

# O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção<sup>1</sup>

Eduardo Vítor Rodrigues<sup>2</sup>

## **Resumo:**

O surgimento e o desenvolvimento do Estado-Providência e do debate sobre a pobreza e as políticas sociais ficam marcados, em Portugal, como noutros contextos, por um conjunto de dimensões sociais e económicas, mas também ideológicas e conceptuais. Neste texto discute-se a emergência das principais noções e autores que orientam muito do debate produzido sobre esta temática. Discute-se ainda o caso concreto português, em termos histórico-jurídicos e em termos conceptuais, a partir de uma medida de política social em particular, o Rendimento Mínimo Garantido, mais tarde Rendimento Social de Inserção. Finalmente, analisa-se o papel desta medida no reforço (ou não) do (quase) Estado Providência português, assim como os caminhos prospectivos que podem daí ser desenhados.

**Palavras-chave:** Rendimento Social de Inserção; Política social; Estado- Providência; Pobreza; Exclusão social; Inclusão.

## **1. As políticas sociais e a materialização dos direitos**

Ao longo da história do direito, a enunciação e a explicitação sobre o domínio dos direitos reais têm assumido uma acentuada prioridade. O mesmo não tem acontecido no caso dos direitos sociais.

Assim, os direitos sociais e económicos constituem um modelo de cidadania social e económica, que é a nova dimensão da cidadania aberta ao campo do trabalho e do mercado. Assim, estes direitos devem ser equacionados a partir da ideia de justiça social e enquadram-se, sobretudo, na necessidade de distribuição de rendimentos e na consequente protecção aos mais vulneráveis, aos pobres e aos trabalhadores, sob a lógica de princípios como os da solidariedade e da igualdade.

---

<sup>1</sup> Texto produzido a partir de parte do trabalho empírico (análise documental e entrevistas) da investigação sobre modos e dinâmicas de exclusão social de beneficiários de RMG/RSI, no âmbito do Doutoramento do autor. O referido trabalho encontra-se em fase de publicação pela editora Afrontamento, tendo obtido financiamento da FCT (Projecto POCTI/42842/SOC/2001).

<sup>2</sup> Sociólogo e Professor Auxiliar do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras do Porto (Email: eduardor@letras.up.pt).

Norberto Bobbio considera também que os direitos sociais (de segunda geração) são equiparados aos direitos fundamentais. Para o autor, os direitos individuais tradicionais consistem em liberdades que exigem obrigações negativas dos órgãos públicos, ao passo que os direitos sociais consistem em poderes que só podem ser realizados com um certo número de obrigações positivas (Bobbio, 1992:21). Esta tese está na linha da lógica da “teologia política” que caracterizou a Europa da Revolução Francesa (1789). Atributos “divinos” (*potestas constituens, norma normans, creatio ex nihilo*), ou seja, poder de constituir, poder de editar normas, poder de criação a partir do nada) alicerçam-se na ideia de onnipotência da Constituição.

Forma-se, assim, uma nova visão do homem: a do homem social, tendo como base o direito de cada um e formando um conjunto solidário. Esta será retomada por Karl Marx, que valorizará mais os aspectos sociais.

O direito normativo vigente começa a sofrer pressão da sociedade, a qual pretende impor a necessidade de elaboração de novas leis com aspectos sociais mais amplos. Esta necessidade tem origem no grande distanciamento socioeconómico das classes dominantes existentes e no empobrecimento de milhões, face ao enriquecimento de poucos. Desse modo, começa a surgir campo para um “direito social”, o qual tem as suas bases fundamentais nos aspectos sociais da nação e na protecção efectiva dos direitos primordiais do ser humano, como a vida, a dignidade, a integridade física, a consciência, a liberdade, entre outros.

Como se compreende, a igualdade presumida é uma igualdade de direito que visa integrar, essencialmente pelo voto, o conjunto de pessoas na participação política. É então uma igualdade formal, concebida em termos de cidadania, que não invalida as desigualdades económicas e sociais. Para Alexis de Tocqueville, esta igualdade constitui o princípio fundador das democracias modernas (Tocqueville, 1981; Tocqueville, 1989). Este conceito de igualdade de cidadania opõe-se ao conceito de equidade, radicado nas correntes teóricas dos anos 50, nos Estados Unidos, em particular do filósofo americano John Rawls, e por referência a uma postura de discriminação positiva das minorias mais pobres (Rawls, 2000), numa lógica que muito dificilmente se dissocia do assistencialismo mais básico.

O século XIX foi favorável à eclosão das ideias socialistas, porque a industrialização fez-se acompanhar de um maior (re)conhecimento da pobreza. Na Grã-Bretanha, este fenómeno foi mais marcado do que em qualquer outro país; aí se colocou a interrogação sobre as principais alternativas ao sistema capitalista: as cooperativas e as mutualidades. Em França, múltiplas correntes socialistas aparecem sobre a égide de Saint-Simon, Fourier, Proudhon e Marx.

Por seu turno, Marshall defendeu existir uma clara tendência na sociedade moderna em direcção a uma igualdade social cada vez mais ampla, tendência que viria a desdobrar-se em diferentes gerações de direitos (Marshall, 1950). A primeira geração seria constituída pelos direitos civis, quer dizer, os direitos necessários ao exercício da liberdade individual, surgidos sobretudo ao longo do século XVIII. A segunda geração seria constituída pelos direitos políticos, que dizem respeito ao exercício do poder político, emergentes no século XIX. Finalmente, a terceira geração de direitos, os direitos sociais, referentes ao bem-estar económico e social, foram formulados já no século XX (Marshall, 1950).

Por sua vez, David Held defende que a crise da cidadania passa pela ausência de um modelo de direitos básicos aplicável a todas as sociedades (Held, 2000; 1994). De facto, os direitos de cidadania só podem efectivar-se legitimamente numa sociedade global se assumirem o desafio do multiculturalismo, ou seja, se forem definidos, não como direitos abstractos e universais, de acordo com a tradição ocidental, mas redefinidos a partir dos valores locais das diversas culturas. Assim, “o elemento social da cidadania não se refere à capacidade de executar os direitos de cidadania, mas às possibilidades de atribuição de recursos e capacidades necessárias ao exercício desses direitos” (Mozzicafreddo, 1997:182).

Ora, os conceitos de igualdade e de democracia aparecem estreitamente correlacionados. A noção de direitos sociais aparece mais tardiamente e tem mais que ver com a emergência do Estado-Providência e dos encargos assumidos pela sociedade. A democracia, por sua vez, caminha a par com o conceito de cidadania. Assim, quando falamos de uma crise das sociedades democráticas, estamos também a falar de uma crise de cidadania, pois apesar de os estados não atentarem de forma directa contra os direitos do homem, a verdade é que a liberdade não está presente em todas as esferas da vida humana. “Há crise de cidadania quando está em causa a dignidade igual para todos. Sem esta igualdade de dignidade e, consequentemente, de direitos, não é possível pensar e viver a democracia” (Fernandes, 1994:46).

De facto, o reconhecimento dos direitos sociais está ligado à existência de uma participação activa na vida social, pois é através do accionamento destes direitos que se pode promover a efectiva inserção social. Por outro lado, nem todos os indivíduos conseguem usufruir de igual modo dos direitos, isto é, existe discriminação. Finalmente, nem todos os indivíduos têm a mesma capacidade para realizar os seus direitos. Existem alguns grupos sociais que não têm capacidade de mobilização social, não conseguindo expressar as suas necessidades e reivindicar os seus direitos sociais. Assim, “os direitos do homem são, na verdade, uma função da natureza humana e das condições históricas da sociedade, na perspectiva de uma luta da humanidade pela sua própria emancipação” (Fernandes, 1994:24).

Nesta linha, assume-se uma mudança nas modalidades de combate à exclusão social e na (re)configuração da segurança social. As políticas sociais activas (como o actual RSI) são praticadas no contexto de uma importante alteração estrutural da segurança social, caracterizada pela passagem de um modelo dito “tradicional” para um “novo” modelo. Nesta transição, o princípio do assistencialismo, em que assenta a caridade exercida junto das famílias em situação socioeconómica vulnerável, dá lugar ao princípio da universalidade de direitos a todos os cidadãos. De facto, a introdução dos direitos sociais nas sociedades capitalistas contribuiu para dar a cada pessoa condições de vida independentes do mercado, o que permitiu evitar fazer de cada cidadão uma simples mercadoria sujeita a troca mercantil. Assim, cada sociedade aplicou esta lógica de desmercadorização de maneira específica e é possível hoje distinguir diferentes tipos de modelos (sociais europeus).

## Quadro 1 - Alteração estrutural da segurança social

<i>Modelo Tradicional</i>	<i>Novo Modelo</i>
Abertura generalizada e igualitária	“Diferenciação” e discriminação positiva
Prestações uniformes	Definição das prestações a partir das necessidades sociais
Sectores distintos e separados uns dos outros (saúde, acidentes de trabalho, velhice, família)	Tratamento transversal do conjunto de problemas sociais encontrados por uma mesma pessoa
Administração centralizada	Partenariado contratualizado com todos os actores em presença
“Administração de gestão”	“Administração de missão”
Centralização e administração piramidal	Descentralização e territorialização
Enquadramento nacional	Enquadramento local/territorial
Estrutura piramidal	Estrutura reticular
Rigidez institucional	Interinstitucionalidade
Subsidio	Contrato de inserção
Assistência	<i>Learnfare/Workfare</i>
Caridade	Direitos

Fonte: Palier, 2002:289 e 290.

Neste novo modelo, a definição das prestações assenta num critério de diferenciação das situações socioeconómicas, a partir do qual são definidos os seus valores e as suas contrapartidas. Trata-se da passagem da protecção social geral (regime geral) para os grupos sociais vulneráveis (regime diferenciado). Nestas contrapartidas estão incluídas novas modalidades de inserção em contexto laboral ou de formação, numa lógica de *workfare*<sup>3</sup>, com contratos de inserção encarados como instrumentos de facilitação da relação com o mercado de trabalho.

Do ponto de vista da intervenção institucional, a territorialização e o trabalho reticular (numa lógica de partenariado e de interinstitucionalidade) adquirem um papel central na “activação” e no envolvimento das diferentes instituições no projecto de integração social. O centralismo cede lugar à lógica territorial e descentralizada como instrumento de adaptação das intervenções e de participação das instituições locais numa estrutura de efectiva parceria.

<sup>3</sup> Este conceito resulta da ideia segundo a qual para receber ajudas públicas torna-se necessário em contrapartida fornecer um trabalho à sociedade.

O trabalho em rede é, assim, um dos aspectos cruciais neste novo modelo de segurança social, na medida em que deixamos de ter uma estrutura de organização piramidal e rígida para termos uma estrutura reticular e interinstitucional<sup>4</sup>.

Assim, actualmente, o modelo de cidadania consagrado na Revolução Francesa e ajustado ao contexto do pós-guerra, entrou em franco processo de crise, em função de alguns factores essenciais. Por um lado, devido à desmontagem economicista do Estado-Providência nos países ditos desenvolvidos, com extensão aos países em desenvolvimento, numa lógica marcadamente neoliberal. Por outro, devido ao fim da bipolarização política, ideológica e económica do mundo que, em certa medida, forçava a presença de estados com perspectivas mais sociais nos países capitalistas para fazer frente ao modelo socialista (estatal) de sociedade. Do mesmo modo, devido ao acentuado processo de globalização da economia e da cultura que impõe uma nova lógica, complexificando as escalas territoriais e pondo em questão pressupostos básicos do estado-nação como os da nacionalidade e da representação política. Finalmente, devido à exacerbação do “individualismo”, fortemente estimulado pelas sociedades de consumo, que romperam limites impostos pelas fronteiras nacionais para imporem os seus mercados como um todo.

## 2. A organização do Estado e as políticas públicas

Os países ocidentais democráticos ensaiaram a promoção de algumas medidas políticas, não conseguindo, no entanto, erradicar a pobreza. Aliás, crescimento económico, aprofundamento das desigualdades e desemprego são três realidades que podem coexistir num mesmo espaço e num mesmo tempo.

A vulnerabilização é um processo cumulativo de um conjunto de riscos, dificuldades ou *handicaps*, através de trajectórias de vida que reforçam diferentes tipos de rupturas e perdas ou privações, as quais são agravadas pelos mecanismos sociais de estigmatização prévios ou posteriores ao processo de ruptura. Este processo é estrutural, mesmo em contextos socioeconómicos de prosperidade, na medida em que a pobreza é uma noção de privação (por comparação de uns indivíduos com outros) no interior de uma sociedade com normas e valores em mudança (Townsend, 1993).

Nas sociedades pré-modernas, os riscos eram sobretudo externos à sociedade. Imperavam os riscos naturais, climáticos, geológicos, que, embora tendo consequências para a sociedade (na produção agrícola, por exemplo), não estavam sujeitos à intervenção directa do homem. Do ponto de vista comunitário, a coesão estava garantida pelas redes formais (como as *guildas* ou as corporações) e pelas redes informais (comunitárias, de vizinhança, de entreajuda). Como diz Georges Duby, essa é a sociedade dos “enquadrados, protegidos, munidos” (Duby, 1966:25).

As sociedades modernas trazem uma nova forma de organização social e um novo estatuto para o indivíduo, assumindo uma perspectiva de maior liberdade da acção individual, na qual a coesão social não se faz anulando os indivíduos, mas, pelo contrário, integrando as especificidades e as liberdades individuais. Emerge assim a sociedade de indivíduos (Elias, 1993), que necessita de mecanismos internos de

---

<sup>4</sup> Em Portugal, passou pela instituição das Redes Sociais (Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, e rectificada pela Declaração de Rectificação 10-O/98).

regulação, de modo a evitar a insegurança total e o risco de destruição da própria sociedade.

Os riscos sociais, outrora colectivos ou colectivizados, passam a reconfigurar-se. Num processo de negociação individual, estes riscos passam a ser riscos sociais privatizados, que se traduzem em políticas de carácter mais individual, pessoal e assistencial. A protecção social não é, pois, um elemento estrutural, colectivo ou universal. Começa por ser um elemento pontual, paliativo e meramente assistencial. Inaugura-se assim a “protecção assistencialista” como vector fundamental da (lacunar) intervenção estatal no domínio das vulnerabilidades sociais.

O principal objectivo deste modelo de intervenção baseado no assistencialismo é controlar os grupos sociais vistos como mais perigosos, reagrupando-os todos numa mesma categoria e colocando-os em bairros, asilos, hospitais, etc., espaços destinados a receber e a controlar grupos sociais passíveis de ameaçar a ordem social. Manter a ordem pública não é somente uma preocupação estatal, mas também das próprias classes dominantes, que consideram que os grupos marginais são ameaçadores dos seus direitos. Este modelo repressivo apresenta uma lógica de actuação finalista, ou seja, não procura prevenir novas situações de pobreza, mas apenas actua *a posteriori* e numa base assistencialista.

Estamos, como tal, na presença de um paradoxo: se, por um lado, esperamos que os grupos sociais mais fragilizados tenham consciência da sua situação de excluídos (mantendo uma postura de submissão e de dependência) e que refaçam o seu quotidiano em função desse estigma (recorrendo ao assistencialismo), por outro, para serem bem sucedidas, as políticas sociais contam com a capacidade destes grupos para rejeitarem o seu estatuto e para posteriormente repensarem o seu futuro, construindo novos projectos (de vida). Ou seja, “mantém-se uma dependência crescente do assistido para, a termo, lhe possibilitar a sua independência” (Frétygné, 1999:118).

