Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Rodrigues, Fernanda Perpétua, 1945-

Rendimento mínimo garantido : a janela indiscreta

http://hdl.handle.net/11067/4018

Metadados

Data de Publicação 1997

Resumo Breve ponto de reflexão inicial: falar de impacto do RMG na Acção Social baseado na experiencia feita, e falar, sobretudo, os impactos primeiros do processo de implementação experimental, da transição para a generalização da medida e, por certo, de algumas expectativas que mantemos. Esta reflexão aproveita ainda das experiencias e aprendizagens feitas designadamente noutros contextos como o do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza...

Palavras Chave Rendimento mínimo garantido - Portugal, Acção social - Portugal, Pobreza - Política governamental - Portugal

Tipo article

Revisão de Pares no

Coleções [ULL-ISSSL] IS, n. 15-16 (1997)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T10:40:45Z com informação proveniente do Repositório

RENDIMENTO MINIMO GARANTIDO: A JANELA INDISCRETA

Fernanda Rodrigues *

Trata-se de uma intervenção tópica e não se propõe senão lançar algumas questões para debate e reflexão

Breve ponto de reflexão inicial: falar de impacto do RMG na Acção Social baseado na experiência feita, é falar, sobretudo, os impactos primeiros do processo de implementação experimental, da transição para a generalização da medida e, por certo, de algumas expectativas que mantemos. Esta reflexão aproveita ainda das experiências e aprendizagens feitas designadamente noutros contextos como o do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza.

- Estímulo e fonte para esta participação: integrei durante o periodo experimental numa comissão local de projecto (CLP), que me reforçou como uma adepta incondicional desta medida, mas uma incondicional com condições (este é só um outro paradoxo a juntar aos que temos vindo a reflectir!...). Confesso, então, que a minha inscrição como militante desta causa, não me deixa viver sem sobressaltos, inquietação e curiosidade esta medida que nasce tardiamente em Portugal, no processo tambem tardio e lento de construção do nosso sistema de bem estar.
- Acresce ainda que o RMG nasce, do meu ponto de vista, balizado entre duas grandes fobias: a fraudefobia (o medo da fraude que sempre se avoluma quando se trata de população vulnerabilizada) e a agorafobia (o medo do espaço público, da intervenção pública, medo esse tão publicitado pelos neo-liberais de propósitos inovadores e benemerentes: transformar a política social numa imensa neo-benemerência). Estes medos vão repercutir-se não só no debate como na implementação/acompanhamento da medida.

---

* ISSS Porto e Câmara Municipal do Porto.

RMG: a janela indiscreta

Ainda antes de saber exactamente que eixos iria escolher para a reflexão, fixei-me numa ideia-argumento do filme de Alfred Hitchkock.

Quanto ao enquadramento: como nos recordamos, trata-se de um observador mais ou menos solitário que tenta reconstruir o trama de uma vida inteira pelo vivido em frente da sua janela. O "bom do observador" é acusado de várias coisas, desde sobre-ocupação com os outros (nesta caso uma outra) , até à fama de voyeur, mirone como se diz entre nós (isto é, alguém que observa por gosto) mas que, finalmente, se compromete num drama do qual não quer e não pode ficar de fora.

Porquê janela?

- é um ponto de observação diferente daqueles que se proporcionam como vistas panorâmicas (embora a partir dos monóculos sectoriais da administração central).
- apesar de tudo janela e não friesta, isto é, não permitindo aceder a toda a vista (sociedade), mas deixando-nos ver localmente (mais do que os mini-postos avançados da administração pública), os interesses em presença, as necessidades, a dinâmica local em torno e a propósito da pobreza e exclusão social.

Porquê indiscreta?

- O RMG curiosamente, mas não por acaso, tem suscitado, mais do que qualquer área em tempos recentes, contributos para o debate sobre a provisão social (designadamente a estatal) debate esse que tem, em extremo, polarizado os que o diabolizam e os que o angelizam.
- Indiscreta, ainda, porque vai permitir ver e ser vista (diferente de outros recursos, mais feitos para ver, mas resguardados de outras vistas).

