

Rendimento Social de Inserção – uma política social de desenvolvimento humano?

The Rendimento Social de Inserção state benefit – a social policy for human development?

Maria Helena Magalhães da Silveira Ribeiro¹

Resumo

As políticas sociais preconizam acima de tudo constituir uma resposta às lacunas existentes em termos do bem-estar e das oportunidades de vida. Este artigo procura centrar-se numa medida concreta: o Rendimento Social de Inserção (RSI). Procuramos reflectir de que forma esta medida em concreto se constitui (ou não) como geradora de processos de inclusão, potenciando o desenvolvimento das pessoas. Partiremos então de três conceitos fundamentais que o artigo 1.º da lei do RSI enuncia: a inserção laboral, a inserção social e a inserção comunitária.

Estabelecendo a ponte com o paradigma da formação ao longo da vida, procuraremos reflectir sobre algumas inquietações que estão na génese da investigação em curso sobre *políticas sociais e desenvolvimento humano*, realizada no âmbito da dissertação de Mestrado em Pedagogia Social: a forma como esta medida potencia o desenvolvimento dos indivíduos, a forma como os beneficiários são envolvidos na definição dos seus programas de inserção e a necessidade da redefinição das políticas sociais num cenário de crise e vulnerabilidade social, em que a consolidação dos valores de solidariedade, comunidade e justiça social se torna cada vez mais urgente.

¹ Socióloga, Mestranda em Pedagogia Social na Universidade Católica Portuguesa, Porto.

Com o crescimento dos números do desemprego e da fragilização dos vínculos laborais, temos assistido a uma progressiva *desestabilização dos estáveis* (aqueles que tinham emprego estável) e a uma instalação cada vez mais definitiva na precariedade. Neste cenário, as políticas sociais serão naturalmente reconfiguradas, mas importa salvaguardar acima de tudo as condições para a manutenção de uma existência digna, atentando em quem mais precisa, em quem já há muito não ocupa lugar na estrutura social - os “novos inúteis do mundo”, nas palavras de Rizek ao prefaciar uma obra de Castel.

Abstract

Social policies prize, above all else, the ability to provide a solution to the deficiencies that exist in terms of well-being and life opportunities. This article intends to examine one concrete measure: The *Rendimento Social de Inserção* (RSI) state benefit. We will seek to reflect on the manner in which this measure actually performs (or not) as a generator of processes of inclusion, thereby increasing the potential for human development. Our starting point is therefore three of the fundamental concepts stated in article 1 of the RSI law: insertion into the workforce, social insertion and insertion into the community.

Establishing a bridge with the principle of life-long learning, we will seek to reflect on some uncertainties that are at the heart of the research underway on *social policies and human development*, carried out as part of a Masters dissertation in Social Pedagogy: the manner in which this measure encourages the development of individuals, the way in which the beneficiaries are involved in defining their own insertion programmes and the need for the re-definition of social policies within a scenario of crisis and social vulnerability, in which the strengthening of the values of solidarity, community and social justice become increasingly urgent.

With the growth in unemployment and the increased shift towards less protected working conditions, we have witnessed a progressive *destabilization of the stable* (those who had stable employment) and the installation of ever-more definitive levels of fragility in employment. In this environment, social policies must naturally be reconfigured, but it is important to safeguard, above all, the conditions needed for the maintenance of a dignified existence, taking into consideration those most in need of help, those who have not occupied a position in the social structure for a long time - the “new useless of the world”, in the words of Rizek in the preface to a work by Castel.

Introdução

A lei número 13/2003 de 21 de Maio define o Rendimento Social de Inserção como “uma prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária.”

O Rendimento Social de Inserção (RSI) surge em 2003 como uma espécie de *versão melhorada* do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), criado em 1996 (a partir do modelo francês – RMI). Esta reconfiguração parte essencialmente da necessidade de um melhor e mais próximo acompanhamento das pessoas e famílias beneficiárias desta medida, que se traduziu (na prática) e até 2003, na mera atribuição de um apoio financeiro às pessoas e agregados em particular situação de desfavorecimento, uma vez verificados os requisitos e condições predispostos pela lei, através da assinatura de um programa de inserção.

A mudança mais visível e significativa que esta transição potenciou foi a implementação de equipas técnicas multidisciplinares, com vista a um acompanhamento mais próximo e personalizado dos “casos sinalizados”, isto é, das pessoas e respectivos agregados familiares no terreno, constituindo-se estas equipas em Núcleos Locais de Inserção (NLI), de base concelhia, aqui encarados numa perspectiva de cooperação e trabalho em rede entre as diversas equipas num determinado território.

Importa então reflectir de que forma é que este acompanhamento deverá ser operacionalizado num quadro de desenvolvimento humano, aqui equacionado em três dimensões: educação, formação e trabalho.

