

*Alexandra Filipa Silvestre e Sousa*

**AS POLÍTICAS SOCIAIS ACTIVAS E O PROCESSO  
DE NEGOCIAÇÃO PARA A INSERÇÃO SOCIAL**



Faculdade de Economia

Universidade de Coimbra

2007



# AS POLÍTICAS SOCIAIS ACTIVAS E O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO PARA A INSERÇÃO SOCIAL

*Dissertação submetida à*

*Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*

*para obtenção do grau de Mestre em Sociologia,*

*na especialidade de*

*“Políticas Locais e Descentralização: As Novas Áreas do Social”*

por

Alexandra Filipa Silvestre e Sousa

orientada por

Professor Doutor Pedro Hespanha



Coimbra, Março de 2007



## Resumo

As políticas sociais activas adoptadas em Portugal e na União Europeia para o combate à pobreza e exclusão social baseiam-se, fundamentalmente, na implementação de conceitos como a individualização, a contratualização e a negociação. As medidas assentes nestes princípios de cidadania social promovem a participação dos indivíduos no delinear de um programa que tem como objectivo a sua inserção social e profissional. Este processo para a inserção é uma tarefa complexa, que apela ao envolvimento de todos os intervenientes de modo a adequar as respostas às necessidades e características dos indivíduos e famílias. Um dos aspectos centrais deste processo é a componente de negociação, o qual reúne pessoas com objectivos, percursos profissionais e pessoais assim como ritmos diferentes e admite uma margem de manobra que tanto pode ser facilitadora como bloqueadora do processo de inserção.

No sentido de contribuir para o aprofundar do conhecimento sobre o fulcral processo de negociação, foi desenvolvida uma investigação sobre a sua prática junto das famílias e técnicos de acompanhamento intervenientes neste processo. A presente dissertação descreve os resultados dessa investigação, a qual se centrou na aplicação da medida que mais tem generalizado o direito à inserção em contexto europeu – o Rendimento Social de Inserção (RSI). O estudo foi realizado no distrito de Viseu, tendo sido adoptada uma metodologia mista de modo a abarcar os vários aspectos envolvidos do processo. A recolha de dados incluiu a aplicação de inquéritos por questionário a Técnicos de Acompanhamento e entrevistas a indivíduos beneficiários de RSI, bem como ao Coordenador Distrital da Medida. Foi também aplicada a observação directa não participante, no momento de negociação, a quatro famílias beneficiárias de um concelho do distrito de Viseu, de forma a captar as particularidades que existem na interacção entre os intervenientes.

O esforço exploratório feito no presente estudo permite compreender que a criação de uma relação de confiança entre os elementos intervenientes no processo de negociação, a elaboração de um diagnóstico profundo e devidamente participado, a negociação ao longo do acompanhamento assim como a promoção de espaços e tempos para a participação efectiva e corresponsabilização dos parceiros em cada uma das acções contratualizadas, é essencial para a efectiva implementação da negociação para a inserção. A prossecução deste tipo de estudos poderá contribuir decisivamente para melhorar os impactes da aplicação das medidas que visam a inserção.



## **Abstract**

The active social policies adopted in Portugal and in the European Union to tackle poverty and social exclusion are based, mainly, upon the implementation of concepts like the individualization, the contractualisation and the negotiation. The measures settled upon these principles of social citizenship promote the participation of the individuals in the outline of a program which aims at their social and professional insertion. This process towards insertion is a complex task, which appeals the engagement of all the intervenients so as to adequate the responses to the needs and characteristics of the individuals and the families. One of the crucial aspects of this process is the negotiation component, which gathers people with different objectives, professional and personal backgrounds and rhythms and allows a manoeuvre room that can either ease or block the insertion process.

In order to contribute to improve the understanding on the crucial negotiation process, an investigation was carried out on its practice involving families and accompanying technicians intervening in the process. This thesis describes the results of that investigation, which focused on the application of the measure that has most extensively generalised the right to insertion in the European context – The Social Insertion Income (“Rendimento Social de Inserção- RSI”, in Portuguese). The research was carried out within the district of Viseu using a mixed methodology so that the different aspects involved in the process were covered. The data was gathered through the application of questionnaire surveys to the accompanying technicians and interviews to the individuals benefiting from the RSI measure and also to the district coordinator of the measure. Non-participant direct observations were also applied to the moment of negotiation concerning four beneficiary families from a council of the district of Viseu, in order to capture the specificities of the interaction between the intervenients.

The exploratory effort performed in this research suggests that the build-up of a trustful relationship between the elements involved in the negotiation process, the elaboration of a profound and participated diagnosis, the negotiation during the accompanying period and the promotion of spaces and times for the effective participation and co-responsabilisation of the partners for each of the contractualised actions are essential for an effective implementation of negotiating for insertion. The pursuit of similar research works can decisively contribute to improve the impacts of the insertion measures.



## **Agradecimentos**

Gostaria de expressar ao Professor Doutor Pedro Hespanha os meus sinceros agradecimentos pela atenção e disponibilidade sempre demonstrada na orientação deste trabalho, pelas palavras preciosas de incentivo, bem como pelos ensinamentos transmitidos. Agradeço ainda aos Professores do Mestrado, em particular ao Professor Doutor Fernando Ruivo, pela aprendizagem proporcionada num ambiente sempre aprazível.

Os meus profundos agradecimentos vão também para todas as famílias que aceitaram participar neste estudo, acedendo a dar a sua opinião e expor-se em questões tão sensíveis e muitas vezes até demasiado intrusivas da sua privacidade, com uma disponibilidade, amabilidade e sinceridade verdadeiramente admiráveis.

Ao Centro Distrital de Segurança Social de Viseu, nomeadamente na pessoa do seu Director, Dr. Manuel João Dias, e à Directora da Unidade de Protecção Social de Cidadania, Dr.<sup>a</sup> Maria de Deus Chaves, agradeço a autorização e apoio para a frequência do Curso de Mestrado, assim como as autorizações formais que permitiram a utilização da informação de serviço na investigação. A estes e aos restantes colegas da UPSC do CDSS de Viseu, agradeço a colaboração demonstrada, sem a qual não teria sido possível realizar este estudo.

Os meus agradecimentos vão ainda para as colegas Ana Paula Marques, pela amizade, disponibilidade, apoio e valiosíssimos conhecimentos que sempre me transmitiu, Luísa Esteves pela sua colaboração, disponibilidade e amizade demonstrados ao longo de todo este trabalho e Margarida Henriques pela amizade e permanente incentivo, e por ser uma fonte de inspiração para a minha prática profissional.

Às minhas colegas do Mestrado, Cristiana, Daniela, Andreia, Inês e Sofia, agradeço o companheirismo e os momentos de boa disposição proporcionados ao longo dos tempos difíceis da parte escolar e do desenvolvimento da investigação e dissertação.

Gostaria de agradecer aos meus pais e irmã o apoio incondicional, o incentivo, a compreensão, a ajuda constantes, o conforto e o amor que sempre me demonstram. Sem eles a realização deste estudo não teria sido possível.

Pelo seu permanente apoio, força, saber e persistência transmitidos e também pela compreensão, paciência e pelo ânimo que sempre demonstrou, ao longo da realização deste trabalho, o meu eterno agradecimento ao Paulo Coelho.



# ÍNDICE

1. Introdução.....	1
2. A Inserção Social como objectivo das Políticas de combate à pobreza e exclusão social.....	5
2.1. Problemas sociais e Políticas públicas.....	7
2.2. Pobreza e Exclusão social.....	9
2.2.1. O perfil da pobreza.....	12
2.2.2. O Processo de Exclusão Social.....	15
2.3. A aposta na activação.....	16
2.4. A Intervenção Social com base na Cidadania Social.....	19
3. Conceitos envolvidos nas Políticas Sociais actuais.....	23
3.1. Individualização.....	23
3.2. Negociação.....	24
3.2.1. O processo negocial.....	27
3.2.2. A relação entre os intervenientes do processo.....	32
3.3. Contratualização.....	36
4. As Políticas de Rendimento Mínimo na União Europeia.....	41
4.1. A especificidade do sul da Europa.....	45
4.2. O modelo português.....	48
4.3. A multidimensionalidade da medida.....	51
4.3.1. Dimensão Política.....	51
4.3.2. Dimensão Técnica.....	54
4.3.3. Dimensão Social.....	59
Perspectiva dos destinatários da medida.....	59
A parceria.....	62
A Opinião Pública.....	64
4.4. As limitações da negociação para a inserção.....	67
4.4.1. O papel dos gestores de serviço.....	67
4.4.2. O papel dos profissionais.....	69
4.4.3. O papel dos beneficiários.....	76
4.5. A pertinência do Rendimento Básico.....	78