Concentrarei este punhado de considerações em quatro tópicos por me parecer que têm vindo a ser centrais nesta janela que é o RMG, alguns deles em sintonia com desafios que já foram levantados por outros participantes.

1 — *O conhecimento sobre a pobreza e exclusão social* é um aspecto de primordial importância. O que sabemos, até agora, isto é, qual o impacto do RMG neste aspecto?

i) a existência conhecida de pobres e excluidos não é o factor suficiente para desencadear medidas de política. Em Portugal onde tais problemas se vão conhecendo de forma mais sistemática, até por preocupações demonstrativas

desde os últimos anos de preparatórios da adesão à União Europeia, o melhor conhecimento do problema não resultou imediatamente numa política para o seu enfrentamento;

ii) à semelhança das características dos países do sul da Europa que são os de mais perdurável pobreza, tambem entre nós se dá um mais tardio reconhecimento destes problemas;

iii) o RMG, diz-se, está a trazer os problemas à luz do dia. Pessoalmente penso que mais do que de visiblidade se trata, no momento, de trabalhar a perceptividade deste problema ou seja a sua compreensão e enfrentamento a partir de um conjunto diversificado de perspectivas e agentes;

iv) o RMG tomado como dispositivo com capacidade de percepção próxima da realidade que não é só composta de problemas societais, mas tambem dos seus modos de enfrentamento, isto é o RMG é também uma janela sobre as políticas sociais, económicas, culturais tal como se configuram num dado momento e como se organizam para a inclusão da diversidade dos cidadãos;

v) a afirmação hoje e agora em Portugal do RMG sublinha, como tão bem o expressa Paul Spicker, que a política social é antes de mais política, isto é, resulta e traduz-se num sistema controverso de decisões. Este não é um dado de somenos importância em Portugal neste campo do atendimento à pobreza, dada a raíz e influência filantrópica na designada "questão social". Depois, porque, nos nossos países, como dizia o colega Mario Gaviria de Espanha, além do Estado, tambem a família, os amigos e redes de vizinhança têm tido um desempenho provedor (significativo, mas em simultâneo ocultador de longa data sobre a natureza e dimensão das necessidades sociais que emergem em momentos, como o actual, de fragilização daquelas entidades de provisão informal). Trata-se, então, de uma área que só pode ser afirmada pelo contributo da opção política que, podemos dizer, não passa pela substituição do Estado, o qual, enquanto o engenho e a arte não nos ajudarem, é a única entidade que pode reconhecer, consagrar e deverá vigiar pelas instâncias próprias os direitos (que no caso dos direitos sociais por maioria de razão poderiamos designar de direitos ganhos). Ser parte de uma política estatal significa ainda, como sabemos, a exigência de cuidar das especificidades e diferenças que ajustam a igualdade às condições da equidade (e tambem aí uma desafiante área de inovação).

2 — E, com isto passo a um segundo aspecto que incluo nos impactos com importância: a *consagração numa lei de uma medida orientada também para a pobreza* (tambem pois a face da política social, conforme bem dizem alguns analistas, tem como Jano uma dupla face que em simultâneo visa responder a necessida-

des sociais e a motivos e interesses ditados pela racionalidade económica. Tal diploma legal é considerado dos mais importantes publicados na área social nos últimos anos. Desde 1984 que a Acção Social tinha sido identificada como área potencial detectora de novos direitos, mas, desde então sempre tem vindo a substituir essa capacidade pela mera gestão de actividades ou acções.

Mas, como diz o conceituado jurista português Jorge Leite, trata-se de um direito inquietante, não tanto pelos mecanismos e objectivos, mas pelo mundo inquietante para que nos remete. E ele pergunta: como justificar a necessidade de uma resposta como esta no mundo contemporâneo, em especial em países ou espaços ricos? Lembremo-nos por exemplo que a União Europeia correspondendo a 7% da população mundial, detem 30% da riqueza produzida, e mesmo aqui (ou melhor, por isso aqui) o problema tem as dimensões conhecidas. Os números e sua qualificação avançados pelo Comissário Flynn à Conferência recente em Amesterdão, não dão tréguas nesta inquietação: a população pobre da União Europeia está hoje assim caracterizada: 1/3 são trabalhadores pobres, 1/3 pensionistas e 1/3 inactivos/desmpregados. É um quadro que abala o papel e ajuste de instituições que aliamos às garantias fundamentais, como sejam o trabalho e a segurança social fundamentalmente.