O trabalho na origem dos programas de inserção

Uma das condições essenciais para que os beneficiários possam usufruir deste apoio financeiro é, de acordo com o disposto na alínea c) do artigo 6.º, “assumir o compromisso formal e expresso, de subscrever o programa de inserção legalmente previsto, designadamente através da disponibilidade activa para o trabalho, para a formação ou para outras formas de inserção que se revelarem adequadas”.

A medida acentua desta forma a relação entre inserção social e trabalho, fazendo jus ao paradigma da exclusão social preconizada pela falta de recursos

económicos. Segundo Alfredo Bruto da Costa (2008), “a ruptura com o sistema gerador de rendimentos traduz-se com frequência em situações de insuficiência de recursos, ou seja, em situações de pobreza” (note-se que a alínea b do artigo 6.º indica que o direito à prestação do RSI pressupõe que as pessoas não auferam rendimentos ou prestações sociais próprios ou do conjunto dos membros que compõem o agregado familiar superiores aos definidos pela lei – valores variáveis de acordo com o agregado familiar).

O trabalho é então encarado como o principal factor de integração social, pela sua capacidade geradora de recursos económicos, através dos quais as famílias poderão aceder a bens e serviços, potenciando a sua inclusão social, aqui equacionada pela mera capacidade aquisitiva. Se por um lado, esta perspectiva se nos assemelha redutora, ela é coerente com uma medida de protecção social que assenta fundamentalmente numa prestação pecuniária.

Não pretendemos aqui lançar a discussão sobre as diversas formas de exclusão social, mas sim sublinhar o papel do trabalho no processo de inclusão das pessoas e a forma como a inserção socioprofissional constitui um elemento primordial na definição dos programas de inserção dos beneficiários de RSI.

Partindo do pressuposto de que os beneficiários de RSI são, na sua maioria, pessoas em situação de desemprego (ou em situação de emprego muito precário), importa então clarificar o conceito vigente de desempregado – “indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas situações seguintes: a) não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; b) estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não; c) tinha procurado um trabalho, isto é, tinha feito diligências no período especificado (período de referência ou nas três semanas anteriores) para encontrar um emprego remunerado ou não” (Costa, 2008). A primeira alteração à lei de 2003 surge precisamente neste enquadramento, uma vez que o artigo 4.º da lei n.º 45/2005 de 29 de Agosto indica que “poderão ser igualmente titulares à prestação do RSI, as pessoas com idade inferior a 18 anos e em relação às quais se verifiquem os demais requisitos e condições: a) terem menores a cargo e na exclusiva dependência económica do seu agregado familiar; b) mulheres que estejam grávidas; c) sejam casados ou vivam em união de facto há mais de um ano.”

Esta rectificação teve em conta dois factores relacionados com o conceito vigente de desempregado: a idade (até à data da alteração, apenas as pessoas maiores de 18 anos poderiam ser titulares da prestação de RSI) e a situação familiar (que em muito afecta a disponibilidade para inserção socioprofissional).

Podemos considerar então que, legalmente, o peso que a inserção socioprofissional assume nos programas de inserção é de tal modo importante que deu origem à criação de uma portaria que define alguns incentivos por posto de trabalho criado, sempre que a empresa contrate um titular ou beneficiário de RSI (artigo 20.^o).

Mas até que ponto é que, no actual contexto de crise económica e de luta pela preservação dos postos de trabalho, a agenda política continuará a eleger como prioridade a integração socioprofissional das pessoas beneficiárias da prestação de RSI?

Por outro lado, os técnicos das equipas de acompanhamento do RSI vêem-se confrontados com acrescidas dificuldades: se o trabalho é ainda estruturante da inserção social, como potenciar o desenvolvimento das pessoas se a segurança e a estabilidade já não são garantidas pelo trabalho? O imperativo económico que está subjacente à concepção das políticas sociais é inconciliável com os próprios processos que conduzem ao desenvolvimento humano: não teremos então que partir de uma outra base na concepção deste tipo de medidas de política pública?

Novas situações, novas protecções...

Em Portugal, no final do ano de 2008 e particularmente com a entrada em 2009, acentuam-se as preocupações políticas com os elevados números do desemprego (de acordo com as estatísticas do Instituto do Emprego e Formação Profissional, em Dezembro de 2008, estavam registados nos Centros de Emprego 416.005 desempregados). O governo elege como a *prioridade das prioridades* o combate ao desemprego, mas o mundo contemporâneo é também (e paradoxalmente) marcado por uma sociedade de “desfiliação” (Castel, 2003), em que o desemprego é visto como um fenómeno de marginalidade e invalidação social, mas que de uma certa forma também o é o emprego, fortemente marcado pela precariedade: “é necessário redefinir estas dinâmicas de abandono, situações que, aliás, vão da integração à vulnerabilidade e por fim à invalidação social” (ibidem). Com a crescente fragilização dos laços sociais, o laços laborais têm também vindo a perder consistência, dificultando cada vez mais a inclusão activa das pessoas, agravando-se ainda mais a situação daquelas menos qualificadas e por isso mesmo mais vulneráveis, constituindo a promoção da inserção socioprofissional um verdadeiro desafio para os técnicos que compõem as equipas do RSI e que têm por objectivo o acompanhamento dos programas de inserção. Este agudizar da “crise

da sociedade salarial ou da desagregação (effritement) da sociedade salarial” (ibidem), tem fixado as pessoas à sua situação de vulnerabilidade, risco e insegurança.