## Índice

5. Metodologia e Campo de Investigação Empírica .....	81
5.1. Hipóteses gerais e específicas .....	81
5.2. Operacionalização dos conceitos .....	84
5.3. Metodologia .....	86
5.4. Análise de Conteúdo .....	89
5.5. Contexto geográfico e temporal .....	89
5.5.1. Caracterização dos concelhos do Distrito de Viseu, em termos de volume processual de RMG/RSI e de Execução da vertente inserção da medida.....	89
5.6. Caracterização da população alvo.....	92
5.7. Amostragem e caracterização da amostra.....	97
6. Resultados do trabalho de campo.....	99
6.1. O serviço de origem dos profissionais .....	99
6.1.1. Orientações e critérios de serviço .....	105
6.1.2. A opinião pública e os serviços .....	109
6.1.3. A perspectiva burocrática dos serviços.....	115
6.2. Os profissionais e o seu quadro ideológico e de convicções .....	117
6.3. A influência da opinião pública nos profissionais .....	121
6.4. Perfil e história das famílias beneficiárias .....	123
6.4.1. Pobreza persistente.....	124
6.4.2. Défices na estrutura familiar .....	125
6.4.3. Solidariedade Informal.....	126
6.4.4. Relacionamento com Instituições de Assistência .....	127
6.4.5. Situações de carência e estratégias de enfrentamento adoptadas pelas famílias..	129
6.4.6. Problemas habitacionais.....	131
6.5. A negociação sob dois pontos de vista.....	132
6.5.1. A perspectiva dos beneficiários .....	133
6.5.2. A perspectiva dos profissionais .....	140
6.6. O compromisso para a inserção .....	148
7. Estudo de casos do processo de negociação para a inserção .....	153
7.1. Caso 1.....	154
7.1.1. A relação da família com o Técnico .....	156
7.1.2. O momento da negociação.....	157
A negociação das várias acções de inserção .....	160
A postura dos intervenientes .....	162
7.1.3. A perspectiva da inserção .....	163
7.1.4. A celebração do Acordo de Inserção .....	165

## Índice

7.2. Caso 2 .....	166
7.2.1. A relação da família com o Técnico.....	168
7.2.2. O momento da negociação .....	169
A negociação das várias acções de inserção.....	172
A postura dos intervenientes .....	174
7.2.3. A perspectiva da inserção.....	175
7.2.4. A celebração do Acordo de Inserção.....	178
7.3. Caso 3 .....	179
7.3.1. A relação da família com o Técnico.....	181
7.3.2. O momento da negociação .....	181
A negociação das várias acções de inserção.....	183
A postura dos intervenientes .....	185
7.3.3. A perspectiva da inserção.....	185
7.3.4. A celebração do Acordo de Inserção.....	188
7.4. Caso 4 .....	188
7.4.1. A relação da família com o Técnico.....	190
7.4.2. O momento da negociação .....	191
A negociação das várias acções de inserção.....	192
A postura dos intervenientes .....	195
7.4.3. A perspectiva da inserção.....	196
7.4.4. A celebração do Acordo de Inserção.....	198
8. Conclusões.....	199
Anexos.....	211
Anexo 1 – Famílias - Designações utilizadas na literatura.....	211
Anexo 2 – Etapas para uma Entrevista com vista à negociação.....	212
Anexo 3 – Questionário aos profissionais .....	213
Anexo 4 – Guião da Entrevista à Coordenadora Distrital do RMG/RSI.....	221
Anexo 5 – Guião da Entrevista à Técnica de Zona de Xis .....	225
Anexo 6 – Guião da Entrevista aos Beneficiários de RMG com Acordo de Inserção celebrado.....	228
Anexo 7 – Grelha para Registo de Observação Directa de entrevistas entre o Técnico de Acompanhamento e o Beneficiário / Família, com vista à negociação do Programa de Inserção.....	231
Anexo 8 – Entrevista ao Técnico de Acompanhamento, sobre cada família, após cada entrevista com vista à negociação para a inserção .....	235
Anexo 9 – Entrevista aos beneficiários titulares de um processo de RMG/RSI que acabaram de ter a sua 1ª entrevista para celebração do AI .....	236
Anexo 10 – Grelha de Registo para Análise de conteúdo de Processos Familiares.....	238

*Índice*

Bibliografia ..... 243  
Cópia dos dados recolhidos em suporte informático (CD-ROM) .....Contracapa

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1- Género dos Técnicos entrevistados

Gráfico 2- Idade dos Técnicos entrevistados

Gráfico 3- Área de Formação e Grau Académico dos Técnicos entrevistados

Gráfico 4- Anos de conclusão da Licenciatura, início da Actividade Profissional e da Intervenção na Medida de RMG/RSI dos Técnicos entrevistados

Gráfico 5- Cargo que os Técnicos entrevistados desempenham no NLI



## **ÍNDICE DE SIGLAS**

CDSS- Centro Distrital de Segurança Social

CLA- Comissão Local de Acompanhamento

CNRM- Comissão Nacional de Rendimento Mínimo

CSI- Complemento Solidário para Idosos

DREES- Direction de la Recherche des Études de L'Évaluation et des Statistiques

IDS- Instituto para o Desenvolvimento Social

NLI- Núcleo Local de Inserção

RMG- Rendimento Mínimo Garantido

RMI- Revenu Minimum d'Insertion

RSI- Rendimento Social de Inserção

## **ÍNDICE DE ABREVIATURAS**

EB(1-8)- Entrevista aos Beneficiários 1 a 8

ECD- Entrevista à Coordenadora Distrital

EPNLI- Entrevista ao parceiro do Núcleo Local de Inserção

ETA- Entrevista à Técnica de Acompanhamento

ODB(5-8)- Observação Directa dos Beneficiários 5 a 8



## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, as políticas sociais dos países mais desenvolvidos têm sido alvo de mudanças, tanto para dar resposta aos *novos problemas sociais*, como para fazer face à crescente falta de capacidade financeira dos Estados Providência para a compensação dos riscos, o que tem levado a uma nova perspectiva em termos de políticas de protecção social.

São adoptadas, cada vez mais, políticas sociais activas, que incentivam à participação e envolvimento dos indivíduos nas respostas adequadas à sua situação, favorecendo a sua inserção activa no mercado de trabalho e/ou na sociedade. Esta nova abordagem de protecção social implica uma nova perspectiva dos direitos sociais, nomeadamente com o reconhecimento do direito à Inserção, que promove a implementação de medidas personalizadas, negociadas e contratualizadas, entre os agentes implicados, tendo em vista o combate à exclusão social.

Uma das políticas actuais que mais têm generalizado o direito à inserção, em contexto europeu, tem sido a política de rendimento mínimo, que no caso Português associa uma prestação pecuniária a uma filosofia de inserção. A inserção social dos mais desfavorecidos, baseada nos princípios da cidadania social, implica, entre outras, a individualização, a multidimensionalidade, o respeito pela vontade dos beneficiários e a adesão dos mesmos aos Programas de Inserção, ou seja a participação activa dos beneficiários, mas também da sociedade em que este se insere.

Este envolvimento de ambas as partes tem como objectivo ajustar as respostas existentes às necessidades e capacidades demonstradas por cada indivíduo. Mas este processo de inserção não é simples, pois na base deste envolvimento dos intervenientes e da adequação das respostas às necessidades e características individuais de cada um, há todo um trabalho de negociação que envolve pessoas com objectivos diferentes, com formações, percursos pessoais e ritmos distintos, o que dificulta e muitas vezes bloqueia o processo.

É sobre estas questões que vai incidir este trabalho de investigação, que para além de pouco ou nada estudadas, nomeadamente ao nível da medida implementada no nosso país, tais questões assumem um papel central para os Técnicos que trabalham no terreno com a medida e, a um nível mais abrangente, para os decisores a quem compete assegurar o sucesso desta medida e uma mudança de mentalidades, onde ela se tornar necessária.

## *Introdução*

A análise de factores ligados aos valores e formação pessoal dos profissionais que trabalham directamente com a medida parece ser fulcral para a avaliação da qualidade da relação estabelecida entre os intervenientes no processo de negociação / contratualização da inserção, podendo incluir elementos que expliquem a discrepância existente entre a filosofia da inserção e a sua prática, que ajudem, de alguma forma, a perceber as dificuldades que envolvem o processo de inserção no âmbito das Políticas Sociais Activas.

A autora desta investigação tem um papel privilegiado em toda a medida, uma vez que exerce funções profissionais, desde a implementação do Rendimento Mínimo Garantido, actualmente Rendimento Social de Inserção, relacionadas directamente com a medida, como Técnica de Acompanhamento de vários Núcleos Executivos de Comissões Locais de Acompanhamento (actualmente NLI) e mais recentemente acumulando esta função com a de coordenadora do Núcleo Local de Inserção (NLI).

Passados nove anos da implementação da medida de RMG em Portugal, e tendo em conta a avaliação dos impactes que ela teve população alvo (CNRM, 2002a), em que se verifica não se visualizarem condições que permitam antever a autonomização da maioria dos beneficiários relativamente à medida, e que estes não conhecem o significado do contrato que assinaram, nem sequer se lembram de o ter assinado, torna-se, agora, cada vez mais necessário fazer estudos de escala micro, que nos permitam avaliar aprofundadamente as práticas desenvolvidas no processo de inserção dos beneficiários, de forma a se determinar com rigor a eficácia de políticas activas como as do Rendimento Mínimo.

Esta investigação tem, por isso, como objectivo mais geral estudar a prática do processo de negociação entre os profissionais e beneficiários no âmbito da medida de RMG/RSI em Portugal, por se admitir que esse processo represente um ponto fulcral para conhecer o porquê da discrepância entre a filosofia de inserção e a prática que tem sido desenvolvida.