Deste modo, o assistencialismo serve sobretudo à reprodução da pobreza, uma vez que as instituições assistenciais mobilizam basicamente recursos económicos e desvalorizam a mobilização dos fundamentais mecanismos de poder: “as instituições assistenciais, através de práticas de despolíticação, servem normalmente de válvula de escape ao funcionamento da sociedade, colocando sob tutela os indesejáveis e actuando como agências de normalização. Criadas para promover a erradicação da pobreza, acabam por reforçá-la” (Fernandes, 1991:60).

Na esteira de Lorient, a vivência da pobreza e da exclusão social<sup>5</sup> assume diversas formas, ora numa lógica de vitimização e de adopção de uma postura passiva (aceitando as condições de vida), ora lutando no sentido de uma crescente afirmação da cidadania (desenvolvendo mecanismos de fuga a estas situações) (Lorient, 1999). Com efeito, “enquanto uns encontram a sua saída, outros são levados a aceitar como natural a sua condição. Assim se reproduz a sociedade e se conserva o equilíbrio e a harmonia na desigualdade” (Fernandes, 1991:49). No caso da adopção de uma postura activa e de uma estratégia institucional positiva, verificamos que muitos indivíduos são capazes

---

<sup>5</sup> A distinção conceptual não é aqui aprofundada, dado que neste contexto a abordagem inclui as duas perspectivas. A análise mais específica sobre o assunto pode ser encontrada em RODRIGUES, Eduardo Vítor (2000), “O Estado-Providência e os processos de Exclusão Social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português”, in *Sociologia*, n.º 10, Porto, FLUP, assim como, mais recentemente, em RODRIGUES, Eduardo Vítor, (2010), “*Escassos Caminhos: os processos de imobilização social dos beneficiários do RMG/RSI*, Porto, Afrontamento.

de construir um projecto de vida e de se projectarem nele, reagindo positivamente sobre a sua situação.

A incorporação de uma cultura da pobreza resulta num processo de acomodamento dos mais pobres, face aos benefícios que recebem e aos seus modos de vida, num processo que se torna vicioso e impeditivo da reinserção, quando acompanhado por práticas institucionais desadequadas. Assim, “há famílias que auferem substanciais rendimentos e continuam a viver em insalubres tugúrios. Há rurais que buscam barracas na periferia de grandes centros urbanos para terem direito a uma casa cedida pela edilidade” (Fernandes, 1991:55). Esta interiorização da cultura da pobreza pode ser um elemento explicativo central do processo de “imobilização social” dos indivíduos e dos grupos, de maneira cumulativa e multidimensional, no sentido das “desigualdades multiplicadas” (Dubet, 2001).

No entanto, a análise da cultura da pobreza deve ser contida nos seus limites teóricos. É verdade que as dinâmicas culturais e os modos de vida são factores reprodutores da condição do pobre. Mas é também verdade que a abordagem “ideológica” da cultura da pobreza pode servir à “dessocialização” da pobreza, atribuindo os insucessos das políticas sociais aos próprios pobres, mais do que à organização dessas políticas e à sua génese institucional. Assim, “quando os excluídos mergulham num universo de fragilidades, as políticas sociais têm de possuir a capacidade de abrir horizontes de futuro, conferindo graus suficientes de confiança à vida das pessoas. Neste caso, as representações sociais tendencialmente voltadas para a reprodução social necessitam de ser alteradas de modo a favorecer a produção social” (Fernandes, 2000:212).

A “pobreza envergonhada” também se manifesta nos indivíduos que vivem na dependência de subsídios, sem deixarem, contudo, de manter práticas anteriores, numa tentativa de conservar a anterior imagem de pertença a uma classe mais abastada. Assim, a ocultação e a dissimulação são os mecanismos de recusa da passagem para uma condição socialmente desvalorizada (Loriol, 1999). Por sua vez, o *imobilismo social*<sup>6</sup> não permite, muitas das vezes, uma fuga à pobreza rumo a uma nova posição social mais privilegiada.

A sucessiva acumulação de várias crises económicas, financeiras e sociais e o crescente demissionismo estatal fazem desaparecer as poucas certezas ainda existentes relativamente ao futuro individual e colectivo. Esta nova zona de incertezas abre nichos à conflitualidade e à violência, permitindo, assim, o surgimento de identidades culturais distintas que têm como base de aglutinação a religião, a etnia, entre outras (Dubet, 1987; Dumont e Pequet, 1997). O reforço destas micro-identidades culturais aumenta com o despertar de um sentimento generalizado de individualismo.

Os serviços públicos começam a ser alvo de uma desestruturação progressiva e de um desinvestimento gradual, legitimados pela ideologia neoliberal da crise e da ineficiência. Curiosa metamorfose: o desinvestimento público passa a ser consequência dos (produtiva e economicamente) ineficientes serviços públicos, quando normalmente fora o primeiro que determinara os insucessos do segundo. Mais: a razão do desmantelamento dos serviços públicos é, ironicamente, o instrumento da sua avaliação. E pior ainda: emergem instrumentos ideológicos de fragilização de

---

<sup>6</sup> Ver RODRIGUES, Eduardo Vítor, (2010), “*Escassos Caminhos: os processos de imobilização social dos beneficiários do RMG/RSI*”, Porto, Afrontamento.

Estado e de simultânea legitimação de um mercado que parece tão promissor como segmentado.

A protecção (social) é anterior à existência do Estado. Podemos encontrá-la inicialmente como uma acção informal, de carácter religioso e familiar, baseada na entreajuda comunitária.

No século IV a. C., na Grécia antiga, Platão idealizou um Estado que fizesse todos os homens felizes, possibilidade que, segundo o filósofo, residiria somente na República. Contudo, se nos debruçarmos sobre a sua teoria expressa na obra *A República* (Platão, 1973), encontramos já uma sociedade assente em fortes desigualdades sociais<sup>7</sup>. Para Platão, a evolução das formas de organização social começa pelas formas de governo que já existiam naquela época (e que eram apontadas como malignas) e terminam na forma de Estado ideal – a República.

A República é uma sociedade de tipo vertical, composta pelos incluídos e pelos excluídos. As desigualdades existentes são intercategoriais (incluem as três categorias) e não-intracategoriais (pois cada classe é homogénea). Se Platão afirma que a República só pode funcionar se for estruturada de uma forma única, então numa estrutura inalterável todos os males que este modelo de Estado trouxer serão igualmente inalteráveis, logo incontornáveis. Assim, o estado de pobreza dos artífices e lavradores é aceite naturalmente.

Num prisma de análise distinto, Immanuel Kant pretende tratar as melhores maneiras de combater os males que a Humanidade enfrenta, numa linha de algum pessimismo antropológico que acompanha o seu pensamento. Segundo Kant, toda a filosofia da História é uma filosofia da guerra, porque o mundo apresenta-se desde sempre sob a forma de violência, já que os homens são naturalmente egoístas e imorais. O indivíduo só se realiza na satisfação das suas próprias necessidades e desejos; daí que entre facilmente em conflito com os outros indivíduos. O homem vivendo em sociedade “necessita de uma entidade superior, que condicione a sua própria vontade e o obrigue a obedecer a uma vontade assumida para todos” (Kant, 1981:50 e 51).

O mesmo se passa com os estados: como os indivíduos são naturalmente violentos, as guerras são inevitáveis e ocorrem com muita frequência. Os estados entram em guerra, porque cada um procura defender os seus interesses egoístas. Contudo, Kant acredita que é possível estabelecer a paz entre os estados, na medida em que as sociedades passam da anarquia à lei e da dispersão social a agrupamentos políticos cada vez mais alargados. A República “é muito difícil de estabelecer e mais ainda de conservar, até ao ponto em que tantos afirmam que a República é um Estado de anjos e que os homens, com as suas tendências egoístas, são incapazes de viver numa constituição tão sublime” (Kant, 1933:45). Assim, “sobre as diferentes vontades particulares de todos é necessário uma causa que as una, para constituir a vontade geral, e essa causa unitária não pode ser nenhuma das vontades particulares” (Kant, 1933:54).

De facto, os estados tendem a abandonar o seu estado anárquico e unem-se na construção de uma sociedade civil universal. O direito existe para que seja limitada a liberdade de cada indivíduo, ao mesmo tempo que deixa espaço para que este desenvolva as suas capacidades dentro de um quadro normativo. Deste modo, cada

---

<sup>7</sup> Deve notar-se, no entanto, que nem as mulheres, nem os escravos participavam nos debates e que tudo era decidido, em última análise, pelos cidadãos da *polis*.

estado passa a ver garantidos os seus direitos, não sendo necessário o uso da força. “A ideia de uma constituição em harmonia com os direitos naturais do homem, a saber, aquela em que os que obedecem à lei, ao mesmo tempo, devem criar leis, torna-se a base de todas as formas de Estado” (Kant, 1981:113).

Na perspectiva de Kant, a República é o único regime em que o poder é exercido segundo leis bem definidas e feitas de acordo com o consentimento de todos os cidadãos que se encontram representados. A democracia é, apesar disso, um regime com riscos incorporados, podendo rapidamente degenerar em anarquia, na medida em que não existe separação de poderes: se um soberano age erradamente, só a República o pode julgar, pois separa claramente os poderes legislativo e executivo, e só ela é capaz de garantir o direito universal já referido. “O republicanismo é o princípio da separação do poder executivo – o governo – e do poder legislativo” (Kant, 1933:23). Kant aponta então este regime como uma maneira de podermos aspirar à paz perpétua: “A constituição republicana, para além da natureza da sua origem, que nasce da clara fonte do conceito de direito, ... [tem] a vantagem de ser a mais propícia para chegar ao desejado fim: a paz perpétua” (Kant, 1933:21).

No século XIX, Alexis de Tocqueville considerava que as sociedades viviam numa desigualdade permanente, sendo dominadas pela hierarquia e pela tradição, pelo que a posse da terra era ainda um factor determinante para a posição social (Boudon, 2005). O sistema de valores em vigor era na sua generalidade respeitado, não havendo lugar para grandes tensões ou conflitos (Tocqueville, 2000).

A democracia surge numa perspectiva de negação da desigualdade permanente, de luta contra os extremos da opulência e da riqueza: “imaginemos que existia um corpo legislativo representante da maioria sem ser necessariamente o escravo das paixões dessa mesma maioria, um poder executivo auto-suficiente, e um poder judicial independente das outras duas autoridades; haverá mesmo assim um governo democrático, mas já sem qualquer risco de tirania” (Tocqueville, 2000:60 e 61). Na democracia, as diferenças existentes de educação, riqueza ou outras já não são suficientemente fortes, pelo que as relações sociais baseiam-se numa nova comunidade de indivíduos iguais. A liberdade deixa então de ser vivida como um privilégio de alguns e passa a ser vivida como um direito de todos. Para que os indivíduos possam viver a sua liberdade, têm de se afirmar enquanto agentes responsáveis, capazes de aumentar progressivamente a sua esfera de acção.

Ao Estado cabe destruir a velha ordem hierárquica e suprir as necessidades igualitárias dos indivíduos. Por outro lado, Tocqueville sublinha o facto de o princípio da centralização da aristocracia aparecer como um aspecto dominante da democracia. Este seria o maior perigo do sistema democrático, havendo por isso um confronto directo entre o governo e o indivíduo. Esta antítese faz com que a principal preocupação das sociedades democráticas seja restringir o poder do Estado por via da participação colectiva. De facto, “as nações dos dias de hoje não podem impedir o alastramento das condições de igualdade. Mas dependerá delas se essa igualdade for sinónimo de servidão ou de liberdade, de sabedoria ou de barbárie, de prosperidade ou de miséria” (Tocqueville, 2000:78).

Para além da liberdade, existe ainda outra condição necessária para que se verifique a passagem de um regime aristocrático para um regime democrático (a existência de uma ordem social, partindo uma vez mais da noção de igualdade). Se, por um lado, para garantir a liberdade individual é necessário estabelecer uma ordem

(garantindo espaços isentos de interferências alheias), por outro lado, a ordem social só pode ser garantida através de restrições impostas aos cidadãos.

Alexis de Tocqueville propôs uma interpretação coerente da passagem da sociedade do Antigo Regime, sociedade composta por “ordens” e de “estados”, para a sociedade moderna, que ele designa por democrática e que se caracteriza pela mobilidade social dos indivíduos. A sociedade democrática cria condições favoráveis para o crescimento e para a igualdade, como mostra o exemplo da América, mas ameaça certos valores, especialmente a liberdade. Trata-se assim de estabelecer os fundamentos de uma “*ciência nova*” da sociedade para prevenir esta ameaça.

Ainda na linha de Tocqueville, a democracia define-se pela igualdade de condições e engloba três processos: o movimento de igualização dos direitos individuais (políticos e cívicos), em que esta igualdade dos direitos é inseparável da extensão das liberdades públicas a todos os membros da sociedade; a difusão de um certo bem-estar material a toda a população, o que permite aceder às posições sociais elevadas (num trajeto de mobilidade social ascendente), e a generalização de uma representação igualitária das relações sociais. Esta tendência pluridimensional para a igualdade de condições é assumida por uma vasta classe média. Assim, a democracia não se caracteriza unicamente por um regime político que garante as liberdades. Ela traduz também um Estado social marcado pela igualdade, a qual se entende tanto como um estado “de espírito”, como um estado de facto. O Estado democrático identifica-se, assim, pela igualdade de direitos e pela igualização das condições. No domínio político, a igualdade dos direitos significa primordialmente a passagem da sociedade monárquica, na qual os indivíduos são considerados como sujeitos desigualmente dotados de privilégios, para a sociedade democrática, onde eles se tornam cidadãos e onde todos olham a lei como elemento superveniente.

Para o autor, em democracia, as relações de trabalho são fixadas mediante um contrato que se baseia num acordo de vontades livres limitando de maneira temporária os direitos e os deveres dos contratantes<sup>8</sup>. A democracia tende para a generalização do bem-estar, e a função do governo democrático é a produção de bem-estar. O estado de espírito democrático significa que os indivíduos se sentem e pensam como iguais. Nas sociedades democráticas, a mobilidade social transforma as relações entre os homens; se as desigualdades reais subsistem, a opinião pública cria uma “*igualdade imaginária*” entre todos os homens, que repousa no facto de as posições sociais de cada cidadão se poderem inverter (Boudon, 2005).

Por seu lado, John Stuart Mill defende uma corrente utilitarista, que consiste em transpor para o plano relativo aquilo que era até então tido como absoluto e transcendente. Deste modo, partindo do princípio de que os homens devem construir um sistema baseado na lei e na razão passível de garantir a felicidade, o autor entende que todas as acções humanas são justas, quando buscam atingir essa felicidade, e injustas, quando visam o contrário. Como tal, as leis sociais devem colocar a felicidade de cada indivíduo em total harmonia com os interesses da comunidade. Por outras palavras, “uma sociedade entre seres semelhantes só pode existir baseada na compreensão de que os interesses de todos devem ser igualmente respeitados” (Mill, 1961:54). Para

---

<sup>8</sup> Assim, para Tocqueville, uma sociedade democrática tende a apagar progressivamente as distinções de classe e a uniformizar crescentemente as condições de vida. A sua preocupação principal será sempre a do bem-estar material. Esta sociedade terá paixão pela igualdade e gosto pela liberdade.