A instalação no provisório é hoje uma realidade: as organizações não promovem políticas verdadeiramente integradoras, pois a forma como o trabalho está organizado e balizado fundamentalmente pela obtenção de lucro e mais-valias financeiras não permite que se criem oportunidades reais de desenvolvimento, empurrando ainda mais para a margem as pessoas menos qualificadas, as mulheres, os desempregados de longa duração, entre outros grupos particularmente vulneráveis.

Por outro lado, a ideia socialmente aceite da importância de projectar o futuro, de conceber projectos de vida, de cumprir programas de inserção está hoje fortemente ameaçada pelo desemprego em massa e por diferentes formas de trabalho precário, o que tem levado as pessoas a viver sob o postulado do “um dia de cada vez”, sem qualquer preocupação (ou mesmo condições) para inscrever a sua marca no futuro. Castel reconhece também que sem trabalho e com as diferentes formas de trabalho precário é efectivamente difícil ter um lugar na vida social, “o que aliás, não quer apenas dizer um salário, mas um certo número de direitos sociais e um certo reconhecimento social” (ibidem). Ora neste contexto, torna-se particularmente difícil promover o desenvolvimento sustentável, pois as pessoas tendem cada vez mais a pensar o aqui e o agora. E no aqui e no agora, que interesse pode ter o futuro, a dignidade humana como horizonte, ou mesmo a própria sobrevivência do planeta como imperativo?

Deste modo, o desafio que se coloca às políticas sociais já não se prende apenas com a criação de emprego, mas sim com a manutenção dos postos de trabalho existentes e com o esbatimento da precariedade.

Numa conjuntura nacional e internacional marcada pela incerteza, as políticas sociais subscritas pelos parceiros da União Europeia, nomeadamente os pressupostos da Estratégia de Lisboa (Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego – PNACE) no que toca à já citada criação de emprego e ao reforço da educação e qualificação dos portugueses, poderão ser *relegadas para segundo plano*, numa tentativa de responder com medidas urgentes a situações prioritárias, como a retenção dos postos de trabalho existentes: de salientar que só no distrito do Porto, no último dia de 2008 eram 98.815 os desempregados inscritos² e que o número de trabalhadores abrangidos pelo despedimento colectivo triplicou em Janeiro de 2009 face ao mês anterior.³

² Dados da União de Sindicatos do Porto/CGTP-IN

³ Dados da Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho – <http://www.dgert.mtss.gov.pt>

De facto, as medidas implementadas pelo governo português revelam uma efectiva (e legítima) preocupação com a manutenção dos postos de trabalho ameaçados pela crise financeira (novas linhas de crédito, reembolsos do *Imposto sobre o Valor Acrescentado*, redução das cargas fiscais e do pagamento especial por conta, seguro para exportações, entre outras) mas, no que toca à criação de novos postos de trabalho, assistimos a um reforço de situações precárias: criação de 12 mil estágios profissionais e realização de contratos de emprego-inserção, por exemplo. Importa antes de mais, “ligar os direitos sociais à própria pessoa do trabalhador, sendo que actualmente estes estão ligados ao emprego em si mesmo. E como o emprego se desagrega, as pessoas perdem direitos quando perdem o emprego, ou quando estão em formas inconsistentes de emprego” (Castel, 2003), reforçando-se assim o ciclo da precariedade.

Neste sentido, o recente estudo sobre a pobreza em Portugal aponta para uma questão pertinente: não será o emprego igualmente uma fonte de pobreza? “Considerando apenas os trabalhadores por conta d’outrém, um em cada seis afirmou ter um contrato a termo” (Costa, 2008). Estes dados são ainda reforçados pelos números apresentados pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, segundo os quais, 45% dos desempregados que se foram inscrever aos Centros de Emprego em Dezembro de 2008 apresentavam contratos a termo.

O fenómeno dos *working poor* espelha efectivamente a realidade dos *imprevisíveis itinerários de inserção* de que nos falam Joaquim Azevedo e António Fonseca, marcados pela precariedade dos vínculos e pelos baixos salários (uma vez que a progressão na carreira é praticamente inexistente).