Uma das hipóteses que colocamos têm a ver com dois grupos de factores que consideramos à partida como centrais no desenrolar do processo de negociação. Um primeiro prende-se com a explicação da discrepância entre a filosofia de inserção e a realização prática da inserção através do mau uso da discricionariedade por parte dos órgãos e agentes de execução da medida, dando particular atenção aos valores e ideologias dos profissionais que trabalham com ela. Um segundo prende-se com os critérios e orientações dos serviços a que os profissionais estão afectos e que administram a medida e consiste em saber até que ponto

profissionais e serviço são influenciados por factores externos à própria filosofia de inserção inerente à medida.

Um segundo grupo de hipóteses atribui essa discrepância ao mau uso da margem de manobra por parte dos beneficiários de RSI para negociarem o Programa de Inserção, focando os aspectos ligados com o perfil dos beneficiários, a sua descrença no que respeita à perspectiva de inserção, nomeadamente pela falta de confiança nos Técnicos ou derivado da experiência passada com Instituições de Assistência, o que levará a uma reserva mental no cumprimento do programa de inserção negociado e que essa negociação mostrará a existência de uma relação desigual entre os intervenientes.

Estas hipóteses de trabalho revelam apenas um esforço exploratório na compreensão deste fenómeno pelo que, e tendo em conta algumas limitações da realização do estudo, que se prendem com o número reduzido de casos observados e de profissionais e beneficiários entrevistados, bem como do tempo disponível e da impossibilidade de acesso a documentação interna de um dos Serviços administradores da medida, não tem a pretensão de obter conclusões que possam ser generalizáveis a toda a aplicação da medida ao nível Nacional ou Europeu.

A falta de estudos a este nível, nomeadamente aprofundando a questão da negociação para a inserção, é também um factor a ter em conta para a formulação das hipóteses de trabalho o que, de alguma forma, pode revelar que estas não estejam tão adequados à realidade observada como se desejaria. No entanto estas hipóteses têm como principalmente objectivo o de lançar pistas que orientem futuras investigações nesta temática, o que, por pequeno que seja o avanço produzido com certeza será meritório.

A realização deste estudo incidiu no Distrito de Viseu, devido a motivos que se prendem essencialmente com a disponibilidade pessoal e profissional da autora. Para a realização do mesmo foi decisiva a autorização obtida do Centro Distrital de Segurança Social de Viseu para entrevistar e inquirir os profissionais, para entrevistar beneficiários da medida e observar momentos de negociação entre técnicos e famílias beneficiárias e para analisar o conteúdo dos respectivos processos familiares.

No entanto, não nos tendo sido permitido o acesso a dados documentais internos de serviço, essenciais para a recolha e análise de conteúdo, o teste de parte das hipóteses de trabalho que tínhamos formulado ficou muito limitado. Compensaremos essa deficiência com as respostas

## *Introdução*

a um questionário efectuado aos técnicos de acompanhamento da medida no Distrito e com outros testemunhos recolhidos a nível distrital.

Este trabalho está dividido em duas partes.

A primeira parte foca os aspectos teóricos que se prendem com a inserção, introduzindo os conceitos implicados nas novas políticas sociais, com maior incidência no conceito de negociação. É também abordada a génese das políticas de rendimento mínimo na Europa e em Portugal, os respectivos modelos e os impactes da medida na população alvo. Um particular destaque é dado aos aspectos ligados à interacção entre os beneficiários da medida e os profissionais que a executam, nomeadamente ao nível da inserção. Finalmente faz-se uma breve abordagem sobre a pertinência de um rendimento básico de cidadania.

A segunda parte começa por introduzir o objecto de estudo e a metodologia utilizada para, de seguida, apresentar e discutir os resultados obtidos com a investigação. Finaliza-se com a apresentação das principais conclusões do estudo bem como pistas de reflexão para estudos posteriores sobre esta temática.

## **2. A INSERÇÃO SOCIAL COMO OBJECTIVO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL**

Perante a incapacidade das políticas tradicionais, face às necessidades e riscos sociais emergentes, surge uma nova perspectiva de protecção social, que se materializa nas Políticas Sociais Activas e que implica uma nova abordagem dos direitos sociais, nomeadamente, a do reconhecimento do direito à Inserção.

A população alvo tem um novo tipo de problemáticas, que não dependem, somente, da inclusão no mercado de trabalho e como tal, a adopção de políticas que visam a inserção, destinam-se ao “recuperar da distância em relação a uma completa integração” (Castel, 1998). “As políticas de inserção vão-se mover nesta zona incerta onde o emprego não está garantido, nem mesmo para quem o quisesse ocupar e onde o carácter errático de algumas trajectórias de vida não decorre somente de factores individuais de inadaptação” (Castel, 1998)

Nesta perspectiva, os indivíduos e famílias com dificuldades, deixaram de ser considerados culpados pela sua situação e têm direito a ser inseridos profissional e socialmente, distanciando-se, segundo Castel (1998), da imagem anterior dos pobres, de parasitas da sociedade e beneficiários passivos das políticas indemnizatórias de protecção social.

Para Rosanvallon (1995), a inserção é “um espaço intermediário entre a lógica da indemnização e a garantia de emprego” que deve ser explorado, face à ineficácia das políticas passivas, e que se caracteriza por ser um conjunto de práticas experimentais, pautadas por uma nova relação entre o emprego e o Estado Providência, tendo em vista o combate à pobreza e exclusão social.

O aparecimento destas políticas de inserção, adoptadas, oficialmente, nos anos 80 para dar resposta à situação precária de alguns trabalhadores, promoveu uma nova metodologia de intervenção, que exige um diferente relacionamento entre o central e o local, dando primazia às parcerias e alterando, desta forma, as técnicas e objectivos do trabalho social (Castel, 1998), que se concretizam com a implementação de medidas personalizadas, negociadas e contratualizadas, constituindo, segundo Rosanvallon, (1995) um “momento de construção do social” uma vez que vai obrigar uma “reorganização tanto da sociedade individualista clássica como do próprio Estado Providência passivo”.

Políticas como o RMI francês ou o RSI português são exemplos deste novo tipo de direito, que parte de um envolvimento entre o indivíduo e a colectividade, com vista à inserção e que, no caso Português, revelou ser um marco na mudança de mentalidades, no que diz respeito à intervenção na área social, desde os indivíduos e comunidades até às instituições públicas centrais e locais.

No âmbito destas medidas é suposto, então, que o beneficiário saiba tirar partido da ajuda que a colectividade se esforça por lhe dar, e para isso, diversos parceiros sociais acompanham e controlam a sua situação, na perspectiva de o ajudarem a fazer o trajecto para a sua inserção.

Rosanvallon (1995) caracteriza este direito de “híbrido” e “objecto jurídico paradoxal”, uma vez que não sendo uma prestação típica da Segurança Social, apresenta-se como um direito acessível a todos, individualizado, mas com uma contrapartida, um dever de cada um diligenciar para a inserção, sob a forma de um contrato, ou seja, um direito condicionado aos comportamentos do próprio indivíduo perante um contrato estabelecido o que, na opinião de alguns, a associação de um direito a um dever põe em causa o conceito de direito de cidadania, o qual, não deve estar sujeita a nenhuma contrapartida (MTS, 1999).

Mas para Rosanvallon (1995), este direito à inserção “vai mais longe do que um direito social clássico”, considerando os indivíduos como cidadãos activos no seu próprio processo de mudança, capazes de honrar compromissos, em que a celebração de um contrato existe como uma obrigação positiva e não como um constrangimento para o indivíduo, uma vez que é também uma obrigação para a colectividade, e como tal um instrumento para o exercício dos direitos reais do indivíduo.

No entanto, se para alguns autores, as Políticas de Inserção estimulam a autonomia dos trabalhadores, promovendo a sua passagem da exclusão para uma efectiva inserção social e profissional (Hespanha; Matos, 2000), para outros a avaliação que pode ser feita, hoje em dia, das políticas de inserção, é que estas levam os indivíduos a estarem condenados a sucessivas tentativas de inserção, “tecendo em torno deles uma rede de actividades, de iniciativas, de projectos (...) uma verdadeira efervescência ocupacional” (Castel, 1998), sem que nunca cheguem a ser integrados plenamente na sociedade, constatando-se que estas populações são “inintegráveis” (Castel, 1998). Para o autor, estas actividades à volta de indivíduos não empregáveis, “evocam o trabalho de Sísífo”, uma vez que não é possível encaixá-los num lugar estável. E como, na sua opinião, o sucesso desta medida seria a integração de todos os

beneficiários, considera que as políticas de inserção fracassaram, tendo contribuído, até agora, apenas para “evitar o pior”.

Numa perspectiva mais ampla de inserção, como a adoptada pelo RMG, em Portugal, em que uma acção de inserção é “qualquer acção que acrescente do ponto de vista da vida pessoal, da vida familiar, da vida social de cada cidadão beneficiário, competências novas, ou novas qualificações” (Martinho, 2000), esta medida é vista como uma “bóia de salvação”, para quem se encontra numa situação de fragilidade social e económica (CNRM, 2002a).