Stuart Mill, o utilitarismo ou o princípio da felicidade não é ainda o fim único das sociedades actuais. Pelo contrário, segundo ele, “toda a história do progresso social tem sido uma série de transições pelas quais os costumes ou as instituições deixam sucessivamente de ser considerados como necessidades primárias da existência social para passarem à categoria de injustiças e tiranias” (Mill, 1961:99 e 100). No entanto, ao manifestar o desânimo relativamente ao processo histórico, o autor não deixa de fazer uma referência à incapacidade humana, e não ausência de vontade, para intervir individual ou colectivamente na sociedade: “*os homens perdem as suas aspirações mais elevadas, tal como perdem a sua finura intelectual, porque não dispõem de tempo ou de oportunidade para as cultivar; e entregam-se aos prazeres inferiores, não porque deliberadamente os preferam, mas porque são os únicos a que têm acesso*” (Mill, 1961:25).

De facto, nas sociedades tradicionais, a individualidade existia em excesso, pelo que a maior dificuldade consistia em estabelecer a ordem social, de modo a que os homens dominassem os seus impulsos. A lei surge então para se afirmar acima dos preceitos individuais, em todas as suas vertentes.

Nas sociedades actuais, o Estado faz com que os povos aceitem a autoridade pública como reguladora de toda a conduta privada<sup>9</sup>. Contudo, “os que governam tanto são escravos da sua organização e disciplina, como os governados o são deles” (Mill, 1973:246). Por seu turno, as minorias aceitam essas regras de conduta; logo, ao não fazerem escolha alguma, não estão a exercer as suas faculdades, pois não gozam da liberdade a que têm direito. Nestas sociedades, a individualidade está bem disciplinada e os homens pecam agora pela ausência de impulsos e de espontaneidade. Todas as classes sociais vivem sob uma vigilância apertada, agindo de acordo com aquilo que é costume. Os indivíduos “perdem-se” nas multidões. Assim, tanto a aristocracia, como a democracia podem representar estados de mediocridade colectiva, pois todos os decisores deixam-se conduzir pelos conselhos e influências de outros homens. Nestes dois regimes, tudo o que se revela *excêntrico* e foge à tirania da opinião pública é objecto de censura. Ora, “o facto de tão poucos hoje ousarem ser excêntricos assinala o perigo principal da época” (Mill, 1973:165). Acontece que “a natureza humana não é uma máquina que se construa segundo um modelo e se ponha a fazer exactamente o trabalho que se lhe destina, mas sim uma árvore que precisa de crescer e desenvolver-se em todas as suas partes” (Mill, 1973:152).

O princípio da liberdade defendido por Stuart Mill só se pode aplicar em sociedades ditas avançadas, onde a Humanidade procurará o aperfeiçoamento por meio da discussão livre e igual: “no fim de contas, o valor de um Estado depende do valor dos indivíduos que o compõem” (Mill, 1973:250). Apesar de ser necessário que se verifiquem algumas regras gerais na conduta dos seres humanos – os próprios interesses de cada indivíduo e, em particular, a sua espontaneidade –, estas devem ser deixadas ao livre exercício de cada indivíduo. O Estado não pode intervir em questões inerentes à liberdade do indivíduo, nem tão-pouco querer fazer aquilo que os indivíduos fazem melhor, pelo que não há necessidade nenhuma de reforçar o poder estatal. Na sua perspectiva, “um Estado que reduz os homens à condição de anões, a fim

---

<sup>9</sup> A suposta liberdade individual é controlada por uma ordem social estabelecida pela maioria que define as regras de conduta da humanidade e que tem dificuldade em entender que essas regras não são do proveito e do bem-estar de todos.

de que eles sejam mais dóceis instrumentos nas suas mãos (...) verá que com pequenos homens nenhuma coisa grande pode realmente efectuar-se” (Mill, 1973:250).

No entanto, neste período, o proteccionismo de carácter assistencial acarretava também alguns mecanismos de dependência e de contrapartida. A par do espírito de entreatajuda que existia entre aquele que protegia e aquele que era protegido, desenvolviam-se mecanismos de troca, coercivos e arbitrários, que faziam do protegido alguém à mercê do protector. Por exemplo, em troca de ajudas materiais, a sociedade ia exigindo como contrapartida que os grupos sociais mais fragilizados interiorizassem os padrões de vida tidos como dominantes. Criava-se, então, uma relação de inferioridade e de dependência de uns em relação aos outros. Sendo assim, “aqueles que são alvo de políticas de ajuda acabam sendo aprisionados num estatuto de pedintes e [...], em nome do amor do próximo, [...] institucionalizam-[se] formas perversas de dependência e sujeição” (Queiroz e Gros, 1996:7).

Com o reforço de outras formas de dependência, já não era possível aos grupos sociais desfavorecidos acederem a processos de mobilidade social ascendente. Assim, eram de imediato encarados pelos grupos dominantes como indivíduos sem capacidades autónomas, o que virá sempre a dar origem a todo um processo de rotulagem e de estigmatização-

### **3. O contexto português: evolução histórica e fragilidades estruturais**

Em Portugal, constituíram-se formas híbridas de Estado-Providência, por força do seu surgimento tardio e num contexto de menor prosperidade económica e fiscal. O caso português tem-se caracterizado por um modelo particular e por um conjunto de especificidades que o diferenciam dos restantes países europeus. Trata-se de um modelo de protecção social que é frequentemente dualista: a uma sobreprotecção de certos núcleos da força de trabalho (aqueles que são melhor pagos e têm uma relação salarial estabilizada) contrapõem-se níveis rudimentares de protecção social a algumas camadas da população.

O surgimento das políticas sociais foi sempre condicionado pelo desenvolvimento das formas de Estado que foram tendo existência histórica em Portugal. Assim, enquanto nos países mais avançados da Europa, sobretudo em França, iam surgindo mecanismos estatais de resposta aos problemas sociais, em Portugal, o Estado apresentava uma fraqueza política e financeira que comprometeu os mecanismos de acção social e tornou o país, actualmente, um dos mais atrasados da Europa a este nível. A Segurança Social, sendo um sistema social, orienta-se “pelo princípio da responsabilidade de todos os membros de uma sociedade na prevenção e cobertura de riscos e na construção de um bem-estar colectivo. Não pode ser por isso reduzida à relação de contribuição e poupança individual para benefício diferido ou seguro pessoal de eventualidade” (CLBSS, 1998:199).

Contudo, apesar destes condicionalismos ditarem um certo “abrandamento” e influenciarem de forma decisiva o modelo português de protecção social, há também um conjunto de especificidades que o distinguem do contexto europeu e que lhe conferem um carácter híbrido. Com efeito, muitos países da Europa Ocidental desenvolveram modelos eficazes de Estado-Providência interventores em diversos domínios sociais e promoveram a criação de respostas institucionais face aos principais problemas sociais emergentes, com evidentes impactos ao nível da qualidade de vida das populações. Em

Portugal, pelo contrário, as formas de Estado-Providência, nomeadamente por força do seu desenvolvimento tardio, desenvolveram um modelo particular e um conjunto de especificidades que, de certo modo, o diferenciam da maioria dos restantes países europeus. Será, então, possível concluir, desde já, que “as políticas sociais em Portugal são descontínuas, fragmentadas e sectoriais” (Rodrigues et al., 1999:44).

Em Portugal, o movimento associativo de protecção dos riscos sociais teve uma dimensão relativa, quando comparado com outros países europeus. Por um lado, o menor desenvolvimento económico do país e, por outro, a falta de enquadramento legal específico foram algumas das razões para que tal se verificasse (Capucha, 2002).

O primeiro passo institucional para a criação de uma estrutura de assistência pública em Portugal foi dado em 1835, com a criação do Conselho Geral de Beneficência que visava extinguir a mendicidade. Em 1901, o processo institucional caminha no sentido da criação da Repartição de Beneficência e do Conselho Superior de Beneficência Pública, com funções consultivas.

Com a instauração da República em Portugal e sobretudo através da Constituição de 1911, foram estabelecidos os direitos à liberdade, à segurança, à propriedade e à igualdade social. Defendia-se que a mendicidade deveria ser combatida, não através de medidas repressivas, mas por via de uma assistência pública adequada. Assim, no campo da assistência e da previdência social, foi estipulada em 1911 a reorganização dos serviços de assistência pública e criado o Fundo Nacional de Assistência, destinado a socorrer indigentes e a combater a mendicidade. Estas medidas culminaram, em 1916, com a criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social e, em 1919, com a fundação do Instituto de Segurança Social (Guibentif, 1997). Porém, o alcance das medidas tomadas nos primeiros tempos da República revelou-se insuficiente e sem efeitos sociais significativos, dado o contexto de grande turbulência política e de enorme fragilização socioeconómica.

A presença do Estado neste sector foi, de facto, insignificante até ao princípio do século XX. Em 1919, para colmatar a ausência de uma protecção social efectiva, o Estado português criou os seguros sociais obrigatórios na doença, nos acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência. Estes deviam abranger a população activa entre os 15 e os 75 anos, sendo a prestação devida no caso de o vencimento anual não exceder um limite fixado. O financiamento do sistema era assegurado, numa lógica de capitalização, pelas quotizações dos beneficiários activos e pelas contribuições das entidades patronais, sendo o Estado o garante do bom funcionamento do sistema.

O primeiro grande sistema de pensões em Portugal foi estabelecido em 1929, com a criação da Caixa Geral de Aposentações, que, contudo, assegurava apenas a protecção dos funcionários públicos. Para o sector privado, foi criado, em 1933, e concretizado em 1935, um esquema de seguros sociais obrigatórios, baseado em caixas e instituições de previdência e financiado por um modelo de capitalização. Este seguros cobriam as eventualidades de velhice, invalidez e doença, mas apenas para os trabalhadores da indústria, comércio e serviços.

A Constituição de 1933 assegurou a instituição de um novo seguro social obrigatório de inspiração alemã. Com a consagração do Estado Novo, Portugal vive um período em que predomina o autoritarismo do Estado, ligado ao sistema económico e social corporativo. Assim, de 1935 a 1974, a protecção assegurada através dos seguros sociais obrigatórios foi ganhando terreno; os seguros sociais constituíram-se como o

instrumento mais generalizado de protecção social em Portugal, sem que no entanto se extinguisse o mutualismo de assistência pública (Guibentif, 1997), com uma componente mais compensatória face às debilidades estruturais da protecção pública.

Se compararmos Portugal com a restante Europa, neste mesmo período, verificamos que “no nosso país a ditadura fez recuar as políticas de educação e impôs níveis de iliteracia e de escolaridade com mais de um século de atraso em relação à generalidade das experiências europeias” (Capucha, 2000b:22). Com efeito, se notarmos que a escolaridade obrigatória de apenas quatro anos foi implementada em 1956 (apenas para o sexo masculino, pois para o sexo feminino tal medida só entra em vigor no ano de 1960), encontramos uma das mais importantes razões para a existência de elevadas taxas de analfabetismo e de iliteracia.

A década de 70 viria a assistir a uma grande transformação na Previdência social, com a criação das bases para a concretização de um verdadeiro sistema de Segurança Social que viria a ser concluído apenas na década de 80.

Em 1971, é reorganizado o Ministério da Saúde e Assistência, que consagrava o direito à saúde, bem como o investimento prioritário em centros de saúde. Para além disso, assistiu-se a uma reorganização dos organismos da previdência, no que diz respeito à sua estrutura orgânica, às formas de coordenação e às modalidades de financiamento e de prestações. Os esquemas de protecção foram alargados aos trabalhadores rurais e aos trabalhadores domésticos. Esta nova gestão do sistema de prestações inseriu-se no período designado como “primavera marcelista” e contemplou ainda a criação de novos organismos regionais (como as caixas de previdência e abonos de família) e centrais (como a caixa nacional de pensões e a caixa central dos trabalhadores migrantes). Os destinatários foram definidos como os grupos mais desfavorecidos, grupos em situação de vulnerabilidade, famílias e comunidades. Estas alterações, porém, não trouxeram os resultados esperados e necessários em tempos de agitada contestação ao regime. Mantinha-se a indefinição de uma política social global, um baixo nível de direitos sociais, uma desproporção entre as necessidades sociais conhecidas e os recursos afectados, uma fraca e assimétrica implantação de equipamentos sociais e uma sobreposição entre vários serviços e sectores de política social. Apesar de a protecção social ter conhecido uma evolução significativa, esta não foi sempre linear. De facto, foi só a partir da Revolução de Abril de 1974 que o sistema fez alargar a sua protecção a não-trabalhadores, com o financiamento do Estado.

Para além disso, também os riscos cobertos foram sendo sucessivamente acrescidos, com especial incidência na assistência ao desemprego (através da criação do subsídio de desemprego) e na criação da pensão social, que foi a primeira prestação social de natureza não-contributiva. As principais medidas implementadas foram ainda a criação do salário mínimo nacional, o aumento do abono de família e o aumento da pensão mínima.

Na verdade, a partir de 1974, foram dados passos decisivos, quer no sentido do alargamento da protecção social a toda a população, quer no sentido da melhoria dos valores e das coberturas das prestações sociais, que tenderam para a institucionalização de políticas sociais e para o modelo de Estado-Providência (ainda que de forma lacunar). Uma dessas medidas foi a criação do regime não-contributivo, materializado na pensão social, para abranger os casos não contemplados nos regimes existentes, em especial devido aos seus baixos rendimentos e diminuto período contributivo. Para

além disso, em Dezembro de cada ano passou a ser atribuído um mês suplementar (o 13º mês) de pensão a todos os beneficiários.

Ainda antes da Constituição de 1976, outras medidas foram avançadas pelos governos provisórios: a instituição de um subsídio de Natal, a criação de uma pensão no desemprego (com carácter assistencialista e não integrada no regime geral de Segurança Social), a criação do suplemento de grande invalidez, o alargamento do âmbito pessoal e a extensão das prestações de maternidade, o subsídio por morte e a pensão de sobrevivência do regime especial dos trabalhadores agrícolas (Rodrigues, 2000).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 aponta para a universalização dos direitos e para um alargamento dos direitos sociais, culturais, políticos e cívicos, próprios de uma democracia mais avançada: direito ao trabalho, ao (pleno) emprego, à assistência material no desemprego, ao salário mínimo, à Segurança Social, à protecção na saúde, à habitação, à educação e à cultura.

Afirma-se o princípio de que a Segurança Social é uma área de intervenção estatal, na qual deverão prevalecer os princípios da unificação, descentralização e participação. Ao Estado competiria organizar, coordenar e subsidiar o sistema de Segurança Social e, ao mesmo tempo, reconhecer o direito de participação das associações sindicais na definição de uma política de acção social. A importância das Instituições Particulares de Solidariedade Social é oficialmente reconhecida, ficando estas sujeitas a uma regulamentação legal, à realização de protocolos de comparticipação financeira e à fiscalização do Estado. É ainda criada uma autoridade distrital de Segurança Social – o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – e promovido um serviço de saúde universal, livre e nacional. A ampliação do campo da protecção social abrange o desemprego, as situações de doença e de vulnerabilidade, a maternidade, a velhice, a invalidez, a viuvez e a orfandade, bem como o apoio aos desalojados das ex-colónias. Como tal, “o enorme vazio em termos de Segurança Social herdado da ditadura poderá ajudar a explicar por que razão a Constituição de 1976 e as reformas posteriores deram tanto relevo à política social” (Esping-Andersen, 1991:600). Neste período, a Segurança Social abrangia apenas segmentos populacionais (ainda relacionados com o trabalho), mas ao longo dos anos veio a ampliar o seu campo de intervenção.

Este modelo português de protecção social é caracterizado por uma cobertura insuficiente dos serviços de apoio à família e à comunidade, que terá sido compensada por algumas formas de “*sociedade-providência*” (Santos, 1999 e 1995), bem como pelo papel da família.