Voltando então à questão acima levantada, o actual cenário de crise económica conduz a que a agenda política eleja (e com alguma legitimidade) novas prioridades, no sentido dos elevados números do desemprego não conduzirem a novos casos de RSI (em Dezembro de 2008, contabilizavam-se já 352.288 beneficiários com processamento⁴), mas não podemos descurar o acompanhamento e os apoios às pessoas que vêem agora as suas possibilidades de inserção socioprofissional ainda mais reduzidas, já não apenas pelas questões da flexibilização e bipolarização do mercado de trabalho, mas por uma substancial redução das ofertas disponíveis, que se traduz numa ainda maior falta de oportunidades, aumentando as desigualdades estruturais.

⁴ Dados do Departamento de Gestão de Informação do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social – <http://www.mtss.gov.pt/left.asp?01.07.01.02>

O trabalho técnico de acompanhamento destas pessoas não deve perder de vista “a promoção de condições de realização laboral dos sujeitos” (Baptista, 2008), por mais que os contextos sejam marcados por “factores de complexidade e precariedade associados à mutação permanente de lugares, papeis, funções” (ibidem). Subordinada a um “princípio de racionalidade hospitaleira” (ibidem), a intervenção dos técnicos de acompanhamento na inserção profissional dos indivíduos deve, apesar das dificuldades, criar condições de efectivo desenvolvimento, sob pena destes serem reduzidos a figuras estatísticas e “supranumerárias”⁵.

Estas dinâmicas de inserção profissional devem antes de mais pressupor uma interacção positiva entre as pessoas e a sociedade, na qual o papel da educação assume uma importância vital: por um lado, a capacitação dos indivíduos no sentido de se constituírem como cidadãos plenos, por outro lado, a construção de uma sociedade que permite e acolhe a cidadania e a dignidade humana.

Em suma, entendendo o trabalho como “o exercício de um poder pessoal na transformação construtiva do mundo, uma expressão de individualidade, um realce do estar vivo, e o mais poderoso dos laços sociais para além da família” (Kumar em Rodrigues, 1999), as pessoas em situação de desemprego, e muito concretamente os beneficiários da prestação do RSI, têm visto limitadas as suas capacidades de participação social, situadas num lugar marcado por incertezas, inseguranças e receios, mas com um programa de inserção assinado e para cumprir – emprego ou formação?

O emprego é, como temos constatado, cada vez menos uma opção disponível, e a formação apresenta-se, na maioria das vezes, disposta num catálogo pré-concebido que não tem em conta as especificidades do público-alvo, isto é, práticas e respostas educativas pré-formatadas (*prontas a consumir*) e desajustadas dos objectivos de vida e de realização pessoal de cada um.

Por outras palavras, diante das dificuldades acrescidas em encontrar trabalho, as políticas públicas de apoio às pessoas que usufruem da medida do RSI dirigem-se frequentemente para a formação ocupacional, mas importa perceber se a formação pode “substituir o trabalho” do ponto de vista da realização humana das pessoas e da própria transformação construtiva do mundo.

A inclusão social exige rupturas nos sistemas, exige transformações profundas e promove mudanças que beneficiam toda e qualquer pessoa, ela transforma os sistemas sociais, o que nos leva a questionar se esta medida específica, designada de “inserção”, promove de facto mudança positiva, no sentido de desenvolvimento.

⁵ Conceito proposto por Hannah Arendt

Programas de Inserção e Formação Profissional: uma lógica de *encaminhamento*

Os mecanismos de inserção e qualificação profissional preconizados pelos programas de inserção assentam numa espécie de deslizamento semântico⁶ entre os conceitos de competência e qualificação, com um enfoque particularmente significativo em cada indivíduo, responsabilizando-o pelo seu próprio processo de aquisição de competências, de (re)qualificação, e em última análise de “inserção”. Como corolário desta filosofia de intervenção, citamos como exemplo a Iniciativa Novas Oportunidades, concebida numa lógica de mercado e de princípios económicos, em que a vivência de cada um deve *encaixar* num referencial pré-estabelecido.

O próprio QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional) apresenta uma tipologia de medidas e programas, nomeadamente o POPH (Programa Operacional Potencial Humano) que assentam sobretudo numa formação de catálogo concebido pela ANQ (Agência Nacional para a Qualificação) e dentro da qual todos os cidadãos que desejem aprender e obter uma *certificação* devem estar inseridos: estamos uma vez mais a lidar com políticas de inserção e não de inclusão – o sistema apenas integra quem demonstrar estar apto, de acordo com um referencial pré-estabelecido e subordinado aos imperativos económicos ditados pelas organizações que empregam as pessoas.