“Existe em Portugal (...) um conjunto de famílias para quem o trabalho inicial tem a ver sobretudo com a aquisição de competências perdidas do ponto de vista pessoal, da organização do espaço doméstico, da organização daquilo que são os laços familiares, muito antes até de pensarmos em percursos de inserção profissional ou de integração profissional” (Martinho, 2000)

## **2.1. Problemas sociais e Políticas públicas**

No processo de desenvolvimento dos direitos humanos, analisado por T.H.Marshall, como o processo de aprofundamento da cidadania, que decorreu desde século XVIII até pleno séc. XX, os direitos sociais foram os que mais tarde vieram a ser reconhecidos. Surgem depois da II Guerra mundial, após o reconhecimento dos direitos cívicos e direitos políticos, consagrando o direito aos benefícios de um sistema de bem-estar, incluindo áreas relacionadas com as necessidades humanas básicas, como a saúde, a segurança social, a habitação, o emprego, a educação e outras relacionadas com o mercado de trabalho, que os estados deverão assegurar através de adequadas políticas sociais, para que seja garantido “um mínimo necessário para uma vida decente. Um mínimo de bem-estar económico e segurança” (Marshall, 1967).

Foram adoptados em “países de capitalismo avançado, pelo Estado Providência” (Hespanha, 1995), embora de forma muito variada e com uma cobertura muito desigual. Concretizados através das políticas sociais nacionais, a preocupação principal é a satisfação do bem-estar dos indivíduos, famílias, grupos e sociedade em geral, ou seja, assegurar as necessidades humanas de toda a população e o seu progresso social; prevenir o aparecimento de problemas sociais e resolver os que existam; realizar os direitos sociais, e “como se preocupa com o bem-estar não

só dos mais desfavorecidos como de toda a população, tem um carácter necessariamente universal.” (MTS, 1999)

No entanto, temos assistido, desde a década de 70, nomeadamente nos países europeus, à crise dos Estados Providência, que tem posto em causa os níveis de protecção social e os direitos da cidadania, que, de uma forma geral, são resultado do envelhecimento populacional e do aumento do desemprego, conjuntamente com os cada vez mais limitados recursos e mais elevadas despesas públicas.

Desde essa altura e sobretudo a partir dos governos conservadores de Reagan e Thatcher, tem-se assistido à valorização do mercado em detrimento do Estado, verificando-se consideráveis “cortes nos orçamentos e nos programas sociais, privatização dos serviços, co-responsabilização dos cidadãos nos custos das políticas, transferência da produção dos serviços para um sector não-lucrativo, mobilização de sociedade providência, o que gerou a crise de cidadania social” (Hespanha, 1995)

Neste sentido, muito embora, haja níveis muito diferentes do desenvolvimento dos “Welfare States”, nos países da Europa, estes têm adoptado algumas orientações comuns, como a substituição paulatina do critério da universalidade pelo da selectividade, sujeitando agora alguns benefícios, à condição de recursos ou de necessidades, ou ainda, em medidas como o Rendimento Mínimo Garantido, na associação do direito à prestação a uma obrigação de subscrição de um Programa de Inserção, como condição obrigatória. Este direito condicionado, é defendido como sendo uma forma de evitar situações de dependência dos beneficiários, para além do dever que este tem em contribuir para o bem comum, e a indispensabilidade deste estar envolvido na aquisição da sua autonomia de vida (MTS, 1999).

Em Portugal, decorrente de níveis ainda muito baixos de protecção social, e que só não teve consequências mais graves, pela existência da solidariedade da sociedade civil, compensadora dos défices da cobertura estatal (Hespanha, 1995), a prevenção e resolução dos problemas sociais prendem-se, primordialmente, com a não satisfação das necessidades humanas básicas, mas também com factores ligados à toxicodependência, alcoolismo, instabilidade familiar, rupturas familiares, isolamento nos idosos, minorias étnico-culturais e outros geradores de pobreza e exclusão social (MTS, 1999).

Problemas estes, por seu lado, que para serem encarados como tal, têm que ter uma “origem societal identificável”, “constituir uma ameaça a determinados valores ou interesses” e “serem

susceptíveis de ser removidos, atenuados ou resolvidos” (MTS, 1999), e a forma como são identificados e compreendidos é fulcral para a adequação da resposta a dar.

Ora, um dos riscos das políticas sociais é a pouca flexibilidade que podem ter ao identificar, por categorias, os problemas, para depois dar uma resposta tipo, podendo excluir determinados problemas atípicos por serem minoritários ou mais recentes, uma vez que estas categorias, ao longo do tempo, vão ficando desajustadas da realidade. “E uma política social que seja incapaz de resolver os problemas sociais existentes é insatisfatória” (MTS, 1999).

É, então, imprescindível que seja tida em conta, pelas políticas sociais, a multidimensionalidade dos problemas sociais, uma vez que as situações de carência não existem em compartimentos estanques, encontrando-se interligados, reforçando-se e potenciando-se mutuamente, e o que for feito para dar resposta a uma situação tem menor eficácia se não for acompanhado por medidas dirigidas às outras situações.

Esta multidimensionalidade, confere, necessariamente, às políticas sociais, um carácter interdisciplinar e intersectorial, que se traduz na emergência de novas políticas sociais e novas metodologias de intervenção.

## **2.2. Pobreza e Exclusão social**

Quando falamos na adopção de medidas de combate à pobreza e exclusão social, temos que em primeiro lugar tentar clarificar os conceitos inerentes, apesar de estes permanecerem no cerne de discussões teóricas.

Se o conceito de pobreza, muito explorado pela literatura de origem Inglesa (Towsend), que sempre tentou espelhar situações de desigualdade e escassez de recursos, tem sido, amplamente, utilizado nos estudos sobre indivíduos e grupos desfavorecidos, a partir de final dos anos oitenta, a Comunidade Europeia considerou que esta já não era o termo certo para os problemas sociais que hoje em dia se enfrentam, adoptando o conceito de exclusão social, mais utilizado pelos teóricos franceses, que faz alusão não só à privação económica mas também uma “condição de privação em relação à riqueza, direitos sociais, ligação ao mercado de trabalho e força de redes de interacção mútua”. (Moller, 2000)

Nesta perspectiva, a exclusão social é uma fase extrema do processo de marginalização. Este processo é definido como sendo um percurso descendente, ao longo do qual se verificam

sucessivas rupturas na relação do indivíduo com a sociedade, comprometendo o exercício pleno de cidadania, por falta de acesso a um conjunto de sistemas sociais (social, económico, institucional, territorial, referências simbólicas), sistemas estes que se sobrepõem e são interdependentes, e que, consoante os indivíduos tenham maior ou menor acesso a eles, leva a diferentes graus de exclusão (Costa, 1995).

Para Robert Castel (1998), um dos autores que defende esta perspectiva, a exclusão ou desfiliação é provocada pela ausência de integração, que é a conjugação de uma estabilidade profissional e uma “inserção relacional sólida”, avançando com a teoria de que há ainda uma zona intermediária instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade ao nível das relações, e que se pode denominar de vulnerabilidade social. Esta, em determinadas situações de crise dilata-se, avançando sobre a zona de integração, aumentando a da desfiliação.

Para Estivill (2003), a “exclusão social pode ser entendida como uma acumulação de processos confluentes com rupturas sucessivas que, despoletado no centro da economia, da política e da sociedade, vão afastando e “inferiorizando”, pessoas, grupos, comunidades e territórios em relação aos centros de poder, aos recursos e aos valores dominantes”.

Para o mesmo autor quanto mais restritas e fechadas forem as regras criadas pelas sociedades, mais estas serão excludentes, pela forte penalização que a transgressão das normas acarreta. O crescente isolamento dos indivíduos e a diversidade dos valores hegemónicos tornam a coesão social e o sentimento de pertença a uma sociedade mais difícil e, por isso, favorecem a exclusão social.

Para Bruto da Costa (1995) os principais factores explicativos da pobreza e da exclusão social devem ser, por isso, encontrados na sociedade, no modo como esta se encontra organizada e no seu funcionamento e estilo de vida, na cultura dominante e estrutura de poder. Todos eles são factores que se traduzem em mecanismos sociais que geram e perpetuam a pobreza e a exclusão.

Relativamente aos países do sul da Europa estamos habituados a considerar que as redes sociais existentes são ainda muito fortes e que, por isso, não são tão vulneráveis a estes factores, típicos das sociedades desenvolvidas ocidentais. Para Estivill (2003) a exclusão decorre mais das estruturas e normas específicas das próprias comunidades, prendendo-se, no entanto, a questão central com ”a dificuldade em aceder a grande número de bens materiais,

aos serviços sociais, educativos, sanitários, à protecção social, assim como à participação activa nas decisões que influenciam as suas vidas”.

Se para Bruto da Costa há diversos tipos de exclusão social, consoante as causas, podendo estas ser, do tipo económico (no qual se enquadra a pobreza) do tipo social, cultural, de origem patológica, ou por comportamentos auto-destrutivos, outros autores consideram que é a multidimensionalidade da pobreza que leva ao conceito da exclusão social, social, a qual tem, pelo menos, três dimensões relevantes, a económica, o não reconhecimento dos direitos sociais, civis e políticos, e as relações sociais e laços sociais (Paugam, 1996:12 e Pereirinha, 1996 b: 210 ss. em Guibentif, Bouget, 1997).