Boaventura de Sousa Santos define “*sociedade-providência*” como o conjunto de “redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil” (Santos, 1995:46). Além de não ser evidente uma existência muito efectiva desta modalidade de compensação, nos dias de hoje e nos meios urbanos onde se localiza a esmagadora maioria das situações verificadas na sociedade portuguesa, a “*sociedade-providência*” pode ser o “*illusio*” (Bourdieu) que serve à legitimação da ausência de intervenção estatal nos domínios sociais ou da sua crescente fragilização.

A defesa das virtualidades explicativas da “*sociedade-providência*” pode contribuir para a desresponsabilização do Estado-Providência, uma vez que, ainda que não possa substituí-lo, funciona no sentido de compensar as suas falhas ou ausências.

Uma acção desta natureza, muitas vezes casuística e aleatória, acarreta riscos acrescidos de acentuação das desigualdades. Surgem, assim, territórios de exclusão, muitas vezes ligados a relações sociais endógenas, como as que se estabelecem em contextos urbanos com a habitação social (Pala, 2005), e que têm que ver com o mercado de trabalho (Hespanha e Carapinheiro, 2002).

É importante acrescentar que a sociedade portuguesa se caracteriza cada vez menos por uma forte rede de relações sociais ou de solidariedade baseada em trocas simbólicas e materiais e em formas de interconhecimento que se traduzem em prestações e consumos de bens e serviços desmercadorizados e fornecidos à margem do mercado capitalista. De outra forma, não seriam muito notadas as ausências ou as fragilidades da intervenção estatal nos domínios das políticas sociais.

Mais: como consequência do reconhecimento da existência de um mercado informal paralelo e de economia subterrânea, entendido enquanto uma característica intrínseca do Estado moderno (português), geraram-se alguns mecanismos de regulação do mercado a partir do capital privado, que serviram basicamente para vulnerabilizar os rendimentos salariais dos trabalhadores. Assim, se em 1976 os rendimentos salariais representavam 56,6% do rendimento nacional, em 1983 representavam já 42,3%. O Estado paralelo construiu, desta forma, um conjunto de mecanismos atípicos de exploração dos trabalhadores e possibilitou a ampliação dos mecanismos informais de assalariamento. Tal situação verificou-se paralelamente à constituição de uma sociedade onde os baixos salários, os salários em atraso e o emprego precário pareciam assumir-se como características inerentes ao próprio mercado laboral, com carácter estrutural e duradouro.

Entre 1974 e 1976, tinha já sido instituída a Comissão de Conciliação e de Julgamento, que resolvia pontualmente os conflitos de trabalho, contando, para tal, com o apoio do Ministério do Trabalho nos processos de negociação. Em 1984, esta Comissão evoluiu para o Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS) e só em 1989 é que se passaria a denominar-se Conselho Económico e Social (CES). Com a instituição do Conselho Permanente de Concertação Social, “extinguem-se as comissões de conciliação e de julgamento, criadas como respostas imediatas à multiplicação dos conflitos laborais do período anterior” (Mozzicafreddo, 2000:104). O que distingue o Conselho Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social é que este último, para além de contar com a presença do governo, dos agentes económicos e dos agentes sindicais, conta com novos parceiros sociais, como as Instituições de Particulares de Solidariedade Social, associações mutualistas, entre outros.

As alterações iniciais verificadas após a implementação da democracia no sentido da criação de um Estado-Providência em Portugal foram as seguintes:

- aumento das despesas com a protecção social por parte do Estado;
- aumento do montante das prestações sociais e respectivo alargamento a toda a sociedade civil;
- criação da pensão social, abrangendo os beneficiários do regime contributivo e do regime não-contributivo;
- implementação de transferências monetárias complementares ao salário do trabalhador (como, por exemplo, o subsídio de férias);

- criação do Sistema Nacional de Saúde, com o objectivo de garantir a assistência médica a todos os trabalhadores e à população em geral. O SNS é universal, tendencialmente gratuito<sup>10</sup> e financiado pelo Estado, mas deixa também algum espaço para a intervenção do sector privado;
- maior preocupação com a necessidade de diminuir a categoria dos desempregados;
- realização de transferências do Orçamento de Estado para a Segurança Social, com o objectivo de cobrir os riscos sociais da população activa face a riscos sociais como a doença, a maternidade, a invalidez, a velhice, as doenças profissionais, o desemprego, os encargos familiares e a morte;
- financiamento directo do Orçamento de Estado nacional do regime não-contributivo e da acção social pública;
- mais recentemente, a emergência de medidas como o Rendimento Social de Inserção (inicialmente Rendimento Mínimo Garantido) e o Complemento Solidário para Idosos

A partir de 1974 e até 1980, encontramos em Portugal uma intervenção do Estado de tipo social-democrata, baseado no regime de protecção social universal, ou seja, baseado no pressuposto de que toda a população é coberta pelo regime contributivo, pelo regime não-contributivo ou pela acção social. O direito à Segurança Social e à protecção social é reconhecido pela Constituição da República de 1976, que reconhece também a importância dos sindicatos e das Instituições Particulares de Solidariedade Social, enquanto parceiros de acção social, assumindo delegações de competências para a prestação de serviços de proximidade.

A década de 80 caracterizou-se por uma maior estabilidade política, tendo o Estado procurado racionalizar a sua estrutura fiscal e financeira, perante o desafio da integração na Comunidade Económica Europeia. A centralidade da questão da integração europeia desenvolveu em Portugal aquilo que muitas vezes se designa como a “ideologia da integração”, na base da qual se veiculam princípios e propósitos de organização social e estatal inspirados nos modelos das democracias ocidentais, nos seus padrões democráticos e concepções de bem-estar. Os pré-requisitos para a integração têm vindo a traduzir-se em tarefas tecnicamente justificadas numa negociação, na qual o Estado vai afirmando o seu protagonismo e autonomia. Reforça-se o instrumento legislativo, mas numa óptica de continuidade das reformas político-institucionais. Assim, são criados o Ministério da Saúde, o Ministério do Trabalho e da Segurança Social e o Conselho Permanente de Concertação Social, como já referido, instituições que visam a institucionalização da participação e responsabilidade de forças e organizações ligadas a interesses económicos e sociais.

Em Agosto de 1984 foi aprovada a Lei de Bases da Segurança Social, Lei nº 28/84, que viria a enquadrar de forma consistente, quer os regimes, quer as prestações de Segurança Social. Trata-se, no fundo, de um instrumento capaz de corporizar a concepção e as formas de protecção social e no qual são enunciados os princípios

---

<sup>10</sup> Começa por ser afirmado como gratuito, nos preceitos constitucionais, evoluindo depois para a definição do carácter “tendencialmente gratuito”.

de universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação. Estes princípios propunham dar corpo a um sistema que se esperava não só mais abrangente, mas também de maior proximidade e garantia face aos cidadãos. O compromisso estatal surgia explicitado em contexto de valorização do envolvimento e contributo das iniciativas da sociedade civil. Os regimes obrigatórios compreendidos passavam a ser, por um lado, o regime geral (contributivo), que incluía os trabalhadores por conta de outrem e os independentes e, por outro, o regime não-contributivo, que contemplava as situações de carência económica não abrangidas pelo primeiro.

Em 1986, assistimos à criação da taxa social única, a aplicar no cálculo das contribuições para o regime geral. Esta taxa foi fixada em 35,5% das remunerações do trabalho, sendo 11% por conta dos trabalhadores e 24,5% por conta de entidade patronal. Ainda nesse ano, teve lugar a integração dos trabalhadores agrícolas no regime geral ou no regime dos trabalhadores independentes; o regime destes trabalhadores (RESSAA) passou, por isso, a ser um regime fechado.

A moldura legal a aplicar aos beneficiários que tivessem contribuído para o regime de protecção social da função pública e para o regime de Segurança Social foi harmonizada em 1988, com a criação da pensão unificada.

Ao mesmo tempo, em meados da década de 80, o Estado avançou com um novo conjunto de medidas que incluíam o reforço da condenação da contratação de menores para o trabalho clandestino, o combate às assimetrias regionais (através de incentivos à mobilidade dos trabalhadores para regiões onde o problema do desemprego fosse menos acentuado), a concessão de apoios financeiros às pequenas empresas para dinamizar a competitividade destas e garantir a manutenção dos postos de trabalho e a concessão de apoios à formação profissional dos trabalhadores, sobretudo a formação de reconversão, devido às novas necessidades provenientes do aumento do desemprego. Estes planos de formação contam com a concessão de apoios financeiros às iniciativas de auto-emprego, bem como o apoio do Fundo Social Europeu, das Unidades de Inserção dos Jovens na Vida Activa, dos programas ocupacionais de combate ao desemprego (mais recentemente Contrato Emprego-Inserção e Contrato Emprego-Inserção Mais), do Instituto para a Inovação na Formação e do Instituto de Emprego e Formação Profissional (principal operador público das políticas de emprego). Segundo Mozzicafreddo, todas estas medidas na área do emprego “tiveram forte impacto no funcionamento do mercado laboral, reflectindo-se tanto no enquadramento normativo das relações de trabalho, como nas melhorias dos direitos e dos benefícios sociais” (Mozzicafreddo, 2000:105).

Relativamente à área da educação, podemos destacar a formalização da escolaridade obrigatória iniciada aos 6 anos de idade, o alargamento do ensino superior (quer público, quer privado), a regulamentação do estatuto do trabalhador-estudante, a criação de pós-graduações universitárias e a criação do ensino especial.

Na década de 90 assistiu-se a um incremento das preocupações face à pobreza e aos grupos sociais vulneráveis, por parte não só das organizações estatais, como também das organizações privadas. Exemplo disso é o programa de luta contra a pobreza, que engloba os correspondentes programas nacional e europeu, os quais têm efeitos nas políticas sociais, no sentido de uma maior participação da sociedade civil, uma maior descentralização das actividades e uma melhor coordenação das políticas.

Para tal, foram criados em 1990 os Comissariados Regionais do Norte e do Sul de Luta contra a Pobreza sob a tutela do Ministério do Emprego e da Segurança Social.

A problemática da toxicod dependência levou à criação, em 1990, do Serviço de Prevenção e Tratamento de Toxicod dependência e à regulamentação, em 1994, da Lei Orgânica do serviço de prevenção e tratamento da toxicod dependência.

Em 1991, é implementado o 14º mês para todos os pensionistas, pago em Julho. Dois anos depois, é adoptado um conjunto de medidas que visa reduzir o peso crescente das pensões sobre o orçamento da Segurança Social e tornar o sistema mais equitativo. Ainda neste ano, o regime dos funcionários públicos é integrado no regime geral, sem efeitos de retroactividade: todos aqueles que forem admitidos na função pública a partir da data em que o regime entre em vigor passam a ser incluídos no regime geral dos funcionários por conta de outrem. Os que já eram funcionários públicos antes desta data continuam abrangidos pelas regras anteriores.

Ainda em 1993, verifica-se a transição do Sistema da Segurança Social de nível distrital para um nível regional, mais adequado às necessidades locais de cada região. Nestes nove anos observam-se algumas alterações significativas na área do emprego:

- criação do seguro social voluntário como mecanismo alternativo de protecção social; o Estado deixa assim de ser a única entidade responsável pela protecção social: “o alargamento do âmbito da Segurança Social faz-se com dois objectivos: por um lado, no sentido de abranger um maior número de pessoas e, por outro, com a intenção de aumentar a eficácia na atribuição dos benefícios e dos direitos” (Rodrigues et al., 1999b:47);
- maior apoio concedido ao emprego, através de um co-financiamento à reestruturação das empresas com mais dificuldade de sobrevivência;
- maior apoio concedido aos desempregados, com o aumento das prestações; apesar de Portugal defender políticas de diminuição do desemprego, a maioria das empresas continua a despedir os seus trabalhadores por razões de encerramentos, falências ou reestruturações internas de empresas;
- atribuição de benefícios fiscais às empresas que contratam jovens à procura do primeiro emprego, desempregados de longa duração ou trabalhadores portadores de deficiências.

No que diz respeito à educação, verifica-se algum desenvolvimento: é criado o regime de universalidade no acesso à educação e o regime de tendencial gratuitidade da educação durante o período de escolaridade obrigatória, através da implementação do apoio social escolar e do apoio médico e alimentar aos alunos mais carenciados. Além disso, aposta-se no ensino recorrente de adultos e na formação contínua dos professores.

Em 1994, as despesas de protecção social em Portugal eram as segundas mais baixas da Europa, ocupando a Grécia o último lugar. Nesse ano, estas despesas constituíam 19,5% do PIB português, enquanto a média europeia era de 28,6% do PIB (a Dinamarca apresentava o mais elevado nível com 33,7% do PIB).

Em 1995, o aumento de 1% na taxa vigente do Imposto sobre o Valor Acrescentado é consignado à Segurança Social e a taxa social relativa às entidades patronais sofre uma redução de 0,75%, passando para 23,75% dos salários.

Ao mesmo tempo, as minorias étnicas passam a constituir-se como um grupo sobre o qual aumentam as preocupações ao nível da inserção social. Assim, em 1996 é criado o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e promovido um processo de regularização extraordinária da situação dos imigrantes clandestinos.

As várias prestações sociais são efectuadas de diferentes formas, das quais destacamos as principais:

- a) subsídio familiar a crianças e jovens – prestação pecuniária mensal concedida aos descendentes dos beneficiários de qualquer regime da Segurança Social, determinado em função de três escalões de rendimento;
- b) subsídio de maternidade – prestação pecuniária concedida às trabalhadoras durante 98 dias no período de maternidade;
- c) subsídio por morte – prestação pecuniária concedida aos familiares dos beneficiários por morte destes;
- d) subsídio de doença (à excepção da tuberculose) – prestação pecuniária compensatória do salário perdido por doença;
- e) subsídio de desemprego – prestação pecuniária concedida a trabalhadores que tenham um registo de remuneração de um ano imediatamente anterior à data do desemprego, capacidade e disponibilidade para trabalhar e que estejam inscritos nos centros de emprego;
- f) RMG (actualmente RSI) – prestação do regime não-contributivo, concedida mensalmente a pessoas em situação de grave carência económica; esta prestação é complementada com acções de inserção social;
- g) pensão de velhice – prestação pecuniária, concedida a beneficiários que tenham completado quinze anos de contribuições e com idade mínima de 65 anos;
- h) pensão de sobrevivência – prestação pecuniária mensal concedida a familiares de beneficiários que à data da morte tenham completado 36 meses de contribuições;
- i) pensão de invalidez – prestação pecuniária mensal concedida a beneficiários com 60 meses de registos de contribuições e que antes da idade de reforma se encontrem incapacitados para trabalhar.

A nova Lei de Bases integra o regime previdencial, o regime de solidariedade e a acção social. Esta última não é, contudo, o único regime que não se encontra sob a tutela do Estado, pois, “a par do sistema de acção social, que complementa o regime de Segurança Social, surgem medidas comunitárias que procuram promover e melhorar as situações de necessidade, erradicar a pobreza e garantir a protecção aos grupos sociais mais vulneráveis” (Rodrigues [*et al.*], 1999:43). O regime previdencial apoia-se na obrigatoriedade de participação no regime contributivo e no direito às prestações em caso de ocorrência de riscos sociais. No regime contributivo também se encontram incluídos (para além dos trabalhadores em geral) duas outras categorias –

os trabalhadores agrícolas e os funcionários públicos –, que se encontram em regimes especiais autónomos.

O Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2001-2003) refere que a nova geração de políticas sociais activas em Portugal tem sido orientada pela ideia de que as famílias modernas apresentam modelos de organização que requerem a disponibilização de novos serviços, principalmente com vista a facilitar a participação das mulheres no mercado de trabalho e dos homens na vida familiar. Ao mesmo tempo, procura-se maximizar as capacidades dos esquemas de solidariedade informal existentes. Nesse desenho de benefícios sociais foi introduzida uma nova política, o R.M.G., a que voltaremos mais à frente. Segundo Pedro Adão Silva, o R.M.G. é um caso paradigmático, não apenas na garantia de direitos, mas também na modernização do sistema (Silva, 1998).

Portugal continua a ser o país da Europa com o mais baixo nível de despesas de protecção social. O caminho tem sido dificultado pelas debilidades económicas e institucionais, encontrando, nos últimos anos, políticas indutoras de um novo fôlego e um conjunto de respostas inovadoras.

#### **4. Dinâmicas institucionais na aplicação do RSI**

Os debates sobre a crise do Estado-Providência apareceram com o choque petrolífero e o questionamento das políticas keynesianas nos anos 70 e 80 e levaram a que alguns autores pensassem que o Estado-Providência não era mais do que um parêntesis na longa história do capitalismo. Eles interpretaram o contexto actual como a “grande transformação” descrita por Karl Polanyi. Por outras palavras, no contexto da mundialização, o capitalismo recuperaria a sua verdadeira natureza essencialmente económica. Por “transformação”, Karl Polanyi designa o conjunto das alterações existentes no curso da História, que favoreceram o processo de mercadorização das relações sociais em Inglaterra, através de um movimento das *enclosures*, do fim dos direitos comunitários e do desenvolvimento do assalariamento. Pela “grande transformação”, o título da sua mais importante obra, o autor designou o processo inverso, quer dizer, a re-socialização da economia e interveio no seguimento da crise de 1929 através do *New Deal*, nos Estados-Unidos, do nacional-socialismo na Alemanha, do fascismo em Itália e do socialismo soviético. A globalização económica e financeira marca uma nova transformação que Polanyi designa uma “nova grande transformação” (Polanyi, 1983).

Com o impulso globalizador e neoliberalizador da vida económica, nos últimos 30 anos, uma boa parte das conquistas derivadas do consenso social fordista ocidental esfumaram-se ou estão seriamente ameaçadas. Muitos direitos sociais têm vindo a retroceder visivelmente, em face de uma organização económica cada vez mais produtivista, especuladora e liberal.

Dos elementos essenciais da prosperidade fordista do pós-guerra que estavam na base dos Estados de bem-estar, dois elementos foram gravemente afectados. Por um lado, o vínculo micro-económico em que se fundava o compromisso de classes, em que os trabalhadores tinham um conjunto de direitos, desde logo resultantes da sua associação sindical e da sua capacidade de expressão dentro da empresa. Este vínculo está bastante mais fragilizado, fruto de uma contratualização cada vez mais individualizada e, por oposição, cada vez menos assente na negociação colectiva.

Em segundo lugar, o vínculo macro-económico, que liga as economias de escala, sobrevive à base da diminuição de custos de produção, do aumento da produtividade e da produção em massa de bens de consumo, assim como do consumo maciço desses mesmos bens por parte de alguns trabalhadores com relativa capacidade salarial. Também este vínculo tem vindo a ser fragilizado, desde logo fruto de uma negociação salarial desigual (muito por efeito da acção estrutural do “exército industrial de reserva”) e de uma crescente tendência para a precarização.

Este capitalismo de feição neo-liberal, tanto no plano da produção, como no plano do consumo, tem vindo a colocar um cada vez maior grupo de trabalhadores em situação desesperada, emergindo grupos de “*working poors*”<sup>11</sup>, dos desempregados, das mulheres com características cumulativas de vulnerabilização, das famílias monoparentais, dos imigrantes legais ou ilegais.

Por seu lado, a privatização da protecção social enquadra práticas de *outsourcing* que incrementam as vulnerabilidades, naquilo que respeita aos acessos restritivos e condicionados às medidas e naquilo que respeita às suas próprias consequências e resultados, sempre com evidente prejuízo para os sujeitos mais desfavorecidos.

Face às novas ameaças, aos “novos medos” e aos novos riscos (U. Beck), as medidas meramente repressivas promovem, muitas vezes, uma ilusão de autoridade ou uma ilusão de disciplina. De facto, elas mais não fazem do que iludir o problema, aumentar a relação de medo, de instabilidade e de vingança, sem de facto intervirem ou inverterem as dinâmicas efectivas que estão na origem da sua produção. De facto, não invertendo os factores de produção do fenómeno não seremos capazes de resolver os problemas ou de reduzir os riscos. Por outro lado, estas políticas repressivas, já resultantes de uma enorme falibilidade de políticas paliativas sem grande sucesso na inversão dos processos de vulnerabilização, tendem a confundir as políticas sociais de combate aos factores de risco com medidas de combate aos indivíduos em situação de risco.

Outros factores levaram à explicação e à caracterização da pobreza. Os estudos de Amartya Sen e de Ramesh Mishra, assim como os trabalhos de Mahbub ul Haq, ao criar o Relatório de Desenvolvimento Humano, trouxeram novos marcos a esta discussão. Peter Townsend, desindividualizando o pobre, mostra que não se trata de uma falha do indivíduo em conseguir um nível mínimo de alimentação, mas de um impedimento socialmente criado para que parte da população não consiga alcançar padrões suficientes de condições de vida numa sociedade.

No que respeita à intervenção institucional, há uma enorme disparidade na avaliação do grau de exigência por comparação com os sujeitos individuais. De facto, avalia-se o beneficiário e atenta-se fortemente ao percurso de vida do beneficiário, que pode perder o direito à prestação se não cumprir o programa de inserção que lhe é proposto. De facto, ocorrem dois fenómenos complementares: por um lado, um modelo de *workfare*, em que a prestação assenta no recebimento em função do que auferia na relação com o trabalho (aqui radica a justificação para a exclusão dos jovens à procura do primeiro emprego do benefício do subsídio de desemprego); por outro lado, um modelo mais assente na contrapartida directa, em que o indivíduo recebe a

---

<sup>11</sup> Grupo de pessoas activas que, apesar de estarem empregadas, não conseguem auferir um rendimento suficiente para as manter fora das linhas da pobreza. É a nova pobreza pós-fordista, onde a precarização dos mercados e a fragilização dos vínculos atenua o laço social.

prestação se aceitar trabalhar naquilo que lhe ofereçam. Mas não há muitas formas de “penalização” das instituições por não trabalharem ou por trabalharem mal nesses mesmos programas de inserção, tornando-os pouco atraentes, ineficientes ou até contraproducentes.

Esta perspectiva justifica a definição clara de competências locais na área da acção social, seja ao nível municipal, seja ao nível de freguesia. Trata-se de fazer integrar na avaliação do trabalho autárquico a vertente social, como aspecto central e factor de qualidade do desempenho autárquico. Torna-se fundamental deslocar o eixo de avaliação (eleitoral) do trabalho institucional (sobretudo do trabalho autárquico), enfim, transferir o eixo das avaliações das obras públicas para a inclusão social. Assim, passam a ficar no campo de competição política/estratégica os diferentes territórios no mercado eleitoral das políticas sociais para a inserção. Mobiliza-se também, desta forma, um dos recursos remanescentes das classes mais despojadas, ou seja a sua capacidade de decisão (eleitoral), que se torna uma efectiva capacidade de mobilização política e de mudança social (local e nacional).

Tratar-se-á de defender a avaliação do trabalho institucional percebendo que a carga burocrática e o insucesso de intervenção institucional são, eles próprios, fortíssimos motivos para explicar a falta de atractividade e a falta de sucesso de muitos dos programas de inserção, assim como a falta de motivação de muitos dos beneficiários para serem incluídos nesses mesmos programas de inserção. Não pode, assim, servir de argumento de contestação às políticas sociais redistributivas o facto de ser possível vislumbrar o insucesso imediato da intervenção. A persistência dos aparentes insucessos é uma componente inerente às características estruturais dos problemas sociais, sem poder ser redutível às vontades ou às predisposições dos sujeitos beneficiários.

Na nossa perspectiva, pode assumir-se que o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), mais tarde Rendimento Social de Inserção (RSI)<sup>12</sup>, ao aplicar uma nova metodologia de intervenção e a construção de uma rede de apoio social num trabalho activo e preventivo, está a introduzir em Portugal novas modalidades de funcionamento do Estado-Providência, diferenciando os apoios em função das necessidades dos beneficiários, regendo-se por uma contenção das despesas públicas e incrementando a participação activa de muitos dos que tenderiam a reduzir-se à condição de “assistidos”. Estas tendências só poderão consolidar-se através do desenvolvimento de medidas (como o RSI) com tempo de maturação e articuladas com o princípio da territorialização da aplicação das políticas sociais e da coordenação aberta. Por outro lado, a mera prestação pecuniária oferece já alguma noção de estabilidade de rendimentos e de possibilidade de criação de um projecto de vida minimamente sedimentado, para além das possibilidades do programa de inserção.

A avaliação da importância do surgimento do RMG, em Portugal, é relativamente aceite como positiva. No entanto, percebe-se no discurso dos técnicos um relativo desapontamento face à medida, uma vez que o RMG não conseguiu, no seu tempo de duração (quer nos moldes da medida original, quer com as alterações produzidas pelo RSI), lograr as alterações burocráticas, administrativas e institucionais que já

---

<sup>12</sup> O Rendimento Mínimo Garantido, previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, foi substituído pelo Rendimento Social de Inserção, enquadrado pela Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, com a primeira alteração produzida pela Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto.

foram experimentadas noutros países europeus<sup>13</sup>. Se é verdade que a medida tinha a ambição de interligar, numa estratégia reticular, diversas instituições que trabalham no domínio do social, também é verdade que essa ligação reticular se tem dado (entrevista 1) “*de forma relativamente passiva por parte de um conjunto de entidades presentes no NLI*”<sup>14</sup>, donde se percebe um menor envolvimento de instituições até agora muito fechadas no seu reduto de intervenção. A mudança organizacional não é passível de uma imediata aplicação, nomeadamente quando estamos perante dinâmicas informais, conflitualidades locais, jogos de pressão e de poder entre as diversas instituições em presença no campo.

Assim, sem negar as enormes virtualidades dos objectivos de reorganização institucional que o RMG/RSI trouxe para Portugal, a verdade é que essa mudança organizacional se está a dar de uma forma muito lenta e bastante passiva, como aprofundaremos seguidamente. Aliás, a medida tem contribuído para chamar ao debate das questões sociais algumas instituições outrora alheadas, como as IPSS ou as entidades de poder local, mas também tem sido visível (entrevista 2) que “algumas dessas entidades transportam para o NLI e para o Plenário as suas próprias convicções ideológicas e político-partidárias”, que tendem muitas das vezes a desvirtuar o debate. De facto, esta mesma subtil conflitualidade nota-se quando abordamos o representante eleito do poder autárquico. Aqui a argumentação inverte-se no sentido da defesa da constante incapacidade dos técnicos para darem resposta aos efectivos problemas com que diariamente os eleitos se deparam no terreno.

Da mesma forma, a malha burocrática e administrativa, passível de emperrar o funcionamento do sistema, é um outro obstáculo à prossecução dos melhores objectivos iniciais da própria medida. Assim, quer num, quer no outro caso, estamos perante uma avaliação da medida que começa por ser, em primeira instância, uma avaliação híbrida naquilo que respeita aos recursos organizacionais e às virtualidades de envolvimento de instituições numa lógica de parceria e de trabalho reticular.

Aliás, o princípio da coordenação aberta<sup>15</sup> (e das parcerias) pode, muitas vezes, diluir-se nas conflitualidades existentes no terreno e muitas vezes dominantes (quer conflitos político-eleitorais, quer conflitos ideológicos, quer conflitos institucionais diversos), em vez de diluir essas mesmas conflitualidades. Trata-se, assim, de um trabalho de longa duração, articulado e paciente, que não pode esmorecer nas desregulações existentes e nas suas múltiplas manifestações.

A medida justifica-se, é certo, pela incapacidade de encontrar outras respostas à crescente presença da pobreza (até ao surgimento da medida) e do desemprego e aos factores de vulnerabilização associados, desde logo à vulnerabilização de minorias étnicas e de outros grupos sociais. Mas sem a medida, a grande pobreza teria sido mais insuportável para muitos dos beneficiários. Graças à medida, puderam ter direito a

---

<sup>13</sup> Desenvolvem-se aqui alguns dos principais eixos das entrevistas efectuadas no âmbito do trabalho empírico do estudo sobre beneficiários de RMG/RSI, no contexto do projecto de Doutoramento concluído e em fase de publicação.

<sup>14</sup> Núcleo Local de Inserção, estrutura dirigente da medida, a nível local.

<sup>15</sup> Ver FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2000b), *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Oeiras, Celta; RODRIGUES, Maria João (2004), *A Agenda Económica e Social da União Europeia*, Lisboa, Dom Quixote.

uma vida um pouco mais “normal” e algumas perspectivas adicionais de projecto de vida, desde logo pela atenuação da intensidade da pobreza.

Se bem que a inserção dos beneficiários (evitando o processo de “instalação na medida”), por todos reclamada, não seja o aspecto mais forte aí presente, também é verdade que muito importa fazer do ponto de vista da formação, da qualidade da intervenção e da avaliação da intervenção das instituições, que a um nível mais ou menos local podem e devem intervir na criação de novas oportunidades de emprego a diversos níveis. De outra forma, a prestação poderá tornar-se um sucedâneo do subsídio de desemprego, com alguns efeitos perversos já referidos. De todos, retomamos aquele que nos parece mais importante, quer do ponto de vista da situação em concreto da realidade portuguesa, quer do ponto de vista da auto-representação dos próprios inquiridos: a estigmatização.

A este propósito, reproduzimos uma afirmação da técnica de Serviço Social que auscultou um desabafo de uma mãe solteira, afirmando ter necessidade de provar que era uma inútil para poder receber a prestação. Esta exigência propiciadora de uma maior redução da auto-estima, leva-nos a pensar que importa rever a relação entre o indivíduo e as instituições, rever o contrato social e reorganizar os próprios instrumentos de intervenção institucional, para que eles não se transformem, eles próprios, naquilo que não querem que a medida seja: um instrumento de reprodução das vulnerabilidades e um instrumento de dependência estrutural, que à custa de tanto querer controlar e fiscalizar, acaba por excluir e estigmatizar.

Mantendo o enfoque na vertente da análise institucional, parece ser consensual aos entrevistados, a existência de enormes debilidades da intervenção dos parceiros da Acção Social, nomeadamente das IPSS, que encontram, porventura, nos beneficiários do RSI dois tipos de legitimação: por um lado, uma legitimação que passa pela possibilidade de recurso a mão-de-obra barata sob a forma de contratos de inserção de duração limitada e praticamente sem custos para as instituições (Programas Ocupacionais ou, mais recentemente Contrato Emprego-Inserção e Contrato Emprego-Inserção Mais), numa lógica extremada de “*workfare*”; por outro lado, uma legitimação pública que resulta da mera presença (independentemente da avaliação qualitativa dessa presença) da instituição no Núcleo Local de Inserção e no Plenário.

Assim, a intervenção institucional deve atender a uma organização multidimensional das respostas (Anderson *et al.*, 2005), tendo em conta a fundamental necessidade de activação que visam essencialmente a promoção da inserção no mercado de trabalho, ao mesmo tempo atendendo a várias outras dimensões do processo de activação, como apoio de serviços sanitários, educativos, financeiros, respeitantes à habitação, entre outros. Trata-se, assim, de melhorar a coordenação das políticas de protecção social e das políticas de emprego a todos os níveis institucionais, em termos de planeamento, implementação e prestação de serviços (Anderson *et al.*, 2005). A mesma intervenção institucional deve igualmente atender à multidimensionalidade da pobreza como elemento de diversificação das respostas políticas e sociais.