Deturpando o próprio conceito de educabilidade, segundo o qual todas as pessoas são sujeitos de perfectibilidade, a formação de catálogo aposta sobretudo em fazer corresponder um cidadão (e toda a sua vivência) a um perfil pré-determinado.

Segundo Joaquim Azevedo (2006), “cada ser humano, na sua relação com o outro, é um ser em desenvolvimento, que aprende sempre, tanto mais quanto melhor forem proporcionadas as adequadas condições para tal, independentemente da sua condição (etnia, género, estatuto social, local de vida, etc.)”, ou seja, cada ser humano é único, pelo que nos questionamos se não serão as repostas formativas concebidas em catálogo, elas mesmas, uma forma de exclusão, refugiadas numa mera lógica de mercado?

Para melhor entendermos a pertinência desta questão, atentemos no conceito de Aprendizagem ao Longo da Vida preconizado pela UNESCO no *Relatório Jacques Delors*, e que curiosamente está também na base da concepção de alguns programas (como o já referido POPH) e mais concretamente na Iniciativa Novas

⁶ Expressão proposta por Joaquim Azevedo

Oportunidades. Este conceito pressupõe que cada pessoa deva construir continuamente o seu saber e as suas aptidões, concebendo a aprendizagem como uma “experiência singular de cada pessoa e que é também a mais complexa das relações sociais, dado que se inscreve ao mesmo tempo no campo cultural, no laboral e no da cidadania” (Delors, 1996).

Neste cenário, poderemos efectivamente associar a formação de catálogo assente em referenciais pré-concebidos aos princípios de alteridade e de “acolhimento do outro” (Baptista, 2008) que a educação do futuro preconiza?

Importa então redefinir estas políticas e essa redefinição deve antes de mais passar pela capacitação, não só das pessoas, mas também das instituições que se encontram subjugadas a estas respostas formativas, na medida em que o financiamento à formação exige a subordinação ao catálogo (catálogo esse que não contempla efectivamente a compreensão do contexto e dos objectivos de vida das pessoas).

Neste sentido, e retomando o dilema vivenciado pelas instituições e pelos técnicos de acompanhamento do RSI, importa antes de mais perceber qual o nível de envolvimento (real) da pessoa na concepção do seu programa de inserção, quando a legislação nos diz que as acções do programa de inserção compreendem nomeadamente a mera “aceitação de trabalho ou de formação profissional” (artigo 18.^o). De facto, várias pesquisas empíricas⁷ baseadas em entrevistas a beneficiários da medida (ainda RMG), atestam que uma boa parte dos beneficiários desconhece até o conceito de programa de inserção: “(...) um inquérito extensivo permite aliás concluir que 79% dos beneficiários consideram que a expressão programa de inserção nunca lhes foi explicada” (Diogo, 2004).

Não se trata de questionar a validade e muito menos a pertinência dos programas e das acções, até porque a construção de um modelo de desenvolvimento e de cidadania pressupõe o reconhecimento do nossos deveres enquanto cidadãos que usufruem dos seus direitos, apenas defendemos que cada beneficiário do RSI deve ser constituído como um agente do seu próprio desenvolvimento, enveredando por “processos intencionais de formação ao longo da vida” (Baptista, 2008), não deixando contudo de questionar a natureza despersonalizadora das repostas formativas existentes e às quais os próprios técnicos de acompanhamento têm quase sempre que se resignar.

⁷ Ver: Diogo, F.J.A. (2004). *Quando o estado e os cidadãos não se entendem: o caso do programa de inserção do rendimento mínimo garantido*. Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia. Universidade do Minho.

A questão é que na actual conjuntura não são efectivamente reconhecidos os direitos sociais das pessoas, que carecem de respostas personalizadas e promotoras de inclusão e *empowerment* e não de consumismo. Se os beneficiários do RSI têm como política pública ao seu dispor, para cumprir os três processos de inclusão (laboral, social e comunitária), a formação ocupacional de catálogo, importa perceber se não estaremos a delapidar recursos comuns e a induzir exercícios de cidadania que não são de promoção das pessoas e do seu desenvolvimento, mas de mero consumo de recursos comuns.

Torna-se assim fundamental o respeito pelos itinerários individualizados de formação e aprendizagem, orientados para as fases da vida de cada um, pois “as possibilidades de desenvolvimento humano precisam de ser apreendidas, comunicadas, estimuladas, acarinhadas, acompanhadas e reconhecidas. Precisamos de proximidade para aprender, de instituições e de pessoas, e precisam deste cuidado sobretudo aqueles que ninguém rodeia, os que estão sós” (Azevedo, 2006).

