? Mas conheceremos outros?
- Quem disse que os pobres estavam desinseridos? Os trabalhadores sociais muitas coisas pensam dos pobres, mas raramente os tomaram como “desinseridos”, já que estes lhes surgiam maioritariamente “assumidos” com identidades pessoais, enquadrados nas famílias, na vizinhança, se bem que nem sempre no trabalho, na educação, na habitação. Existe, por vezes, contradição entre inserção social e inserção económica. Poderemos estar inseridos economicamente e não ter inserção social e vice-versa? Actualmente, a identidade social cada vez passa menos só pelo trabalho. A desvalorização dos níveis de inserção social positiva dos pobres pode significar uma abordagem pela negativa e a desvalorização de alguns modos de vida. Estes planos de inserção podem ser perversos se os diferentes níveis de inserção não constarem da matriz de análise dos trabalhadores sociais e assim para além de pobres, e excluídos, ainda lhes colaremos o estigma de *desinseridos*.
- Haverá um recuo face a formas de intervenção social já existentes (por exemplo nos PLCP). O subsídio individual substituiu as necessidades de acção colectiva, integrada e responsável à luz das dinâmicas chamadas de desenvolvimento local?

3. Atenções e recomendações

Pare, escute e olhe

- *Parar para pensar* - como poderemos pensar que isto não é a velha assistência? Onde estão os factores de inovação que esta medida permite?
- *Escute para entender* - a realidade de hoje é mais complexa, mais plural, de entendimento não imediato, e o primeiro passo para a sua compreensão parece-me ser o nosso silêncio para escutar o que têm a dizer-nos estas populações. Não tenho a certeza de estarmos suficientemente atentos na pressão e *stress* com que a medida está ser implementada.

- *Olhe, para encontrar recursos* - accionar a pedagogia da parceria é parte integrante do trabalho exigido pela implementação do rendimento mínimo e, nesse sentido, esta medida de política parece ser mais um desafio para as CLA's do que para os pobres.

Nesse sentido investigue e inove a partir de três desafios

- Para alimentar o debate político e técnico é preciso uma reflexão crítica sobre os dados de terreno na diversidade das suas vertentes. A avaliação e a pesquisa são dados fundamentais deste movimento de diagnóstico permanente sobre as causas de exclusão na sociedade portuguesa? Quem são, hoje, os pobres na diversidade das situações, das regiões, das idades, dos sexos, das situações familiares? Que factores estão na génese das questões da exclusão?
- Está presente a necessidade de ensaiar novos instrumentos metodológicos - como entender os projectos de vida da população excluída? Como “avaliar” dos níveis de inserção? Como negociar “planos” de inserção? Como medir o êxito de um percurso? Como passar para medidas de políticas mais globalizantes? Como desenvolver projectos mais estruturantes de desenvolvimento local com compromisso das vários parceiros?
- Como desenvolver o *marketing* político de desafio de novos parceiros e recursos?

São estes desafios que temos e acredito que a solução das dificuldades actuais só terá sentido se for resultado de um debate democrático alargado.

Notas

- 1 Comunicação ao Colóquio sobre o Rendimento Mínimo Garantido realizado em Fevereiro de 1997 pela Delegação de Santarém do Centro Regional de Segurança Social.