Para Bruto da Costa (1995), as situações existenciais em que a liberdade é limitada e em que as condições necessárias ao progresso pessoal são negadas levam à existência de círculos viciosos que se reforçam mutuamente e impedem que o pobre e o excluído se libertem da condição em que se encontram, existindo uma relação de causa e efeito entre as situações problema e a pobreza que se podem verificar em ambos os sentidos – as situações tanto podem gerar a pobreza como resultar dela.

Para o mesmo autor, a pobreza é uma “situação dinâmica de privação múltipla por falta de recursos, e por isso uma forma de exclusão, uma vez que o pobre é excluído de alguns dos sistemas sociais básicos”.

Segundo os autores Gallie, Paugam e Jacobs (2003) “cada um dos conceitos, pobreza e exclusão social, tem a sua própria lógica interna e dinâmica, determinando que aspectos do fenómeno têm importância” (Gallie, Paugam, Jacobs, 2003).

No que diz respeito à pobreza, esta traduz carências várias ao nível das necessidades básicas, que à medida que o tempo vai passando, vão lesando o indivíduo em muitos aspectos da sua personalidade, tendo um efeito tanto mais profundo, quanto mais tempo durar e mais profunda for a situação de privação.

“Modificam-se os hábitos, surgem novos comportamentos, alteram-se os valores, transforma-se a cultura, ensaiam-se estratégias de sobrevivência. A revolta inicial vai cedendo ao conformismo, vai baixando o nível de aspirações, esbate-se a capacidade de iniciativa, enfraquece a auto-estima, modifica-se a rede de relações, ocorre a perda de identidade social e pessoal.” (Costa, 1995).

Neste conceito a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa (Guibentif, Bouget, 1997) é pertinente, uma vez que a intensidade da pobreza influencia a compreensão que se tem do problema e é um dos critérios para a definição de prioridades de intervenção e no modo como se procura resolvê-los.

Para Guibentif e Bouget (1997) enquanto a pobreza absoluta é encarada como aquela que significa a ausência de recursos para satisfazer as necessidades elementares como a alimentação, vestuário, entre outras, a pobreza relativa é a existência de baixos rendimentos relativamente às médias nacionais.

Neste contexto, o combate à pobreza e exclusão social, mesmo que requeira medidas globais e mudanças sociais para determinadas situações, tem que ter em conta os casos agudos e crónicos de pobreza, que necessitam de uma acção personalizada, que favoreça o readquirir de competências perdidas, que amarram o indivíduo a essa situação, por consequência da pobreza (MTS, 1999; Costa, 1995). Este *empowerment* do pobre vai-lhe permitir reivindicar os seus direitos mais elementares, e como tal exercer o seu direito de cidadania.

### **2.2.1. O perfil da pobreza**

Face a uma nova interpretação da pobreza e à adopção generalizada do conceito de inclusão social no âmbito das novas políticas e metodologias de intervenção social, como é o caso do Rendimento Mínimo Garantido, é cada vez mais visível a alteração da imagem e do papel da população alvo destas políticas. São agentes do seu próprio processo de mudança e não apenas sujeitos passivos, que devem ser objecto de uma “ajuda”. Devem ser encarados como detentores de recursos e competências, que favorecem a mudança de atitudes, mas, também, portadores de um acumular de experiências negativas e dificuldades, que muitas vezes reproduzem a história de vida de várias gerações da sua família.

Neste trabalho vamos utilizar a terminologia adoptada por um estudo recente (Hespanha *et al.*, 2005) que tentou encontrar um termo que mostrasse, o mais possível, as características destas famílias, mas que se demarcasse da perspectiva clássica de abordagem a estas famílias de risco, em que apenas são focadas as situações problemáticas que vivem. O referido estudo denomina-as por famílias socialmente vulneráveis, por revelarem ser “mais frágeis” e ter “menos recursos”, e por isso, “na presença de factores de risco, têm mais probabilidades de desenvolver comportamentos relacionais desajustados”.

Estas famílias têm tido várias designações na literatura<sup>1</sup>, no que diz respeito ao seu funcionamento e organização familiar, conforme as distintas perspectivas e abordagens, com aspectos que se relacionam entre si e que podem ser agrupados em categorias ligadas aos “défices das famílias na relação com o exterior e no funcionamento familiar”; aos “défices dos serviços de apoio formal”; e à “continuidade, permanência ou ausência de interrupção nas ocorrências adversas da situação deficitária da família” (Hespanha *et al.*, 2005).

Segundo o estudo já referido, estas diferentes designações revelam sempre uma perspectiva negativa na definição das famílias, mostrando uma dependência de apoio externo, quer ele seja formal ou informal e que tem, muitas vezes, levado à manutenção e/ou agravamento da situação em que se encontram, por esse apoio se revelar infrutífero. É visível também a recorrência de vários problemas, vividos em simultâneo ou sucessivamente e que aprofundam a ideia de ciclo vicioso.

A caracterização das famílias socialmente vulneráveis revela, com frequência, a persistência de uma cultura da pobreza, que para Lewis (1970) “é um estilo de vida, altamente estável e persistente, herdado por cada nova geração, dentro da mesma linha genealógica, que só se aplica àquelas pessoas que estão no extremo da escala sócio-económica”.

Pautam-se, em termos económicos, pela “raridade de uma carreira profissional, sendo sempre relegados para segundo plano nas vidas dos elementos destas famílias” (Hespanha *et al.*, 2005). Trabalham para receber os baixos salários (Lewis, 1970), pelos contactos sociais, para se manterem activos ou para se sustentarem (Fulmer, 1989 *apud* Hespanha *et al.*, 2005), numa luta constante pela sobrevivência. O desemprego ou miscelânea de ocupações não especializadas e o trabalho de menores são situações frequentes destas famílias (Lewis, 1970).

A relação destas famílias com o consumo revela uma má gestão dos rendimentos e na definição de prioridades verificando-se, com frequência, ausência de reservas alimentares em casa, o que leva ao recurso a subsídios sociais e ajudas comunitárias ou institucionais, ou ainda a esquemas de crédito informal espontâneo, organizado pela vizinhança (Lewis, 1970), por vezes, acrescidas do produto de actividades ilegais, que tentam esconder dos técnicos (Alarcão, 2000; Linares, 1997 *apud* Hespanha *et al.*, 2005).

---

<sup>1</sup> Um estudo realizado por Hespanha (2005), compilou as designações utilizadas mais frequentemente nessas reflexões (Anexo 1)

As relações familiares são caracterizadas como instáveis, ocorrendo, com frequência, rupturas e reconciliações no seio das famílias (Alarcão, 2000) o que impede o amadurecimento das relações e gera uma deterioração da função parental (*apud* Hespanha *et al.*, 2005). São também caracterizadas por terem uma elevada incidência de iniciação precoce da vida sexual e de violência doméstica na resolução de conflitos e na educação das crianças, bem como um índice elevado de alcoolismo (Lewis, 1970).

“Não existem objectivos familiares, uma vez que se focalizam em conflitos imediatos, situações de emergência e sobrevivência” (Weizman, 1985 *apud* Hespanha *et al.*, 2005) demonstrando uma fraca capacidade para planear o futuro, o que gera, frequentemente, um sentimento de resignação e fatalismo, face às dificuldades que atravessam permanentemente (Lewis, 1970).

A falta de definição do poder e a ausência de regras delimitadas nestas famílias (Alarcão, 2000; Sousa, 2005 *apud* Hespanha *et al.*, 2005) levam a uma visível desorganização familiar levada ao extremo, pautada, muitas vezes, por uma forte predisposição para o autoritarismo (Lewis, 1970). O distanciamento entre os elementos da família e a falta de auto-estima torna-os susceptíveis de serem influenciados pelo contexto envolvente e afecta a sua capacidade de se tornarem autónomos (Hespanha *et al.*, 2005).

No que diz respeito à comunicação entre os elementos das famílias, esta é caracterizada como caótica, pautada por uma crítica constante e uma culpabilização perante os comportamentos dos membros, em que a falta de empatia e a incapacidade de controlar os impulsos, são visíveis na interacção entre os indivíduos (Hespanha *et al.*, 2005).

A própria casa destas famílias reproduz, em regra, o tipo de relações e comunicação que as caracteriza, sendo notória a falta de delimitação dos espaços, e por isso a falta de intimidade, vivência em bairros superlotados (Lewis, 1970) e, fundamentalmente, a precariedade e abandono (Cancrini, Gregório & Nocerino, 1997 *apud* Hespanha *et al.*, 2005; Lewis, 1970). “Por norma dificilmente podemos chamar “lar” a estas habitações, pois trata-se de um espaço despido de valor relacional, privacidade e intimidade” (*ibid*).

Quando se reconstrói a história destas famílias, frequentemente, há relatos de pais e/ou avós que viveram emigrações recentes (Weizman, 1985 *apud* Hespanha *et al.*, 2005), referências ao elemento feminino como central na vida familiar é frequente (Lewis, 1970), e os homens são descritos, normalmente como periféricos, agressivos, inconsistentes, que entram e saem

da família em curtos espaços de tempo (Fulmer, 1989 *apud* Hespanha *et al.*, 2005). Essa descrição é acompanhada por um sentimento de martírio e tolerância por parte das mulheres (Lewis, 1970).