A formação ao longo da vida desempenha então um papel fundamental: ela pressupõe a aprendizagem humana como um fim em si mesmo, mas não diminui nem pode diminuir a importância do seu papel na coesão social: o desenvolvimento das pessoas cria melhores condições para a inclusão social, pois “reforça a relação da pessoa com os sistemas sociais” (Costa, 2008). O acesso a uma educação plural é pois condição essencial para a inclusão, mas há que ter em conta os *lugares* de cada um: “não basta levantar bem alto catálogos de ofertas formativas para todos os públicos, precisamos de conceder uma atenção muito especial a todos aqueles que estão mais afastados, qualquer que seja a razão, do acesso ao usufruto dos bens educacionais e culturais, as populações em risco, as *margens* de vulnerabilidade, os mais esquecidos na acção social e comunitária, os *iletrados*” (Azevedo, 2006).

Estabelecendo o paralelismo entre a formação e os programas de inserção, e retomando as ideias de Joaquim Azevedo, o caminho a seguir afigura-se um caminho de envolvimento e compromisso solidário: “é melhor começar por estar próximo, ouvir, comunicar, estabelecer laços e compromissos e daí fazer nascer os pequenos projectos que são resposta para cada momento (muitos deles nascem à roda de necessidades das pessoas que se juntam, em torno de dinâmicas bem estruturadas de fomento da participação local)” (ibidem).

Em última análise, o que importa antes de mais averiguar é se o RSI e as propostas de formação ocupacional defendidas em contexto de crise económica são promotoras de *empowerment*? Elas capacitam ou descapacitam? Incluem ou iludem a margem?

Compreender a dicotomia: Inserção Profissional e Inserção Social

Os estudos efectuados sobre a medida indicam que os beneficiários lhe dão um sentido distinto do que é enunciado na legislação (nomeadamente a questão da inserção social, laboral e comunitária), ele deriva directamente da sua experiência de vida (Diogo, 2004). Nos seus discursos, os beneficiários enunciam sobretudo a palavra *necessidade* (cf. Diogo, 2004), pelo que podemos deduzir que um dos elementos mais predominantes nos sentimentos das pessoas em situação de desemprego e vulnerabilidade é a ausência de um sentimento de utilidade social e de reconhecimento público. Muitas das vezes rotulados de *subsidiodependentes*, os beneficiários da prestação de RSI são na verdade os “inseridos permanentes” (Castel, 1995), beneficiários de um sistema e perfeitamente inseridos nele e nas suas regras, ao mesmo tempo que vêem diminuir de dia para dia a autonomia e mesmo o controlo da sua própria existência: exemplo disso é a realização de acções de fiscalização com vista à verificação do cumprimento do disposto no programa de inserção.

Bauman (2003) considera mesmo que “o estado de permanente precariedade e insegurança social é o que vincula as pessoas às políticas sociais”. Neste sentido, os beneficiários do RSI perdem a capacidade de planear e de ter controlo sobre o presente, acentuando um paradoxo: submetidos a uma política pública que não promove o seu próprio desenvolvimento, reforçam as relações de dependência face às respostas existentes, entrando num ciclo de *precarização* da sua própria existência.

Não se trata de diminuir a importância das acções de monitorização feitas em nome da equidade e justiça social, mas importa também explorar de que forma a operacionalização da medida poderá ou não contribuir para um processo de estigmatização nas pessoas, nomeadamente pela perda dos laços sociais, originada não só pela situação de desemprego, mas também pela perda de um sentido de comunidade: segundo Bauman (1995), hoje em dia “as pessoas existem ao lado e os contactos são fragmentários e episódicos”, pelo que, em termos de intervenção social, a prática do acompanhamento deve adquirir toda uma nova dimensão humana e ética.

Neste sentido, o acompanhamento técnico não deve, em nome dos valores de justiça e solidariedade orgânica, perder a sua dimensão de controlo e monitorização, mas deve dar sobretudo enfoque à proximidade e ao *empowerment*.

É neste sentido que o autor afirma que “temos falta de comunidade porque temos falta de segurança” (2003), e é essa falta de segurança que vincula as

peçoas às políticas sociais, criando os chamados *efeitos perversos das medidas*, em que o conceito de estabilidade passa a ser ligado à prestação pecuniária e não ao salário.

Em suma, a perda dos laços sociais afecta com maior intensidade as pessoas que se encontram em particular contexto de desfavorecimento, ao mesmo tempo que as vincula cada vez mais às medidas de protecção social.

Esta dicotomia vinculação – compromisso ganha particular sentido no contexto desta medida: se antes o trabalho e a capacitação para o mesmo eram o eixo sobre o qual girava a vida, hoje em dia, ele é escasso e frágil, daí que a sua perda resulte na necessidade de encontrar um novo eixo, uma nova forma de vinculação, um novo compromisso, uma nova identidade, “faminta de comunidade e sedenta de lugar” (Bauman, 2003).