Direito inquietante, acrescentaria ainda, porque não isento das *interferências da descricionaridade,* que em última instância configuram e dão forma ao direito de inserção e podem mesmo influenciar a continuidade do direito. Há indícios de tender para ser um quase-direito. Não deixa de ser inquietante que o critério indiciário (de rendimentos superiores aos declarados) seja mais afirmativo nesta medida do que nas medidas de política fiscal.

É tambem motivo de inquietação o ser um direito orientado para duas prestações com lógicas diferenciadas mas que se espera articuladas: a prestação pecuniária com regras de acrescida objectivação (que não de maior rigor) e a prestação de inserção de pendor mais descricionário e eventual tentação moralizadora, mas da qual são esperados os contributos de ajuste à diversidade das situações em presença. A sua consagração como direito será condição suficiente para eliminar uma nova categoria estigmatizante: a dos/das "erremegistas"?

Fica-nos a interrogação de como gerir, de pleno, este direito em países, que, como no caso de Portugal, mantêm avançados níveis de legislativos a par com práticas mais fracas de implementação e vigilância sobre esse património legislativo. Poderá dizer-se que a força das propostas legislativas quase nos pode fazer esquecer a fraqueza das suas acções.

3 — *A gestão do programa e dos projectos assente em parcerias.* Trata-se de parcerias heterogéneas que contam legalmente para a concepção e administração do programa a nível local e dos projectos a nível individual/familiar, tudo na expecta-

tiva de criar uma designada cultura local de inserção. À maior diversidade espera-se que corresponda uma capacidade de maior abrangência das variadas dimensões da exclusão, logo também, das componentes do processo de inclusão. Um dos desafios maiores é o de como passar da normalização estatal para o ajustamento contratual e cultural e, para isso, como lidar com o ambiente tensional, como trabalhar o conflito? Portuguesamente ignorando-o, ou trabalhando o seu potencial de elucidação e demarcação que permite pensar na sua reversibilidade?

O trabalho em parceria implica que se lhe reconheçam as interferências políticas a que o programa está sujeito: nesta área de mais ou menos reconhecido insucesso societal, haverá a tendência de muitos se quererem identificar com os sucessos alcançados e enjeitar as responsabilidades do menos bem sucedido (o que, dada a complexidade do problema e da medida, pode ter um peso muito significativo).

A parceria inter dimensões várias, pressupõe a capacidade de parceria intra. Precisando: como animar o trabalho inter parceiros que não têm dentro das suas instituições e organizações exercitado a parceria entre vários departamentos, (por exemplo os Regimes e a Acção Social no âmbito da Segurança Social, os cuidados primários e os de intervenção curativa, na Saúde, etc), entre os vários profissionais, entre diversos níveis de intervenção (dos mais orientadores aos mais ligados à implementação)?

Às parcerias de âmbito local (como é o caso) há que reconhecer potencialidades e limites. Como é hoje conhecido e relativamente aceite, só uma pequena parte das causas dos problemas de exclusão terão raíz local e encontrarão solução plena a esse mesmo nível local. À identificação das causas globais terá de responder-se com soluções que não podem ser locais, isto é, ser hoje parceria local é ter a atenção repartida entre o nível local e as políticas nacionais e supranacionais. Isto significa qualificar, mas também sobrecarregar a parceria potenciando-a como mecanismo de vai-vem entre o local e dimensões mais amplas.

Ligado ainda com a questão (princípio, dispositivo, mecanismo, método) da parceria, ela não significa o mesmo se tomada *como ponto de partida ou como ponto de chegada,* isto é, face ao contexto local e à particularidade dos problemas em causa importa trabalhá-la como (pré)condição ou como processo?