Estas famílias têm redes de suporte dominadas por parentes críticos e pouco apoiantes (Warren, 1980; Sousa, 2005), com histórias de vida semelhantes, e que por isso revelam pouca capacidade no relacionamento interpessoal, levando ao fraco envolvimento na resolução dos problemas e à fragilidade das relações.

### ***2.2.2. O Processo de Exclusão Social***

As pessoas estão incluídas ou excluídas conforme estejam envolvidas ou não em diferentes subsistemas da sociedade, e como tal, cada pessoa, ao longo da sua vida, vai estar incluída em alguns subsistemas e excluída de outros (Moller, 2000).

Mas há uma zona que se situa entre os dois campos - inclusão e exclusão - que é a marginalização, onde as pessoas se movem, ou para onde as pessoas são empurradas, para entrar ou sair dela e entrar nas zonas de inclusão e exclusão, ou simplesmente não passar por esse processo de marginalização e passar directamente da situação de inclusão para a exclusão, dependendo dos sistemas sociais específicos em que nos encontramos, uma vez que “o caminho de inclusão difere de um subsistema para outro” (*ibid*, 2000).

“(…) muitas situações da vida real dos indivíduos são mais ou menos marginalizadas e mais ou menos excluídas, uma vez que é possível identificar fortes e fracas posições dentro das três zonas, em que os indivíduos possuem maior ou menor quantidades de recursos que lhes permita maior ou menor liberdade de escolha para manter ou não a sua actual posição”(*ibid*, 2000).

Mas há subsistemas que podem ser mais importantes do que outros, por ser “quase impossível sobreviver sem algum grau de inclusão, ou por causa da inclusão / exclusão de um subsistema específico, muitas vezes levar à inclusão / exclusão de outros subsistemas também”(*ibid*, 2000).

“De acordo com Luhmann, contudo, exclusão e marginalização são caracterizadas por círculos viciosos, enquanto a inclusão não é caracterizada por círculos viciosos: inclusão num

subsistema não está intimamente ligado à inclusão noutros subsistemas, enquanto exclusão de um subsistema provavelmente envolve exclusão de outros sistemas” (*ibid*, 2000).

Gallie, Paugam e Jacobs (2003) ao estudarem as questões de desemprego, pobreza e isolamento social e comparando com o modelo de exclusão social já existente, em que “o conceito de exclusão social implica a existência de uma espiral descendente, na qual a marginalização do mercado de trabalho conduz à pobreza e ao isolamento social, que por seu lado aumenta o risco de desemprego de longa duração”, avançam, antes, com a teoria de que “a pobreza contribui para a existência de um círculo vicioso da exclusão”, uma vez que estar desempregado potencia o risco de ficar em situação de pobreza e esta dificulta o regresso ao trabalho.

Segundo os autores, o processo de exclusão social e as desvantagens múltiplas que lhe estão associadas reforçam-se entre elas, gerando um “círculo vicioso de desvantagem”, que leva a uma progressiva deterioração na situação social das pessoas, tendo início no prolongado tempo de desemprego, o que leva à insuficiência de rendimentos e a fortes cortes nos padrões de vivência, o que impõe constrangimentos nos recursos para a procura de trabalho.

Em estudos efectuados em vários países europeus, verifica-se que existem indicadores fortes que levam a considerar que o desemprego impulsiona as pessoas para uma situação de pobreza, e que o anterior status de pobreza é o mais poderoso factor que leva a que a pobreza se perpetue, mas a existência de características individuais e familiares também constituem factores determinantes para o aumento do risco de pobreza. (Gallie, Paugam e Jacobs, 2003)

### **2.3. A aposta na activação**

Face aos problemas sociais dos nossos dias, as políticas passam cada vez mais pela activação dos indivíduos destinatários, de modo a envolvê-los no seu processo de inserção.

Medidas como o Rendimento Mínimo português, que promove a participação social e associa uma prestação a uma obrigação positiva de envolvimento dos indivíduos, permite que se ataquem os problemas directamente na sua origem e que não se compense, apenas os seus efeitos negativos, evitando assim também a dependência dos indivíduos face à ajuda financeira do Estado (Hespanha, 1997).

Este tipo de medidas fazem parte das chamadas políticas sociais activas, que permitem aos indivíduos manterem-se cidadãos activos, pretendendo, para tal, ser inclusivas tanto no mercado de trabalho como na sociedade, promovendo, muitas vezes a inserção através de actividades socialmente úteis e “por isso consideradas como capazes de eliminar ou prevenir situação de exclusão social” (Hespanha e Matos, 2000). Estas actividades actuam como “uma prancha entre as situações de exclusão social e a efectiva inserção social e profissional, uma vez que é suposto que nas sociedades modernas a participação no mercado de trabalho seja inerente ao processo de inserção social” (Hespanha e Matos, 2000).

Esta capacidade de inserção social passa pela individualização e negociação da actividade a desenvolver, adequando aos indivíduos as respostas, e envolvendo-os neste processo, factores dos quais depende a sua eficácia na prática (Hespanha e Matos, 2000).

Estão, por isso, associados a estas políticas sociais activas factores positivos como o “aumento de qualificação que proporcionam; o estímulo da empregabilidade através da participação no mercado de trabalho; o aumento da auto-estima e da autonomia dos desempregados e a concretização do direito ao trabalho e por consequência à plena cidadania, devido ao papel central que o trabalho tem na sociedade” (Hespanha e Matos, 2000).

No entanto a obrigatoriedade, que também lhe está implícita, traz consigo o perigo de um elevado grau de compulsão, o carácter punitivo e disciplinador, que podem desmotivar o beneficiário ao trabalho. Para Hespanha (2000), não sabemos à partida se a forma como são geridos esses programas de inserção respeita os objectivos de promover a negociação, gerar ofertas de trabalho dignas, adequar respostas ao beneficiário e de “estabelecer critérios justos para sancionar o não cumprimento da obrigação de agir”.

“É preciso ter em conta que os programas de *Workfare*, marcados por uma atitude punitiva, baseados num trabalho sem qualquer significado ou estigmatizador e sem nenhuma expectativa de segurança ou estabilidade de emprego prejudicam a autonomia pessoal e o auto-respeito. Só os programas de activação assentes no trabalho útil em programas de educação e formação qualificantes e na negociação podem contribuir positivamente para uma melhoria significativa da participação social.” (Hespanha, 2000).

Neste sentido, são considerados factores negativos destas políticas o “carácter punitivo do conceito; o facto de condicionar o acesso a benefícios sociais e a liberdade e autonomia dos trabalhadores; a criação de uma nova massa de excluídos, pela diminuição do nível de bem-

estar; culpabilização das próprias pessoas pela sua situação de exclusão; bem como ser gerador de um mercado de trabalho precário, em vez de trabalhos adequados a uma inserção profissional efectiva” (Hespanha e Matos, 2000).

Estas políticas de activação estão a ser adoptadas em toda a Europa, mas Portugal tem um problema acrescido, de natureza político-cultural que tem favorecido o distanciamento entre os cidadãos e o Estado. O que leva a que o Estado não consiga envolver os cidadãos na resolução dos problemas sociais, lesando o princípio da solidariedade, que está directamente ligado com os direitos e deveres em que assenta a cidadania. (Hespanha, 1997).

“Para isso é necessário que as pessoas sintam como suas as instituições de protecção social e participem na condução do seu destino, o que não tem sido possível pelo “ princípio da solidariedade vertical” que o estado tem promovido” (*ibid.*).

O modo de participação dos cidadãos nas instituições, previsto pela lei é inexistente no que diz respeito ao poder de decisão e a noção do poder político em relação ao exercício pleno da cidadania social é muito frouxo, continuando a perdurar uma concepção paternalista de protecção estatal (*ibid.*).

“O estado deve confiar nas capacidades da sociedade civil, enquanto a sociedade tem que ganhar consciência dos direitos e recuperar o sentido das responsabilidades, exercendo uma pressão constante sobre as instituições para o reconhecimento dos problemas sociais emergentes, porque a mudança na sociedade só vai acontecer com as mudanças ocorridas no estado” (*ibid.*).

Resultados de um estudo sobre as relações entre os cidadãos e os serviços públicos da segurança social (*ibid.*) demonstram que:

As relações entre o estado e os cidadãos continuam a ser dominadas por uma lógica clientelar, que degrada os direitos sociais em produtos de benevolência dos governantes e converte os utentes do sistema em clientes da burocracia estatal (apesar da dimensão dos problemas sociais a pressão sobre o estado para a satisfação dos direitos sociais é limitada);

“A informação pública sobre os direitos é muito limitada, a transparência dos critérios é quase inexistente e a discricionariedade é a regra em certos domínios de protecção. O desconhecimento e a falta de transparência e arbitrariedade dos critérios utilizados pelas instituições produzem uma expectativa bastante negativa e uma falta de confiança nos seus

serviços. Para as pessoas, torna-se por isso incompreensível saber quais as necessidades que são elegíveis, porquê umas e outras não, porque variam mesmo em situações idênticas, como se uns merecessem e outros não”;

“Os princípios éticos da solidariedade equidade e responsabilidade são ignorados e desrespeitados (é preciso ter consciência que os serviços de acção social podem estar a contribuir para a reprodução do individualismo na população, ao conceberem a pobreza como um problema de cada pobre ou a favorecerem um sentimento de competição entre os assistidos na avaliação que fazem de quem é mais necessitado e de quem é menos necessitado”.