É preciso integrar o compromisso que os programas de inserção dizem induzir, muito embora sejam também marcados por receios e incertezas: a reintegração no mercado de trabalho e a requalificação profissional podem constituir, para algumas pessoas, projectos de vida assustadores. Segundo Bauman, “o tipo de incerteza (...) face ao futuro atinge as pessoas e está ele mesmo em constante mudança: as regras do jogo mudam a meio da partida sem aviso prévio e isto não une as pessoas, antes as afasta e isola” (ibidem).

O trabalho, a formação ou qualquer laço que se estabeleça deve implicar envolvimento, capacitação e o estabelecimento de compromissos com as pessoas: “trata-se de criar estímulos para conter a desintegração dos laços humanos e buscar formas de restaurar as ligações perdidas” (ibidem).

Segundo Jonathan Friedman, “as fronteiras não estão a desaparecer, ao contrário do que se apregoa, antes parece que se levantam a cada esquina de cada rua de todos e cada um dos bairros em decadência do nosso mundo – vivemos numa modernidade sem modernismo” (Friedman em Bauman, 2003).

Desta forma, o paradigma da intervenção social deve assentar sobretudo no compromisso e no diálogo, na partilha e na comunhão da diferença, criando competências para que as pessoas se tornem sujeitos, não só do seu próprio desenvolvimento, mas da sua comunidade: trata-se de “ampliar o âmbito da comunidade ética em vez de reduzi-lo” (Fraser em Bauman, 2003).

Transmitir às pessoas a confiança necessária num mundo cada vez mais fragmentado não é tarefa fácil, mas manter a esperança activa é fundamental para promover uma mudança positiva.

Para a construção de um quadro alternativo sociopedagógico...

A construção de novos modelos de intervenção deve passar antes de mais pela recuperação do próprio conceito de comunidade, pela substituição dos valores do individualismo e da competitividade, pelo “assumir de compromissos de partilha fraternal, reafirmando o direito de todos a um seguro comunitário face aos erros e desgraças que são os riscos da vida individual” (ibidem, 2003).

Tem-se procurado sobretudo dar *soluções biográficas a problema sistémicos*, em que as pessoas são totalmente responsabilizadas pela sua própria condição e é precisamente a partir deste equívoco que devemos partir: a capacitação das pessoas e a mudança ao nível da organização do próprio trabalho são dois caminhos paralelos na promoção do desenvolvimento das sociedades.

A contratualização dos programas de inserção do RSI inscreve as pessoas em deveres, potenciando comportamentos de ordem compulsiva face à inserção laboral, enquanto que as respostas que existem para capacitar as pessoas e torná-las responsáveis e autónomas continuam desadequadas das suas aspirações e percursos. Antes de assinar um programa de inserção, importa perceber qual o sentido do trabalho para a pessoa, que percurso teve, que representações tem da sua experiência enquanto trabalhador e construir com ela um itinerário ajustado às suas necessidades, interesses e reais potencialidades: não se trata de ir buscar as respostas adequadas à pessoa, mas sim, de construir com ela novas respostas, socialmente inovadoras.

Na linguagem dos projectos, é comum depararmo-nos com a expressão *conhecer para intervir*, mas a verdade é que a tarefa de conhecer implica envolvimento, assim como a palavra inclusão implica *compreender, abranger, envolver, implicar...* é neste sentido que propomos uma filosofia de intervenção para esta medida ancorada nos valores de proximidade e educabilidade. Aprender a conhecer é o primeiro dos quatro pilares da educação e a base de qualquer intervenção que tenha como objectivo o desenvolvimento humano.

Se por um lado, a actual conjuntura de crise económica pode inibir a capacidade de iniciativa e optimismo, também é verdade que é em momentos de crise que se dão importantes rupturas nos sistemas sociais, potenciando a mudança efectiva conducente a verdadeiros processos de inclusão. Se vivemos numa época de individualização das dinâmicas de trabalho, temos agora a oportunidade de promover o encontro e a solidariedade.

Nunca foi tão importante como agora construir espaços comuns de partilha e de reflexão, de *levantamento de necessidades* para propor novas formas de organização do trabalho, partindo de um referencial humano e social⁸ e não de um referencial económico e de geração de lucro e riqueza individual.

Nunca foi tão urgente como agora a recuperação dos conceitos de vizinhança e proximidade, de fomentar parcerias e criar redes de solidariedade que começam na rua, se propagam ao bairro e atingem toda uma cidade até se consolidarem em boas práticas, capazes de promover inclusão e desenvolvimento.

Construir respostas comuns a problemas comuns, contrariando as dinâmicas de competitividade e desfiliação constitui a via possível para que as pessoas e as instituições tenham uma voz activa na definição das políticas sociais, (sejam elas de promoção de emprego ou de construção de itinerários formativos), abandonando o paradigma das respostas de carácter económico a problemas humanos e sociais.