Face a estes contornos, parece estranho que mesmo aqueles que muitas vezes dizem representar a designada sociedade civil, não tenham tido vontade de pôr os beneficiários do RSI, como já dissemos atrás, a participar na própria Comissão que enquadra a medida.

Vale a pena também sublinhar, na linha das afirmações feitas, que algum do esforço de formação resultante da implementação da medida deveria versar

a formação dos próprios dirigentes das instituições envolvidas na aplicação da medida, para que, pelo menos a nível local, não se cometessem alguns atropelos ou mesmo alguns “aproveitamentos”. Se nos referimos aos aproveitamentos, é porque é generalizadamente aceite pelos entrevistados que o recurso aos programas ocupacionais dirigidos a trabalhadores carenciados ou a trabalhadores subsidiados inscritos no centro de emprego local, tem servido para dispor de mão-de-obra barata, flexível, que passam a trabalhar sem os normais direitos inerentes ao trabalho e sem uma perspectiva muito evidente de futuro profissional, apesar da manutenção da necessidade. No entanto, essa mão-de-obra barata, utilizada com o pretexto da possível integração, tem vindo a suprir necessidades permanentes que deveriam implicar efectiva contratualização laboral. Assim, ficam desvirtuados os objectivos da medida e ficam mantidos os ténus laços com o mercado de trabalho por parte dos sujeitos “beneficiários”<sup>16</sup>.

Transformam-se, desta forma, os beneficiários do RSI, em trabalhadores de segundo nível, impondo-lhes estágios em instituições para justificar o benefício da prestação, sem que esses estágios e essas instituições consigam, de alguma forma, promover o verdadeiro objectivo dos estágios, isto é, a inserção com carácter mais duradouro dos beneficiários da medida.

De facto, os programas de actividade ocupacional, destinados a desempregados inscritos no centro de emprego, têm abrangido anualmente, ao longo dos últimos 8 anos, cerca de 40.000 pessoas, o que, para além de permitir subavaliar o desemprego, implica um uso abusivo em funções permanentes ocupando serviços com conteúdos funcionais de postos de trabalho normais, em serviços do próprio Estado (central e local) e sem qualquer contrapartida efectiva do ponto de vista dos direitos laborais para o trabalhador.

No caso português, das inúmeras queixas registadas na Provedoria de Justiça e no Ministério resultou, a 23 de Março de 2004, uma Recomendação ao Ministério da Segurança Social e do Trabalho<sup>17</sup> para que passasse a responsabilizar pessoalmente os dirigentes das entidades envolvidas pelo recrutamento destes trabalhadores. Isto vai no sentido da Recomendação do Provedor da Justiça, que considera intolerável o aproveitamento institucional de situações de vulnerabilidade social, precisamente aquilo que se passa com muitos dos programas de actividade ocupacional.

Mais uma vez, a ausência de avaliação da participação institucional na medida facilita aproveitamentos indevidos e consequências menos positivas desses mesmos aproveitamentos indevidos, nomeadamente o acentuar da estigmatização e o descontentamento por parte dos próprios beneficiários com a situação em que se encontram, quer naquilo que diz respeito ao curto prazo relativamente a identidades pouco valorizadas, quer naquilo que diz respeito aos projectos de vida de médio e longo prazo, quer naquilo que diz respeito à criação de projectos de vida valorizantes.

A avaliação institucional, numa perspectiva quantitativa e numa perspectiva qualitativa, permitiria reequacionar muitas das rápidas conclusões com que se interpretam os beneficiários da medida. De facto, parece não ter ainda sido ultrapassada a tendência outrora presente em muita da intervenção comunitária, que passava mais pela assistência e pela caridade do que pela inserção social. Mais ainda, quando esta

---

<sup>16</sup> Que, assim, beneficiam mais dos efeitos perversos do que dos objectivos iniciais e pronunciados.

<sup>17</sup> Aspecto já atrás enunciado e explicado.

assistência disfarça utilizações abusivas de mão-de-obra barata, “dócil” (porque sem direitos e sem capacidade reivindicativa) e que pode assim cumprir, em condições vantajosas para as instituições, tarefas de rotina e preencher postos de trabalho com evidentes ganhos para a instituição. No entanto, não se pode retirar daí a evidência de ter resultado um claro benefício do ponto de vista da formação ou da requalificação para o beneficiário em questão, até porque, como reconheceram os entrevistados, estes tendem a ficar adstritos a tarefas de rotina desqualificantes e desqualificadas.

A solução poderia passar por uma integração a tempo parcial em projectos enquadráveis nos actuais programas ocupacionais<sup>18</sup>, mas deixando uma parte idêntica do dia para formação, quer formação em sala de aula, quer formação em contexto de trabalho, que permitisse colmatar de facto algumas das debilidades que tendem a perpetuar os mecanismos de dependência que afectam os sujeitos e os grupos. Desta forma, garantir-se-ia a manutenção em algumas rotinas ligadas ao trabalho (o horário, o relacionamento interpessoal e a diversificação de experiências), paralelamente a uma dimensão central ligado à formação e à qualificação dos sujeitos beneficiários. No entanto, estas virtualidades da relação laboral reforçam-se na medida do próprio reforço do vínculo laboral. Assim, tornam-se incompreensíveis algumas estratégias institucionais de pretensa integração, cujos resultados são exíguos, não tanto por razões ligadas aos sujeitos, mas pela estruturação da intervenção.

De facto, o potencial de inserção ou de reinserção inerente às origens do RMG e posteriormente do RSI, parecem ficar hipotecados pelo carácter valorativo e ideológico com que são apropriadas, no debate político e ideológico, as palavras rendimento (entendidas como qualquer coisa de perene e muito significativo do ponto de vista financeiro) e garantido (entendido como alguma coisa que, mais uma vez, tem um cariz de perenidade e não parece não depender de critérios, como de facto acontece). Já no que respeita ao RSI, a palavra inserção parece ter, nomeadamente na opinião dos técnicos, uma apropriação pejorativa, quando não estigmatizante, na medida em que assume os beneficiários como cidadãos já em fase de dessocialização e em fase de fractura dos laços com a sociedade. Apesar disso, o vocábulo prolifera na produção legislativa e nos instrumentos de intervenção, sendo que as virtualidades teóricas do conceito de inserção parece-nos poder contribuir melhor para a análise e para os objectivos da medida, assim como para o envolvimento das parcerias.

Ora, o que acontece na grande generalidade dos casos, é que o acesso ao RSI dá-se numa fase já crítica do laço social dos sujeitos, mas ainda, em muitos casos, numa fase em que a fractura social não está consolidada. Desta forma, o carácter estigmatizante da denominação é também, embora podendo parecer um aspecto menor, uma questão bastante significativa do ponto de vista da auto-estima e da apropriação mais ou menos estigmatizante que a sociedade em geral faz dos beneficiários. Por outro lado, como já vimos antes, a demora na atribuição e no pagamento da prestação contribui para induzir mais vulnerabilidade nos indivíduos. De facto, a necessidade e o direito à prestação não são compatíveis com atrasos burocráticos que, sob o argumento da presunção da fraude, tendem a prolongar o problema e, nessa medida, mesmo a reforçá-lo. Na

---

<sup>18</sup> Mais recentemente Contrato Emprego-Inserção e Contrato Emprego-Inserção Mais.

perspectiva de que a medida é um *direito*, importa partir do pressuposto de confiança nos cidadãos<sup>19</sup>, evitando assim delongas penalizadoras para os sujeitos carenciados.

A desvalorização institucional é o produto de lógicas, de constrangimentos e de rotinas (Capucha, 2005), de uma cultura institucional, assim como da avaliação dos critérios dos técnicos, tantas vezes sem serem objectivados ou formalizados. As boas práticas são desvalorizadas ou mesmo contrariadas pela “estabilidade” vivida à custa da manutenção de equilíbrios muitas vezes nivelados “por baixo”.

Deparamos com apreciações críticas negativas relativamente à participação de algumas instituições ou à sua não participação de todo na gestão local da medida. Referimo-nos em concreto a muitas Instituições Particulares de Solidariedade Social e algumas instituições mormente ligadas às Câmaras Municipais<sup>20</sup> que, por razões diversas, preferem ficar numa situação de exterioridade relativamente à gestão da medida, quando representam, não raras vezes, importantíssimos vectores de manutenção ou de reconstrução dos laços sociais. Referimo-nos, nomeadamente, a toda a área da gestão da habitação pública, assim como à gestão na área da saúde e na área do emprego.

Esta não participação de entidades relevantes do ponto de vista da sua área de intervenção e do seu potencial para o sucesso dos processos de reinserção social, pode hipotecar muitos dos resultados da componente do “programa de inserção”, deixando a medida praticamente adstrita à prestação pecuniária naquela que é um dos constrangimentos da medida resultante da inércia institucional ou das rotinas de funcionamento de muitas das instituições com intervenção na área social<sup>21</sup>.

Constatamos, assim, que o RMG/RSI, na sua filosofia inicial de implementação, pretende promover a participação democrática dos cidadãos na vida cívica. Esta nova dimensão deste instrumento de política social exige mudanças nas estratégias e nos meios de trabalho utilizados pelos técnicos no desenvolvimento do seu próprio trabalho social. Além disso, torna-se evidente o necessário reconhecimento da multidimensionalidade da intervenção social, já que se conclui que os processos de vulnerabilização dos indivíduos são de origem diversa e exigem uma análise e um tratamento qualitativo, mais do que uma lógica burocrática e imediatista.

Uma das dimensões potencialmente excludentes diz respeito às próprias políticas sociais e à viabilidade que conferiam ao problema que tratamos. Quer dizer, por ter sido reconhecido através do RSI o direito social de todos a um nível mínimo de vida, alargaram-se às várias manifestações de exclusão o direito à protecção, quando era muitas vezes esquecido, como no caso da protecção a várias tipologias familiares não devidamente tratadas pelas políticas sociais. Para que o processo de inserção dos beneficiários do RSI seja conseguido, não basta a participação do Estado, dos técnicos da acção social, dos poderes locais e das instituições, para criarem oportunidades de inserção. É necessário aliar este trabalho de parceria à sensibilização dos contextos locais para a importância desses processos de inserção social. O trabalho participado por todas as entidades envolvidas no funcionamento das Comissões Locais de

---

<sup>19</sup> Pressuposto que a administração pública já adoptou noutros sectores, nomeadamente nas Finanças, alterando o sistema de declaração de rendimentos e os seus meios e momentos de prova.

<sup>20</sup> As próprias autarquias, as empresas municipais do sector social, etc.

<sup>21</sup> Apesar de ser obrigatória a presença e participação institucional, essa pode não ser mais do que uma formalidade vazia de mobilização para o trabalho reticular e para o envolvimento institucional.

Acompanhamento com os beneficiários e a sensibilização das populações locais para a necessidade de inserção evitam que o RSI se transforme numa prestação unicamente pecuniária.

Se as coisas se passam a este nível do ponto de vista organizacional, já quando questionados sobre as consequências práticas da medida junto dos titulares e dos beneficiários, podemos constatar uma relativa unanimidade dos entrevistados institucionais na defesa da importância do RSI. Assim, a medida teve, na perspectiva dos entrevistados, algumas funções de importância acrescida, quer para a vida individual, quer para o aumento da coesão das comunidades. Desde logo, a medida significou um acréscimo de rendimentos para muitas famílias que, por situações conjunturais ou por situações estruturais, passaram a viver em condições bastante precárias do ponto de vista dos rendimentos e da sustentação do agregado familiar. Esta vertente assume particular importância, já que muitos dos processos de empobrecimento são processos relativamente rápidos e circunstanciais, podendo dar-se a propósito de um despedimento, de um acidente de trabalho (do único membro do agregado que usufrua de rendimentos) ou de uma doença. O RSI assume, nesta perspectiva, um conjunto de virtualidades de resposta imediata, diríamos de “amortecedor social”, em face de um conjunto de problemas com que os agregados familiares passam a deparar-se. Em face disto, não é de estranhar que as demoras na avaliação dos processos e na atribuição do rendimento e as elevadas malhas burocráticas sejam sempre referidas como importantes obstáculos ao bom funcionamento da própria medida e como factores facilitadores da intensificação do processo de exclusão.

Por outro lado, a medida assume uma consensual importância numa perspectiva de dotação de alguns rendimentos a muitos agregados que se encontravam a viver já numa situação de relativa penúria e sem qualquer tipo de rendimentos (formais). Quando complementado com um programa de inserção eficaz, o RSI passa a assumir uma dupla componente – a dos rendimentos e a da inserção – passível de contribuir positivamente para a melhoria das condições de vida de agregados em situação de enorme precariedade. Mais uma vez, a avaliação é díspar: se do ponto de vista dos rendimentos a medida parece cumprir as suas funções mais elementares, já do ponto de vista da capacidade de enquadramento de um programa de inserção, as coisas parecem não funcionar de forma tão efectiva. Aliás, a este nível, são exactamente as técnicas de Serviço Social a sublinharem a ausência de empenho de muitas das instituições locais presentes no NLI para a edificação de parcerias e de projectos tendentes à criação de efectivos programas de inserção<sup>22</sup>. Não é, aliás, de estranhar que estas afirmações sejam relativamente consensualizadas, uma vez que, se os efeitos da atribuição de um rendimento mensal se podem sentir imediatamente em algumas práticas e modos de vida dos agregados, já os efeitos estruturais da edificação da medida na criação de um programa de inserção e os efeitos organizacionais do seu funcionamento apenas são perceptíveis num tempo mais longo.

---

<sup>22</sup> Há um domínio ideológico e mesmo partidário na decisão quanto ao envolvimento de instituições que se manifestam em oposição ao RMG e têm, *a posteriori*, que participar na sua gestão. Consequência: tendem a não participar.

Ao mesmo tempo, se a avaliação da situação actual, naquilo que diz respeito às dinâmicas institucionais reticulares, é pouco optimista<sup>23</sup>, as coisas mudam quando os entrevistados são confrontados com as expectativas a médio e a longo prazo. Aqui, existe também uma relativa unanimidade na aceitação das virtualidades da medida, naquilo que diz respeito à mobilização institucional, ao trabalho em rede, à capacidade de envolvimento de instituições outrora arredadas da acção social e às próprias virtualidades da medida para a mudança de práticas e de técnicas de abordagem aos processos de vulnerabilização social. Um dos aspectos que importa reter, quando nos referimos ao “sucesso” da medida, tem que ver, mais uma vez, com a enorme dificuldade em vencer algumas inércias e rotinas passíveis de dificultarem a aplicação da medida.

Desde logo, a complexa estrutura de funcionamento da medida, quer ao nível distrital, quer ao nível concelhio, não tem ainda uma correspondente capacidade de resposta naquilo que diz respeito aos recursos humanos e aos meios logísticos disponíveis. Se os recursos humanos são relativamente escassos, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista administrativo, também é verdade que existe uma certa obsolescência dos recursos (informáticos e outros) postos à disposição dos Núcleos Executivos dos Núcleos Locais. Estes factos provocam atrasos na avaliação dos processos, dificultam cruzamentos de dados e complexificam o tratamento da inúmera informação e dos inúmeros procedimentos burocráticos exigidos pela medida. Também aqui a coordenação institucional é relativamente posta em causa: se às entidades locais (nomeadamente às Câmaras Municipais) são levantadas uma série de exigências, também se percebe alguma incapacidade (e ainda algum alheamento propositado) na participação muito efectiva das entidades do poder local e na disponibilização de meios logísticos para os trabalhos a desenvolver. Exemplos relativos à pesquisa de informação, aos contactos institucionais ou à criação das Cartas Sociais Concelhias<sup>24</sup>, demonstram a ainda relativamente imberbe capacidade de articulação e de envolvimento dos poderes políticos locais, que não foi beneficiada, aliás, pela implementação do Rendimento Social de Inserção.