Na experiência portuguesa podem identificar-se dois tipos de cooperação:

i) uma de orientação mais horizontal, de raíz rural e correspondendo a formas tradicionais de cooperação e

ii) outra de orientação mais verticalizada, de iniciativa oficial, estatal, prevista em documentos de política oficial quer nacionais, quer mais recentemente induzidos pela União Europeia.

Parece fazer sentido que a cooperação conte com estas duas lógicas, se o processo se quiser adequado às particularidades de cada contexto.

Por outro lado, as relações entre *parceria e participação* exigem clarificação. Uma das características dos grupos pobres e excluidos é o do seu defice de representação, de presença e intervenção cívica, condição que os (e nos) enreda numa das mais pesadas destituições. Até que ponto os membros (mais comuns) com assento nas parcerias locais representam ou podem (estão preparados e legitimados para) acolher e estimular a participação da população abrangida e face a ela serem capazes se agilizar mecanismos de escuta e não de "mera" transmissão. É importante avaliar, mais cedo do que tarde, quem tem assumido a represntação dos pobres e que interesses tem defendido.

Pode hoje já falar-se em *ganhos da experimentalidade* feita com base no trabalho em parceria: *i*) o primeiro é sem dúvida o ganho da clara responsabilização estatal, *ii*) a par de ganhos vindos do número e diversidade dos parceiros envolvidos. De entre as cerca de 3100 entidades, 52% pertencem ao poder local, 31% são IPSS´s, Misericórdias e Mutualidades, 8% parceiros sociais convencionais, 9% outros.

Tendo em conta esta composição, pode falar-se de um ganho mais extenso que proporcionou *a recentração do Estado em contexto do local* (locais) e que o mantém aliado a propósitos de inovação, designando animando uma experiência com margens de autonomia delegada noutros agentes.

Outras questões podem ainda levantar-se a partir dessa janela a que chamamos indiscreta: que sentido dar e que orientação influenciar face aos hoje variadíssimos *cachos de parcerias existentes a nível local,* todas apostadas na lógica da territorialização (os Territórios Educativos de Educação Prioritária — TEIP´s, as Comissões de Protecção de Menores, os Projectos do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, os Programas Integrar, Ser Criança, Urban, etc). A lógica da territorialização poderá inovar e melhorar se não reproduzir os vícios e sobreposições que marcaram a gestão sectorizada.

A necessidade de acentuar e acelerar a articulação do RMG com outras medidas dirigidas para a inclusão dos excluídos, podendo ter expressão e desenvolvi-

mentos a nível local, exige e força compromissos políticos mais amplos cuja competência não reside no local.

Da cooperação profissionalizada e institucional é de esperar melhorados níveis de informação, espaço de consulta e decisão com consequências por exemplo no melhor uso dos recursos dos serviços, redução das taxas de não recebimento ou não candidatura às prestações, maiores índices de recorrência e confiança nos serviços. Mas para tudo isto importa que as CLA´s, não se transformem em claques ou clãs (que, como é sabido, vivem de cumplicidades indiferentes ao direito e aos direitos)

4 — E por último o *RMG como uma janela aberta sobre as práticas profissionais.* E aqui, apenas duas ou três notas.

Seja-me permitido que em primeiro lugar saliente o notável papel daquelas/daqueles que deram corpo à fase experimental da medida em condições de reconhecida adversidade: de ausência de recursos, de lacunar compreensão da extensão e implicação da medida, de insuficiente motivação de parceiros, face a um aparelho administrativo burocrático emperrado, rígido e pouco inteirado de outras especificidades que não as estandardizadas.

Até ao momento, as práticas profissionais, até talvez pelos motivos apontados, têm reproduzido muitas das cultivadas fronteiras disciplinares, construidas sob um paradigma desajustado para a compreensão e intervenção multidireccionadas no campo da pobreza e exclusão social.