Perante a “fragilidade e inadiabilidade do humano” (Carvalho, 1998), emerge a necessidade de renovar o próprio conceito de cidadania e de solidariedade. Pierre Rosanvallon assume-se aqui como defensor da “renovação intelectual e moral” (Rosanvallon em Baptista, 2008) do próprio poder político, uma vez que, e como vimos, as fragilidades a que estamos expostos advêm sobretudo das políticas sociais que não souberam lidar com as mudanças provocadas pelo fenómeno da globalização.

No caso concreto da medida do RSI, devemos considerar também que os acontecimentos que vulnerabilizam as pessoas não são apenas determinados por aspectos de natureza económica: factores como a fragilização dos vínculos afectivo-relacionais e de pertença social ou vinculados à violência e ao território também afectam as pessoas.

Os novos riscos a que todos estamos sujeitos criam novas formas de vulnerabilidade que já não são exclusivas dos particulares contextos de desfavorecimento social: uma intervenção sociopedagógica deve também abarcar o reconhecimento desta realidade.

⁸ Ideia proposta por Joaquim Azevedo (ver 2006, 2007)

Considerações finais

Na actual conjuntura, a vida social é cada vez mais vivida como um *struggle for life*: as pessoas trocam as aspirações pessoais pela segurança, uma vez que o objectivo de cada pessoa é manter e, se possível, melhorar a sua própria trajectória e a da sua família. As políticas sociais actuais não têm conseguido proporcionar os níveis de desenvolvimento humano desejáveis, tornando-se cada vez mais difícil “ampliar o horizonte de possibilidades das pessoas consideradas na integralidade da sua condição humana (...) contribuindo desse modo para a criação de oportunidades de vida e de trabalho originais e empreendedoras” (Baptista, 2008).

Tendo como base uma medida concreta (Rendimento Social de Inserção), propomos então o repensar das políticas sociais de combate à vulnerabilidade e à precariedade, nomeadamente no que toca à integração socioprofissional, balizadas por uma intervenção socioeducativa cuja matriz axiológica assenta em valores de solidariedade e justiça social.

É neste sentido que a Pedagogia Social pode, nas palavras de Isabel Baptista, assumir a forma de uma medida política específica: ela preconiza o criar de condições para a promoção da autonomia, da capacidade prática de auto-constituição (e também potencialmente de auto-melhoria) da sociedade em que vivemos, por outras palavras, ela promove a ética da esperança.

Referências bibliográficas

Azevedo, J. e Fonseca, A. (2007). *Imprevisíveis itinerários de transição escola-trabalho*. Edição da Fundação Manuel Leitão. Vila Nova de Gaia.

Azevedo, J. (2006). *A vida toda para aprender: oportunidades e desafios*. Orientar, Qualificar, Certificar: Actas do VIII Congresso Norte/Galiza. IIEFP. Porto.

Baptista, I. (2008). *Pedagogia Social: uma ciência, um saber profissional, uma filosofia de acção*. Cadernos de Pedagogia Social, Vol. II. UCP Editora.

Bauman, Z. (2003). *Comunidade*. Siglo Veintiuno de Espana Editores SA.

Bauman, Z. (1995). *A vida fragmentada*. Relógio D' Agua Editores. Lisboa.

Carvalho, A. (1998). *A propósito de Solidariedade, Autonomia e Educação Social*. A Página. Ano 7. Nº 71.

Castel, R. (2003). *L'insecurité sociale: qu'est ce qu'être protégé?* Seuil.

Castel, R. (1995). *Les Métamorphoses de la question sociale*. Éditions Fayard. Paris.

Costa, A. (coord). (2008). *Um olhar sobre a pobreza*. Gradiva. Lisboa.

Delors, J. (Org.). (1996). *Educação, um tesouro a descobrir*. ASA. Porto.

Diogo, F.J.A. (2004). *Quando o estado e os cidadãos não se entendem: o caso do programa de inserção do rendimento mínimo garantido*. Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia. Universidade do Minho.

Giddens, A. (1999). *O mundo na era da Globalização*. Editorial Presença. Lisboa.

Hespanha, P. e Matos, A.R. (2000). *Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego*. Sociologias. Ano 2. Nº 4. Porto Alegre.

Rodrigues, E.V. et al. (1999). *A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal*. Sociologia – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. I Série. Vol. IX. Porto.

Legislação

Diário da Republica – I Serie – A, n.º 117 de 21 de Maio de 2003: pp. 3147-3152

Diário da Republica – I Serie – A, n.º 259 de 8 de Novembro de 2003: pp. 7502-7515.

Diário da Republica – I Serie – A, n.º 165 de 29 de Agosto de 2005: pp. 5066-5068.

Plano nacional de Acção para o Crescimento e Emprego – Estratégia de Lisboa – Portugal de Novo, Outubro de 2005.