Importará sublinhar uma expectativa e, simultaneamente, uma convicção dos técnicos entrevistados, naquilo que diz respeito à convicção de que o RSI se assumirá, a médio e a longo prazo, como a mais importante, a mais estruturada e a mais consequente medida de política social alguma vez criada. Podemos mesmo perceber, a propósito de uma das entrevistas (entrevista 2), que “o Rendimento Mínimo Garantido tenderá a alargar o seu campo de acção, podendo até, no médio prazo, substituir algumas prestações relativamente obsoletas ou com uma ineficácia comprovada”.

## **5. Avaliações dos efeitos da medida**

Passamos a uma perspectiva de abordagem incidindo sobre um conjunto de receios identificados pelos entrevistados quanto ao funcionamento da medida. Esses receios podem ser definidos no trinómio “habituação”, “estigmatização” e “inconsequência”.

---

<sup>23</sup> Veja-se o caso do Porto, segunda cidade do país e só muito recentemente mobilizada para a criação da Rede Social. Atente-se igualmente ao funcionamento das Redes Sociais, cujas reuniões e plenários são mais mobilizados para a atribuição dos pareceres às candidaturas a financiamento, do que ao trabalho reticular efectivo.

<sup>24</sup> Ao nível educativo, social, de segurança, etc.

Percebe-se de todas as entrevistas um acentuado receio pelo facto da medida se poder tornar presente na vida dos indivíduos de forma perene, sem neles criar uma motivação adicional e um projecto para a inserção no mercado de trabalho. Estaríamos, assim, perante um mecanismo de reprodução que se caracteriza por ser um instrumento de dependência assumida, associado a uma desmotivação para a inserção socioprofissional. A este nível, alguns grupos parecem, na perspectiva dos entrevistados, mais passivos do que outros: as minorias étnicas (nomeadamente os ciganos), os desempregados de longa duração (nomeadamente com idade mais avançada) e os beneficiários do RSI que acumulam rendimentos do trabalho informal parecem ser os grupos mais propensos a esta habituação que a medida pode criar.

Intervém neste processo uma crescente “desafeição ao trabalho” e à escola que resulta da criação de mecanismos de rejeição relativamente ao trabalho e às rotinas de inserção laboral, que se tornam estruturalmente dificultadores da inserção por via do trabalho. Impõe-se, assim, a consideração de mecanismos complementares face à lógica do “workfare”, uma vez que se antecipa o seu insucesso junto de alguns sectores dessas populações. Assim, a lógica do “workfare” e a prevalência da “ética do trabalho” (defendendo a importância do trabalho como vector de integração), associadas a um mercado crescentemente desregulado, torna os empregados descrentes de uma reivindicação consequente e de efectivas melhorias de condições de trabalho, desencorajando as formas de acção colectiva. Ora, a ética do trabalho não tem provimento efectivo para além dos discursos ao serviço do sistema e da estigmatização dos beneficiários; o mercado de trabalho desregulado e sem qualidade promove tudo, excepto a dedicação e a vocação para o trabalho. A ética que parece culpar os desempregados por não se esforçarem para o trabalho, é a mesma que é posta ao serviço da legitimação de um sistema económico que desqualifica, fragiliza e descompensa o próprio trabalho.

Ao invés, o segundo vector da análise – a “estigmatização” – pode ter consequências negativas nos beneficiários que estão à partida mobilizados para um projecto de inserção, para uma estratégia de intervenção, mas que associam o benefício da medida à “vergonha social” resultante desse mesmo benefício e à percepção de um julgamento social negativo. Ainda mais esta questão se torna fundamental, quando a estigmatização parece ser tão mais acentuada quanto maior é a motivação para uma estratégia de inserção. De facto, os beneficiários que entendem a medida como uma mera atribuição pecuniária (à qual se vão habituando) não parecem muito preocupados nem afectados com o estigma associado ao benefício. Pelo contrário, os beneficiários que perspectivam o RSI como um patamar de reinserção social podem ter no estigma um enorme bloqueio (pessoal, de auto-estimas, representações sociais...) inibidor do seu projecto de inserção.

Finalmente, no terceiro vector, a “inconsequência” pode ser o resultado dos dois vectores anteriores, quer dizer, nota-se nas palavras dos entrevistados (sobretudo nas palavras dos técnicos) um relativo receio de que a medida possa não ter as consequências mais esperadas, uma vez que tem menos de programa de inserção e mais de atribuição pecuniária relativamente rotineira. Nessa perspectiva, estaríamos perante mais uma medida de protecção social com um cunho estritamente pecuniário e casuístico. A verificar-se, isso atentaria contra o que foi caracterizado como uma medida de política social estruturada e estruturante dos próprios mecanismos de protecção social aos mais desfavorecidos.

Esta tríade de receios exige, na percepção dos entrevistados, uma forte mobilização institucional (nacional, regional e local) tendente ao aumento das perspectivas de sucesso da medida, naquilo que diz respeito à efectiva inserção social dos mais desfavorecidos.

No que diz respeito às necessidades de acompanhamento da situação social dos agregados beneficiários do RSI, é clara a defesa, por parte de todos os entrevistados, de um necessário envolvimento dos técnicos numa lógica de acompanhamento familiar, com o objectivo de assegurar mais-valias da atribuição do RSI, mas, ao mesmo tempo, de encontrar outras respostas para problemas que existam paralelamente no próprio agregado (sejam problemas ao nível da habitação, ao nível da saúde, da formação, do acompanhamento de crianças em idade escolar, de prevenir situações de trabalho infantil, etc.). Este acompanhamento tendencialmente individualizado<sup>25</sup> necessitaria de um conjunto de condições técnicas e logísticas claramente inexistentes no momento presente. Note-se, aliás, que o maior envolvimento técnico junto dos problemas sociais é também sentido pelo eleito local (entrevista 3), que defende que “esse acompanhamento deve ir aos locais onde vivem os agregados, nomeadamente quando estes se inscrevem em zonas problemáticas, como bairros de habitação social ou territórios degradados”. Aliás, esse acompanhamento parece garantir, na opinião dos entrevistados (entrevista 2), “um efectivo mecanismo de impedimento a processos de reprodução social e de situações de vulnerabilização”.

Quando questionados sobre as principais vulnerabilidades do funcionamento da medida, há uma certa reincidência na identificação dos mecanismos de combate à fraude, da demora na atribuição e do próprio valor atribuído (muitas vezes escasso face às necessidades efectivas), assim como a insuficiência de outros instrumentos no âmbito da Segurança Social para complementar a atribuição da prestação. Aliás, a fraude parece preocupar mais os entrevistados representantes da instituição política local, porventura por se encontrar alheado do próprio funcionamento mais interno da medida. Ao invés, os técnicos parecem “aceitar” a fraude como uma consequência menos da medida e mais do sistema fiscal que enquadra parcialmente a execução da medida. Por outro lado, a fraude no Rendimento Mínimo não é entendida pelos técnicos como um aspecto mais preocupante do que a fraude verificada em várias outras medidas de política social (como o subsídio de desemprego ou as baixas médicas). Ora, é mesmo convicção dos técnicos entrevistados (entrevista 1) que “o Rendimento Mínimo é a medida de política social menos propensa à fraude que tem o sistema de protecção social português”.

Ainda assim, para os técnicos, a identificação da fraude como uma debilidade do funcionamento da medida serve para abordar e justificar uma problemática a montante da própria fraude, que tem que ver com a ausência de recursos (humanos e logísticos) para a aplicação integral da medida e também com os ataques ideológicos de que a medida é alvo.

Do ponto de vista da eficácia da medida, o envolvimento dos próprios beneficiários num projecto de inserção é seguramente um aspecto central. Mas este é também um factor fundamental para identificar alguma “apatia cívica” verificável numa grande maioria dos beneficiários (entrevista 3). Esta apatia cívica é definida (entrevista 3)

---

<sup>25</sup> Numa lógica de acompanhamento do agregado como um caso específico.

como a “ausência de redes de convívio e de influência e como a fraca disponibilidade para participar nos diversos momentos e nos diversos patamares da vida colectiva”. Assim, a apatia cívica (utilizando o termo referido pelo entrevistado 3) parece ser aqui uma condição do próprio beneficiário, mais do que uma consequência da sua condição vulnerável e assistida. Aliás, esta apatia cívica servirá também para justificar (entrevista 3) “uma desmotivação na procura de um emprego, de melhores níveis de vida” e uma explicação para uma certa habituação/acomodamento aos instrumentos de política social.

Aliás, a desmotivação resulta menos de decisões tanto quanto possível autónomas dos indivíduos, e mais de um processo socialmente induzido e construído de “desafeição ao trabalho”, gerada por uma cultura de não trabalho e por uma possível “habituação” a esse modo de vida, cuja persistência tende a tornar-se irreversível. Note-se que a transição para o mercado de trabalho faz-se, na esmagadora maioria dos casos, por processos de transição temporária e de curto prazo, normalmente em contexto de desvalorização social promovida por programas ocupacionais que interessam mais à satisfação de necessidades institucionais pontuais e sem perspectivas de futuro, do que aos objectivos de reinserção socioprofissional dos sujeitos desempregados (que, aliás, raramente chegam a discernir os caminhos para a materialização desses objectivos).

O RSI parte do princípio inovador da “reorganização institucional” e do pressuposto de uma “coordenação aberta interinstitucional”, com virtualidades do ponto de vista da troca de experiências e dos ajustamentos institucionais fundamentais à adaptação dos procedimentos e à recalibragem das acções institucionais. Estas virtualidades, encontrando dificuldades no terreno, assumem-se como objectivos fundamentais para nortear as políticas sociais em contexto local.

De facto, “os principais problemas que se colocam às instituições relativamente à inserção da população-alvo prendem-se (...) com dois factores. O primeiro consiste na inclusão no mercado de trabalho (...) que pode ser associado, quer à descoincidência entre o que é requerido pelo sistema de emprego e as competências adquiridas no sistema de formação/educação (...). O segundo é a insuficiência e desarticulação das estruturas, das ofertas e das respostas existentes” (Garcia, 2000:187). Ora, o envolvimento de uma rede institucional numa lógica participada de parceria é fundamental para reabilitar a noção de *empowerment* (Friedmann, 1996), quer na perspectiva da capacitação e da mobilização de recursos dos indivíduos, quer na perspectiva da mudança organizacional.

### **Notas finais**

O alargamento da intervenção nos domínios da protecção social a outras entidades que não o Estado (o poder local ou as IPSS, por exemplo), teve a ver com a necessidade de conceder uma maior eficácia e proximidade à intervenção pública e sobretudo com a necessidade de compensar os entraves financeiros com que o Estado se debate. O desenvolvimento do poder local e das redes de parceria que vão procedendo ao planeamento estratégico conseguem obter uma perspectiva mais aproximada das realidades locais. Os vários parceiros locais definem estratégias de acção e envolvem a própria população na procura das soluções mais adequadas aos problemas de pobreza e exclusão social. A problemática da territorialização não deve, portanto, ser entendida como um conjunto estático de indivíduos, infra-estruturas e habitações, mas “como um

elo de mediação entre estes elementos físicos e o conjunto de relações sociais que aí se estabelecem” (Figueiro, 2002:21). Aliás, como defende Luís Capucha, tem sido “a intervenção política a estar na base de boa parte dos estudos que colocaram a questão dos territórios da pobreza no centro da análise, realizados ou no quadro de processos de avaliação de programas, ou como instrumentos de diagnóstico em projectos locais (...). Muitas medidas e programas da última década tiveram como eixo de intervenção o próprio território. A lógica de aproximação às pessoas não é feita em função de problemáticas específicas, mas das zonas onde elas se encontram concentradas e onde tais problemáticas se cruzam” (Capucha, 2000a:13).

Aliás, quando não se verifica a existência de um planeamento estratégico territorial, as acções desenvolvidas pelos vários parceiros sociais são acções descontínuas, que muitas vezes rivalizam entre si, não conseguindo encontrar uma necessária articulação das iniciativas em curso. Assim sendo, e subsistindo então uma grande dispersão de medidas e pouca clareza nas competências (próprias ou delegadas), muitos locais acabam por ter uma sobreposição de respostas, enquanto outros locais ficam pela escassez de acções concretas e rápidas, acentuando-se as disparidades regionais.

Por outro lado, a diminuta presença de pessoal técnico, situação dificultada pelo alheamento de algumas instituições com recursos técnicos disponíveis (o que seria interessante numa lógica de “adicionalidade” e de coordenação das respostas), impede a possibilidade de “acordos de inserção” vocacionados para uma abordagem direccionada para os indivíduos e para os agregados familiares (entrevista 1). Restam os tratamentos e as respostas generalistas, burocráticas e nada assentes nas especificidades das situações e dos problemas (entrevista 3).

É verdade que a situação tende a evoluir, embora com muita lentidão. Essa evolução é induzida directamente pela medida, mas no seu longo caminho vai permitindo a criação de múltiplas dimensões de contestação à medida (Entrevista 3), desde logo pela ausência de resultados rápidos. Aliás, é interessante verificar que aqueles que menos acreditam nas virtualidades da medida nos processos de inserção são, ao mesmo tempo, aqueles que mais rapidamente querem identificar os resultados<sup>26</sup>.

Os “envolvimentos técnicos” são, assim, meramente casuísticos e assentes na necessidade de cobertura de situações sociais que ultrapassam as possibilidades técnicas. Aos objectivos iniciais de forte acompanhamento dos beneficiários, sucede uma lógica de crescente abandono ou de mero acompanhamento burocrático, o que não favorece o envolvimento cúmplice entre o técnico e o beneficiário (indivíduo e agregado) no projecto de inserção. Para esses, ao princípio da activação dos beneficiários sucede a prevalência da subsidiação dos beneficiários. Ora, como sustentam Luís Capucha e Maria das Dores Guerreiro, “o desenho de cada programa de inserção, construído numa base local e de grande proximidade, deve estar adaptado a cada situação concreta de cada pessoa e família” (Capucha e Guerreiro, 1997).

Ora, mais do que “instalados na medida”, os beneficiários tendem a ficar “à espera de vez” para serem mobilizados para a inserção.

A própria noção de activação institucional fica amputada em detrimento da dependência e do possível fortalecimento dos seus mecanismos. As instituições manifestam dificuldades em ultrapassar a tendência para uma abordagem assente

---

<sup>26</sup> Ou não querem, porque uma das formas de contestar a medida é exigir resultados imediatos, quando se percebe que ela só pode agir numa lógica processual e de prazo mais alargado.

nas rotinas estabelecidas e sem condições efectivas para a mudança de práticas e de modelos de actuação. A sectorialização das intervenções, na prática concreta, prevalece muitas vezes à fundamental articulação e transversalidade das políticas de inserção. Mais uma vez, o princípio da interinstitucionalidade é fundamental para a mudança efectiva das práticas tradicionais.

Por outro lado, a perspectiva da territorialização das políticas de inserção (mais um instrumento de especificidade da abordagem da medida) pode ceder lugar ao centralismo ou à reprodução do modelo centralista (do Estado central para o “Estado local”), que assim pretende assumir (ou controlar) as dinâmicas sociais e institucionais emergentes localmente. Ora, estas práticas contrariam o princípio da interinstitucionalidade e dificultam o processo. De facto, “o combate à exclusão social tem de ser desenvolvido com políticas locais, articuladas ao nível nacional e global” (Centeno, et al. 2001:42).