#### **2.4. A Intervenção Social com base na Cidadania Social**

A Assistência Social, que embora desactualizada, ainda persiste na Europa, é designada como sendo “uma actividade exclusiva de atribuição de prestações pecuniárias ou outros apoios em espécie a pessoas ou famílias pobres sem qualquer outra forma de intervenção”(MTS, 1999). Esta noção prende-se, muitas vezes, com o chamado “*assistencialismo*”, que consiste numa “prática sustentada pela precariedade e aleatoriedade dos benefícios a(dis)tribuidos” (Rodrigues, 1999) e que gera relações assimétricas e de dependência, uma vez que aquilo que devia ser um direito de cidadania se transforma numa espécie de benesse, com um carácter eventual e imprevisível. Mas a prática do “*assistencialismo*” ainda “aparece nas políticas governamentais, na acção das entidades sociais, na acção individual de filantropia e tem sido cúmplice da acção de muitos políticos (...)” (Sposati, 1995:27 in Rodrigues, 1999).

Neste contexto, alguns direitos “surgem sob a forma de uma benevolência do Estado e com características que tornam os cidadãos em situações de uma forte dependência clientelar face ao Estado, persistindo uma ideia de que quem deu a qualquer altura pode tirar. Aqui o défice de cidadania corresponde, muitas vezes, não só ao pequeno leque de direitos reconhecidos pelo Estado, mas também à não interiorização de direitos reconhecidos na lei como tal, pelos cidadãos mas como favores” (Hespanha, 1995).

No entanto, há autores que defendem que esta noção emergencial de assistência social deve ser recusada, devendo privilegiar-se um conceito mais amplo de intervenção no combate às desigualdades sociais, “como política sectorial, no campo de protecção social, direccionada

para a cobertura universal das necessidades sociais, que compõem o padrão básico de condições de vida”(Rodrigues, 2001).

A Segurança Social tem um papel central na protecção social, nomeadamente na promoção do acesso de todos a um mínimo social. No entanto essa protecção, muitas vezes, “deixa franjas da população sem apoio e chega mesmo a ser estigmatizadora para os seus beneficiários, como por exemplo, as prestações associadas à assistência social” (Hespanha *et al.*, 2005).

Neste aspecto, a medida de Rendimento Mínimo Garantido, em Portugal, veio trazer transformações ao nível da metodologia de intervenção na área social, nomeadamente, ao instituir-se como um verdadeiro direito, no âmbito da acção social. O reconhecimento do direito a um mínimo de subsistência tem origem na defesa de direitos de cidadania que pressupõem já não uma “prática social de atendimento a carências individuais e de urgência, mas como constituída de direitos sociais que se fundamentam na universalidade e na elegibilidade” (Silva, 1999).

Esta medida implica uma acção individualizada nas situações, com um carácter multidimensional, uma vez que intervém em aspectos económicos, condições de vida, psicológicos, formação profissional, culturais, comportamentais e outros, que se pretende que promovam a mudança no indivíduo, no sentido de reconquistar a autonomia de vida, a identidade social e a participação na vida da sociedade, elementos essenciais ao exercício pleno de cidadania (MTS, 1999).

Esta promoção da mudança já não passa por dar soluções para o problema, mas antes colaborar com os cidadãos em risco no delinear dos seus objectivos, para “mudar a história dominante e encontrar um significado agradável para a vida do cliente”, sendo o profissional um “interventor colaborativo, que leva a sério, respeita e incentiva o que o cliente tem a dizer e como escolhe dizê-lo” (Hespanha *et al.*, 2005).

No entanto, no que diz respeito ao RMG, por outro lado, devido aos rigorosos critérios legais na averiguação de rendimentos e condições de atribuição, chega a ser “demasiado intrusiva na vida dos assistidos e gerador de um elevado clima de suspeição acerca dos motivos do pedido de ajuda” (Hespanha *et al.*, 2005). Para além disso, há uma reserva no facto de que a gestão efectiva da medida “admitir decisões discricionárias, de natureza técnico-administrativas, em domínios importantes relacionadas com as condições efectivas que conferem o direito e as condições da sua manutenção” (MTS, 1999).

Mas, como reconhece o Instituto para o Desenvolvimento Social, “o papel de acção social vai além da interpretação burocrático-administrativa, caracterizando-se essencialmente por uma componente de transformação, quer se trate de apoio individual, quer intervenha junto de grupos populacionais específicos, ou de projectos de acção local mais amplos” (MTS, 1999).

Neste sentido, o direito à cidadania implica uma nova abordagem na intervenção social, que por sua vez “implica uma atitude mais activa quer por parte do Estado, quer por parte dos cidadãos” (Hespanha *et al.*, 2005).

E os serviços sociais procuram descentralizar a sua gestão e torná-la mais flexível, partilhando a responsabilidade com outros parceiros. “O cidadão torna-se um agente activo e competente com quem o Estado negocia o formato das medidas e define os direitos e as obrigações” (Hespanha *et al.*, 2005).



### **3. CONCEITOS ENVOLVIDOS NAS POLITICAS SOCIAIS ACTUAIS**

As Políticas Sociais dos nossos dias caracterizam-se por uma nova metodologia de intervenção que privilegia uma abordagem individualizada com os indivíduos e famílias, uma negociação permanente das acções a realizar com estes e uma contratualização entre as partes envolvidas como forma de co-responsabilizar todos as pessoas e entidades envolvidas neste processo.

#### **3.1. Individualização**

A realização de um diagnóstico social do indivíduo e/ou família, em que se identificam as necessidades mas também as potencialidades destes para a mudança efectiva, adaptando-se as acções a realizar e as respostas existentes às suas características, é todo um processo individualizado, que tem sido cada vez mais adoptado pelas novas políticas sociais, com o objectivo de envolver activamente os destinatários das medidas na elaboração de um plano com vista à sua inserção.

Este relacionamento e acompanhamento individualizado, bem como a procura de um ajustamento das respostas às necessidades identificadas têm mostrado ser fulcrais à adesão e participação activa dos destinatários das políticas sociais, como agentes da sua própria mudança, sendo por isso essencial que sejam eles próprios a exteriorizarem as suas necessidades, projectos e recursos, para que esta mudança corresponda o mais possível aos seus objectivos, sem romper com pilares essenciais da família, quer entre os elementos que a compõem, quer com a comunidade envolvente.

“A capacidade do profissional em gerar com cada requerente uma relação personalizada, de parceria e de capacidade de análise das situações constitui uma dimensão significativa para o êxito do processo a encetar.” (CNRM, 2002b).

“Os beneficiários são considerados “sujeitos” das políticas e é-lhes reconhecida competência para se pronunciarem sobre as suas necessidades e projectos” (Hespanha *et al.*, 2005), e este é um factor que tem uma importância extrema na medida, devendo ser reforçada para que se promova o sucesso da medida, nomeadamente “olhar para os beneficiários reconhecendo-lhes o estatuto de actores que constroem a medida, e não como meros receptores das construções institucionais, nomeadamente o ir ao encontro do que são as necessidades apercebidas pelos

beneficiários em relação a si próprios” (CNRM, 2002a), bem como reflectir sobre “a forma como os indivíduos actuaram e que estratégias mobilizaram para sobreviver até ao momento em que requereram o RMG, uma vez que as propostas de solução que o próprio sugere com vista à resolução dos seus problemas, e os recursos que pode encontrar ou disponibilizar, serão com certeza mais adequados do que qualquer outros” (CNRM, 2002a).

O evitar de respostas tipo, ou de “pronto-a-vestir”, que encaixam, apenas, em problemáticas pré-definidas, deixando escapar situações atípicas, bem como as competências e potencialidades dos beneficiários e das famílias, é cada vez mais um elemento chave na intervenção social. A filosofia inerente à medida de RMG promove, antes, a adopção das chamadas medidas de “alfaiate”, que tentam ajustar os recursos / respostas aos problemas identificados pelas famílias, de acordo com o diagnóstico elaborado pelo Técnico de Acompanhamento.

Como tal, é imprescindível fazer os possíveis por conseguir mobilizar os beneficiários da medida, e fazer esforços no sentido de lhes possibilitar a aquisição de qualificações e competências, de modo a que estes sejam de facto cidadãos, na luta pela sua autonomia.

Um diagnóstico aprofundado que inclua o enquadramento familiar e comunitário de cada um dos beneficiários envolvidos, com um olhar integrado e multidisciplinar, sem privilegiar, à partida, qualquer uma das dimensões da vida social, é um factor muito importante para o sucesso de uma medida personalizada (CNRM, 2002a).

“Em vez de paternalismo, a personalização das políticas exige diálogo o que, dada a falta de poder dos destinatários, pode implicar um investimento adicional na criação de condições para que a abordagem dialógica seja bem sucedida (*empowerment*)” (Hespanha *et al.*, 2005).

### **3.2. Negociação**

Desde os primeiros contactos com o indivíduo ou família e com vista à elaboração de um Plano para a inserção, inicia-se um processo de negociação entre um profissional e um destinatário de uma medida específica, com vista à definição dos objectivos a atingir, acções a realizar e recursos necessários à sua execução.