Na sua extensa reflexão sobre a pobreza e exclusão social, Amartya Sen privilegia como instrumento fundamental no enfrentamento da pobreza o desenvolvimento do que designa de capacidade/capacitação, que identifica como pedra de toque e primeiro espaço de vantagem. O seu foco no desenvolvimento da capacidade significa: *i*) não enfatizar os bens como tal, mas considerá-los na medida do que permitem a alguém fazer de si e da sua vida, e *ii*) desenfatizar também a utilidade associada com o que é feito dos bens e recursos distribuídos. Ora quando se enfatiza como questão central o desenvolvimento de capacidades, a métrica dos bens e recursos ou rendimentos será feita a partir das condições que permitirão gerar possibilidades de escolha individual (diferentemente da métrica da utilidade que se pauta por um receituário padronizado de escolhas). Traduzido este objectivo na esfera do que pode estar compreendido por inserção e na autonomia que lhe deve subjazer, percebe-se que esta é uma área de extensos compromissos interprofissionais e cívicos, bem para além da administração da medida. Podendo reconhecer que muitos técnicos contribuíram para o não depauperamento (isto é a sua concepção e implementação ajustada e imaginativa) da medida, pode, por outro lado perceber-se a tensão entre estas práticas e as convencionalmente divisivas entre profissionais

pensantes, investigadores e avaliadores e os executores e experimentadores que alimentam as reflexões subsequentes, mas só excepcionalmente nelas participam de pleno.

O desafio que está neste terreno colocado aos técnicos está igualmente posto às instituições, desafiando o seu habitual papel em direcção a outras formas de conjugação e cooperação. O mandato hoje é mais extenso do que a execução: a cooperação inter profissional faz parte do léxico aceite e, por isso, deve integrar-se nas práticas profissionais e o mesmo com o trabalho interinstitucional. A exigência (auto)imposta de inovação, implica dar passos também numa cooperação interinstitucional refeita. Lembro-me , como todas nós, dos extensos trabalhos que têm sido feitos a propósito da pobreza, mas sobretudo centrados nas práticas dos profissionais ditos da linha da frente (Assistentes Sociais primordialmente). Para além da deturpação em que muitos assentam sobre o que é a participação interdisciplinar, chega a confundir-se a política de enfrentamento dos problemas com as práticas profissionais que medeiam alguns passos da sua implementação.

O que será uma articulação interdisciplinar mais inovadora e comprometida que faça do conhecimento uma propriedade colectiva e não seja isolacionista face aos riscos da intervenção? Tenho para mim que um passo importante é vencer a timidez versus auto-suficiência profissionais como formas dispensáveis de encontro entre contributos.

A necessidade de agir sobre as pessoas e sobre as estruturas implica rever os mandatos disciplinares tal como os temos protagonizado. Revisões também se precisam quanto à atribuição de importância e hierarquia que tem resultado de se tomar como campo de intervenção o nível individual, o nível institucional, os níveis intra ou interinstitucionais, ou os de acesso directo às fontes decisoras. Em trabalhos que implicam esta abrangência, a importância do efectuado não resulta do papel estratégico que um deles pode ter, momentânea e isoladamente, mas, sobretudo, da conjugação conseguida entre os vários factores.

E a partir desta janela indiscreta, da qual se vê tambem algo do que tem sido (e podemos dispensar) na prestação do designado Estado providência, ainda poderiamos deixar uma última interrogação. O sentimento (mais do que menos) generalizado do interesse político desta medida (RMG) pode fazê-la correr riscos que afectaram aquela forma política de Estado — a sua política de contentamento. Isto é de tanto admirar a obra que fez esqueceu-se de manter uma auscultação crítica da realidade que lhe desse conta do que estava em mutação e estimulasse as alterações de política necessárias. E porque reconhecemos que tal política de contentamento ofuscou o que poderia ter sido uma dinâmica de ajuste e ganho para os que mais dependiam do Estado providência (que vieram a ser dos menos "beneficiados"), temos

pois conhecimento, experiência feita ou analisada que nos exige estar no RMG na posição de interpelar e ser interpelado, o que exige que se releve o muito que de adequado acontecerá, mas aprendendo a detectar e corrigir as áreas de incumprimento e insucesso.

E por falar em janelas... grata à organização que abriu esta janela de debate.