Aliás, não deixa de ser relevante que, em alternativa a uma lógica de responsabilização e de cooperação entre os actores institucionais, impere uma lógica de delegação de responsabilidades, nomeadamente direccionada à Câmara Municipal. É o efeito do reconhecimento das limitações, mas é também o resultado de desmotivações institucionais e técnicas face às inércias que teimam em resistir<sup>27</sup>.

As sinergias institucionais passíveis de facilitarem a emergência de múltiplos e diversificados caminhos para a inserção, podem ver-se confrontadas com a inevitabilidade de um acompanhamento meramente burocrático dos beneficiários (entrevista 1). Muitas vezes, aliás, nem essa dimensão é conseguida. Conforme foi possível verificar, apenas por via da auto-declaração dos beneficiários no que respeita à sua situação (de agregado, na profissão, de rendimentos, etc.) é possível aos técnicos manterem actualizado o conhecimento sobre os agregados. Se a responsabilização individual dos beneficiários é fundamental, o conhecimento atempado destas mudanças impediria uma parte de fraudes e de atrasos nas correcções, evitando gerar situações incómodas do ponto de vista da devolução de verbas entretanto auferidas. Por outro lado, se existem dificuldades de acompanhamento das características dos agregados, maiores limitações existirão em organizar uma estratégia personalizada de inserção.

A escassez de recursos técnicos e de meios disponíveis é muitas vezes uma explicação taxativa e reducionista para os fracassos institucionais. No entanto, tendo em conta as características do concelho, das disponibilidades e da organização existente, tratam-se, de facto, de explicações importantes para a compreensão dos problemas da medida (entrevista 2).

Se a medida acentua a relevância na inserção por via da formação e das qualificações como instrumentos de empregabilidade, muitas vezes a prioridade é dada à activação pela dependência acentuada<sup>28</sup>. Trata-se de uma consequência da predominância da lógica burocrática no tratamento dos beneficiários. Ao princípio da prevenção impera o princípio do assistencialismo sempre que estas dinâmicas se perenizam. Disso ressentem-se a dinâmica de organização de candidaturas a programas de financiamento a projectos na área da acção social, seja para a criação de equipamentos, seja para a

---

<sup>27</sup> E resultado do reconhecimento de um processo utilitarista e instrumental definido em prol da manutenção dos protagonismos das instâncias políticas locais. O poder local criou inúmeras expectativas face ao seu desempenho nos domínios da acção social, que parece resistir a cumprir.

<sup>28</sup> É o caso já referido dos Programas Ocupacionais.

diversificação de respostas para a inserção. A inércia tende a penalizar a multiplicidade e a multidimensionalidade dos caminhos possíveis para a inserção.

A horizontalidade organizacional, pressuposto central do trabalho reticular, parece não ganhar lugar a uma organização piramidal e marcadamente hierárquica e burocratizada. A aplicação de estratégias de “delayering”, visando reduzir os níveis hierárquicos, só pode ser bem sucedida a partir da coordenação interinstitucional e do reforço dos seus mecanismos.

Ao mesmo tempo, a noção da importância da monitorização e da avaliação das práticas e dos procedimentos não está ainda suficientemente implementada, quer fruto de uma dificultada articulação institucional, quer como instrumento de defesa face aos possíveis resultados menos positivos da avaliação (entrevista 2).

O RSI é, de facto, uma medida central no panorama das políticas sociais em Portugal, acumulando instrumentos e estratégias de mudança organizacional nos domínios das práticas ligadas à inserção social. Assim, muitos dos obstáculos e dificuldades identificadas na análise da sua aplicação concreta em Vila Nova de Gaia resultam menos das fragilidades da medida e mais da envergadura das mudanças estruturais e organizacionais que ela implica. Essas mudanças não são possíveis num espaço de tempo curto, desde logo quando se sedimentaram, ao longo dos anos, múltiplas inércias e rotinas que não são ajustáveis no relativo curto prazo. Por outro lado, as mudanças organizacionais não se operam com a rigidez de políticas directivas, mas com a mobilização de energias e a partilha de “cumplicidades” que, não sendo imediatas, têm efeitos estruturais e duradouros no campo social.

## Bibliografia

ALMEIDA, João Ferreira de (1992), *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta.

ANDERSON, Ron; DITCH, John; ROBERTS, Ellen (2005), *Abordagens integradas das políticas activas de protecção social e de emprego*, Dublin, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

BADER, Veit (1997), *Citizenship and Exclusion*, London, MacMillan Press.

BAUMAN, Zygmunt (1998), *Globalization - The Human Consequences*, Cambridge, Polity Press.

BECK, Ulrich (1998), *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*, Barcelona, Paidós Ibérica.

BECK, Ulrich; LASH, Scott; GIDDENS, Anthony (1997), *Modernización Reflexiva: Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno*, Madrid, Alianza Universidad.

BOBBIO, Norberto (1992), “La liberté dans la pensée de Kant”, in E. Weil *et al.*, *La Philosophie Politique de Kant*, Annales de Philosophie Politique, 4, Paris, PUF, 106-118.

BOUDON, Raymond (2005), *Tocqueville aujourd’hui*, Paris, Odile Jacob.

BOURDIEU, Pierre (1993), *La Misère du Monde*, Paris, Ed. du Seuil.

— (2003), *Questões de Sociologia*, Coleção Margens, n.º 47, Lisboa, Fim de Século.

CAPUCHA, Luís (2000a), “Exclusão profissional, exclusão social e cidadania”, in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 187-201.

— (2000b), “Nós e eles cá dentro: sobre o mito de um Robinson Crusoe à contrária”, in José Madureira Pinto; António Dornelas (coords.), *Pobreza, Exclusão: Horizontes de Intervenção*, Lisboa, INCM, p. 13-36.

— (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta.

CAPUCHA, Luís (coord.) (1998), *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, s/l, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

CAPUCHA, LUÍS; GUERREIRO, Maria das Dores (1997), “Rendimento Mínimo Garantido: instrumento de desenvolvimento do mundo rural”, in *Jornada da Interioridade*, Colóquio promovido pela Presidência da República, Idanha-a-Nova.

CAPUCHA, Luís *et al.* (2002), “Restabelecendo redes sociais de segurança no Sul - políticas contra a pobreza na Grécia, Itália, Portugal e Espanha”, in *Sociedade e Trabalho*, 17-18, 39-54.

CASTEL, Robert (1999), *La Gestion des Risques*, Paris, Minuit.

— (2001), *Propriété Privée, Propriété Sociale, Propriété de Soi*, Paris, Fayard.

— (2003), *L'Insécurité Sociale*, Paris, Ed. du Seuil.

CENTENO, LUÍS; ERSKINE, Angus; PEDROSA, Célia (2001), *Percursos Profissionais de Exclusão Social*, Lisboa, OEFP.

CHOSSUDOVSKY, Michel (2003), *A Globalização da Pobreza e a Nova Ordem Mundial*, Lisboa, Caminho.

COSTA, Alfredo Bruto da (2001), *Exclusões Sociais*, Lisboa, Fundação Mário Soares e Gradiva, 2.<sup>a</sup> ed.

COSTA, António Firmino da (1999), *Sociedade de Bairro: Dinâmicas Sociais de Identidade*, Oeiras, Celta.

DUBET, François (1987), *La Galère – Jeunes en survie*, Paris, Fayard.

— (2001), “As desigualdades multiplicadas”, in *Revista Brasileira de Educação*, 17, São Paulo, ANPED, 5-19.

DUBET, François; LAPEYRONNIE, Didier (1992), *Les quartiers d'exil*, Paris, Ed. du Seuil.

DUBY, Georges (1966), “Les pauvres des campagnes dans l'occident médiéval jusqu'au XII siècle”, in *Revue D'Histoire de L'Église en France*.

DUMONT, René; PAQUET, Charlotte (1997), *Miséria e Desemprego: Liberalismo ou Democracia?*, Lisboa, Instituto Piaget.

ELIAS, Norbert (1993), *A sociedade dos indivíduos*, Lisboa, Dom Quixote.

ESPING-ANDERSEN, Gösta (1991), “Orçamentos e democracia: o Estado Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”, in *Análise Social*, Vol. XXVIII, 122, 589-606.

— (1999), *Les Trois Mondes de L'État Providence: Essai Sur le Capitalisme Moderne*, Paris, PUF.

FANGUEIRO, Cristina (2002), “O território enquanto fonte de intercooperação”, in *Pretextos*, 12, 20-23.

FERNANDES, António Teixeira (1991), “Formas e mecanismos de exclusão social”, in *Sociologia*, 1, 9-66.

— (1994), “Dinâmicas familiares no mundo actual: harmonias e conflitos”, in *Análise Social*, 129, 1149-1191.

— (1998), *O Estado Democrático e a Cidadania*, Porto, Afrontamento.

— (2000), “Desigualdades e representações sociais”, in *Sociologia*, 10, 203-214.

FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2000b), *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Oeiras, Celta.

FRÉTINGÉ, Cédric (1999), *Sociologie de L'exclusion*, Paris, L'Harmattan.

FRIEDMANN, John (1996), *Empowerment*, Oeiras, Celta.

GARCIA, José Luís (2000), *Estranhos*, Lisboa, Celta.

GORZ, André (1988), *Métamorphoses du Travail Quête du Sens: Critique de la Raison Économique*, Paris, Ed. Galilée.

GUIBENTIF, Pierre; BOUGET, Denis (1997), *As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia*, Lisboa, UMP.

HELD, David (1999), *Global transformation: politics, economics and culture*, Cambridge, Polity.

HESPANHA, Pedro; CARAPINHEIRO, Graça (2002), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Recuar Mais?*, Porto, Afrontamento.

HOBBSAWM, Éric (2005), *Tempos Interessantes*, Porto, Campo das Letras.

KANT, Emmanuel (1933), *La Paz Perpetua*, Colección Universal, n.º 7, Madrid, Espasa-Calpe, S. A.

— (1981), *Filosofia De La Historia*, Colección Popular, n.º 147, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2.ª ed.

LORIOU, Marc (dir.) (1999), *Qu'est-ce que L'Insertion? Entre Pratiques Institutionnelles et Représentations Sociales*, Paris, L'Harmattan.

MARSHALL, T. H. (1965), *Social Policy*, London, Hutchinson Library.

MILL, John Stuart (1961), *Utilitarismo*, Coimbra, Atlântida.

MOZZICAFREDDO, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.

PALA, Valérie Sala (2005), “Le racisme institutionnel dans la politique du logement social”, in *Sciences de la société*, 65.

PALIER, Bruno (2002), *Gouverner la Sécurité Sociale*, Paris, PUF.

— (2003), *La réforme des retraites*, Paris, PUF.

PARIS, Philippe van (2002), “A renda básica: por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul?”, in *Econômica*, vol. 4, 1, 75-93.

PAUGAM, Serge (2000), *Le Salarisé de la Précarité*, Paris, PUF.

— (2005), *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF.

PEDROSO, Paulo (1998), “Direitos e solidariedade: perspectivas para a promoção da integração de todos”, in *Sociedade e Trabalho*, 3, 6-17.

POLANYI, Karl (1983), *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard.

QUEIROZ, Maria Cidália (1996), “Das condições sociais da exclusão às condições da solidariedade”, in *Cadernos de Ciências Sociais*, 15-16, 5-40.

RAWLS, John (2000), *A Lei dos Povos*, Coimbra, Quarteto.

RODRIGUES, Eduardo Vítor (2000), “O Estado-Providência e os processos de exclusão social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português”, in *Sociologia*, 10, 173-202.

RODRIGUES, Eduardo Vítor *et al.* (1999), “A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal”, in *Sociologia*, 9, 63-101.

RODRIGUES, Maria João (2004), *A Agenda Económica e Social da União Europeia*, Lisboa, Dom Quixote.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal: 1974-1988*, Porto, Afrontamento.

— (1995), “Sociedade-Providência em autoritarismo social?”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42.

— (1997), “O Estado, a sociedade e as políticas sociais”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23.

— (1998), *O Estado-Providência em Portugal: entre Globalizações Conflituantes*, Coimbra, CES.

— (1999), *A reinvenção solidária e participativa do Estado*, Coimbra, CES.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) (2004), *Produzir para Viver: Os Caminhos da Produção Não Capitalista*, Coleção Reinventar a Emancipação Social para Novos Manifestos, n.º 2, Porto, Afrontamento.

SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, UMP/CES.

SAPIR, André (2005), *Globalisation and the reform of european social models*, Bruegel e Manchester, Cimeira ECOFIN, Set. 2005.

SEN, Amartya (2000), *Repenser l'Inégalité*, Paris, Ed. du Seuil.

SILVA, Manuela; RASGADO, Sofia (1999), *Pobreza e Exclusão Social: A Investigação em Portugal (1975-1999)*, Lisboa, CEIS.

SILVA, Pedro Adão (2002), “O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito”, in *Sociologia - Problemas e Práticas*, 38, Lisboa, 25-59.

— (1998), “O RMG e a nova questão social”, in *Sociedade e Trabalho*, 3, 34-49.

SPICKER, Paul (2002), *Poverty and the welfare state*, London, Catalyst.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1981), *De la Démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard.

— (1989), *O Antigo Regime e a Revolução*, Lisboa, Fragmentos.

TOWNSEND, Peter (1993), *The International Analysis of Poverty*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.

VASCONCELOS, Leonor (2000), *A Pobreza em Portugal na Década de Oitenta*, Lisboa, CES.

VASCONCELOS, Leonor (coord.) (2002), *Distribuição do rendimento, pobreza e papel das políticas redistributivas*, Porto, CCRN.

WALLERSTEIN, Immanuel (1990), *O Sistema Mundial Moderno*, Porto, Afrontamento.

XIBERRAS, Martine (1993), *Les Théories de L'Exclusion*, Paris, Méridiens Klincksieck.

**Abstract:**

The emergence and development of the Portuguese welfare state and the debate on poverty and social policies are marked in Portugal,

as elsewhere, by a set of social and economic dimensions, but also a set of ideological and conceptual aspects. This paper discusses the emergence of the main concepts and authors on that debate. We also discuss the Portuguese case, in historical, legal and theoretical terms, regarding a social policy in particular, the Minimum Income, later called Social Insertion Income. Finally, we analyze the role of this politics in strengthening (or not) the (almost) Portuguese welfare state, as well as the prospective paths that can be drawn.

**Keywords:**

Social Integration Income; Social policy; Welfare-State; Poverty; Social Exclusion; Inclusion.

**Résumé:**

L'émergence et le développement de l'État-providence, ainsi que le débat sur la pauvreté et les politiques sociales sont marquées au Portugal, comme ailleurs, par des dimensions sociales et économiques, mais aussi idéologiques et conceptuelles. Ce texte essaie d'analyser l'émergence de concepts et d'auteurs autour du débat sur cette question. Nous discutons également le cas portugais, dans le cadre historique, juridique et conceptuel, à partir d'une politique sociale en particulier, le RMG (revenu minimum garanti), plus tard, RSI (revenu sociale d'insertion). Enfin, le texte explore le rôle de cette politique au renforcement du (presque) l'État-providence portugais, ainsi que les chemins potentiels qui peuvent en être trouvés.

**Mots-clés:**

Revenu d'Intégration Sociale; Politique sociale; État-Providence; Pauvreté; Exclusion sociale; Inclusion.