Esta negociação, em que cada uma das partes envolvidas designa a forma que deseja estar no processo de inserção, é própria de uma política personalizada, que se baseia no consentimento

e no envolvimento das partes, com vista a se ajustar / adequar às necessidades e às capacidades demonstradas por cada indivíduo, contribuindo assim para a eficácia do processo de inserção.

O Técnico de Acompanhamento procura a adesão do indivíduo e família ao diagnóstico da situação e às acções de inserção que são consideradas adequadas para dar resposta aos problemas identificados, uma vez que é reconhecida a importância de as pessoas se identificarem com as acções e estarem motivadas para as cumprir, considerando-as importantes para si e para o seu projecto de vida, sendo este aspecto essencial para o sucesso do cumprimento das mesmas.

Mas nesta fase do processo de inserção é necessário, também, ter em conta que algumas famílias poderão sentir dificuldades em programar, a médio e longo prazo, um acordo de inserção por tenderem a gerir quotidianamente a sua vida e os seus problemas (CNRM, 2002a), e por isso não terem uma noção concreta de um projecto de vida para as suas vidas e neste sentido o Técnico tem que conseguir negociar e ajustar, o melhor possível, o período de tempo do Acordo de Inserção que vai ser celebrado, aos timings do indivíduo e da sua família.

Deve ser feito um esforço para se fazer um diagnóstico profundo das famílias, de forma a adequar os recursos aos projectos de vida das populações, tendo em conta que os próprios têm conhecimento dos seus próprios recursos, da sua família e da comunidade a que fazem parte, podendo de sobremaneira favorecer a elaboração de um melhor programa de inserção.

No entanto, no âmbito da medida de Rendimento Social de Inserção, mesmo depois de se conseguir chegar a um compromisso negociado, um terceiro elemento, actualmente o NLI, constituído pelos diferentes parceiros envolvidos, tem que concordar e aprovar ou não com as acções negociadas e propostas.

Neste sentido, em todo este processo, é necessário ter presente que as soluções para os problemas dependem, antes de mais, dos próprios beneficiários, com quem é então indispensável discutir em conjunto as acções a desenvolver, associando-os a este processo, a partir de uma relação de confiança.

Não obstante a existência deste terceiro elemento – o NLI - no processo de negociação, é importante referir que a relação entre os beneficiários e os técnicos é vista, pelos primeiros, de uma maneira geral, como sendo muito positiva, chegando, nalguns casos a ser mesmo “uma

relação de confiança em que quase se assume a técnica como a amiga com quem se pode desabafar”. (CNRM, 2002a).

Mas o relacionamento continuado destes dois agentes tem oscilações e momentos de crescimento, em que se têm que respeitar os ritmos próprios de cada um, por vezes muito lentos e com recuos, tentando-se encontrar o cumprimento de compromissos que signifiquem um estímulo para a continuidade do processo de mudança.

Mas esta negociação depende também dos recursos disponibilizados pelas entidades parceiras que devem, antes de mais, facilitar e promover o acesso a oportunidades e promover a criação de recursos adequados às situações apresentadas.

E, neste contexto, a negociação deve ser, para Martinho (2001), um ponto de encontro entre aquilo que deve ser a vontade de afirmação da comunidade tendo em vista o seu desenvolvimento e as expectativas de cada um dos beneficiários. Outros investigadores do tema (Rodrigues, 2004; Monteiro, 2004), ao reflectirem sobre esta matéria, consideram que, em primeiro lugar, é necessário que as entidades parceiras e as instituições sejam também, activadas, de modo a se flexibilizarem e adequarem as respostas e intervenções, para que não se corra o risco de se confundir a negociação que devia, na realidade, estar na base dessa contratualização, com a prática de uma contratualização subalterna.

E sendo o processo de inserção tão central nesta medida, é necessário que esta nova forma de intervenção tenha uma “tradução atempada, pormenorizada e continuada na relação com o utente”(CNRM, 2002a), sendo imprescindível “reforçar o aperfeiçoamento do outro lado da medida: a adequação e viabilização dos acordos de inserção delineados” (CNRM, 2002a).

No estudo realizado para avaliar os impactes da medida de RMG (CNRM, 2002a), uma das recomendações feitas foi no sentido de “reforçar o impacte dos planos de inserção, tornando-os presentes, evolutivos e mais participados”, uma vez que apesar do “baixo valor da prestação por beneficiário, estes tendem a sobrevalorizar o benefício da prestação em detrimento da dimensão de inserção do RMG”.

O momento da negociação não deve ser apenas um momento, mas uma fase, mais alargada no tempo, que possibilite ao “próprio beneficiário a enunciação e priorização das suas necessidades, que podem não ter correspondência directa com a priorização estabelecida pelo técnico, mas favorece a “negociação” do plano de inserção, em parceria” (CNRM, 2002a).

Esta interpretação implica a recusa de uma resposta-tipo, o que é um desafio ao técnico e aos parceiros, que devem ter um conhecimento profundo dos recursos da comunidade e da família e, se necessário, “inventar soluções”, criar respostas, para que promova, de facto uma resposta adequada às características da família.

*“Devem reconhecer-se as dificuldades encontradas, a nível local, em ajustar a oferta de instrumentos de inserção em função das necessidades expressas pelos beneficiários.”* (CNRM, 2002a).

### **3.2.1. O processo negocial**

A negociação aparece como uma das formas para a resolução de conflitos (Vala *et al*, 2002), entre outras, como a *dominação*, ou seja a imposição de uma das partes sobre a outra na solução, a *submissão*, ou seja a cedência de uma das partes às exigências da outra e a *inacção*, ou seja, uma ou ambas as partes decidem nada fazer, acreditando que o tempo resolverá a situação.

No âmbito da medida de Rendimento Social de Inserção o processo de negociação desenvolve-se entre pessoas que têm objectivos diferentes e que estão implicadas na elaboração de um programa que tem em vista a inserção de um indivíduo e família:

- de um lado, o destinatário da medida que pretende sobretudo os benefícios imediatos que a medida lhe traz, normalmente relacionado com prestações pecuniárias;
- do outro, o profissional, que pretende construir com o destinatário da medida, um plano de inserção, que permita a este ultrapassar uma situação de dependência relativamente ao Estado.

Trata-se por isso de um verdadeiro conflito de interesses que leva à necessidade de uma tomada de decisão conjunta, para *“encontrar uma solução que na melhor das hipóteses, satisfaz inteiramente a ambas as partes, e na pior, produz resultados desiguais, mas em todo o caso, preferíveis às alternativas disponíveis”* (Jesuino, 1992).

Esta solução, que é suposto ter a adesão dos intervenientes, é resultado de uma negociação em que, na perspectiva de Rivard e Thalineau (1999), “a força da imposição varia em função da capacidade de resistência do beneficiário”, numa perspectiva de estratégia impositiva, em que o interesse de uma das partes se sobrepõe ao outro, diferente da postura que se pretende ter neste processo de negociação para a inserção.

O que traduz que, muitas vezes, por características pessoais ou pela situação de alguns indivíduos, em estarem a representar um grupo de responsabilidade, o facto de nem todas as situações apresentarem incentivos suficientemente atractivos e a vontade de fazer prevalecer o seu ponto de vista, contribuem para se adoptarem estratégias impositivas (Jesuino, 1992), numa linha de estratégias distributivas, que impõem, muitas vezes, objectivos demasiado elevados, negociando com maior dureza e intransigência, o que implica fazer poucas concessões.

Este processo de negociação, que se desenrola no tempo, é descrito por alguns autores como tendo fases significativas em termos do impacto para o desfecho do conflito, nomeadamente para Douglas (1957, 1962 in Vala *et al*, 2002) que se centrou no posicionamento dos negociadores na chamada dimensão *continuum interpessoal – intergrupala* do processo negocial (Tajfel, 1982 in Vala *et al*, 2002).

Neste contexto, essas fases prendem-se com a obrigatoriedade dos negociadores se posicionarem ora na área intergrupala, ora na área interpessoal dessa dimensão, sendo a primeira fase a *distributiva*, e aqui os negociadores estariam centrados no desempenho do seu papel de representantes de um grupo, de modo a estabelecer as regras e parâmetros negociais, uma segunda fase de *exploração e reconhecimento* por parte dos negociadores relativamente aos pontos negociais e finalmente uma terceira fase mais *integrativa*, destinada a facilitar a tomada de decisão e visando por isso assegurar a operacionalidade dos acordos conseguidos e por isso um maior posicionamento interpessoal.

Dos estudos efectuados, quer por Douglas, quer por outros autores (Morley e Stephenson, 1997; Stephenson e Kniveton, 1977; Stephenson, 1981 in Vala *et al*, 2002) verificou-se numa primeira fase um elevado nível de conflito, em que o comportamento dos negociadores era pautado pela afirmação do seu estatuto de representante grupal, decrescendo progressivamente ao longo do processo negocial, até atingir um ponto caracterizado pelo elevado grau de intercâmbio ou indiferenciação de papéis.

Podemos então caracterizar a negociação *distributiva*, como aquela associada à crença de que um ganho da outra parte corresponde a uma perda sua, e a negociação *integrativa*, associada à crença de que há uma forma de conceder benefícios à outra parte sem que isso constitua uma perda sua, mas antes um benefício.

Os estudos sobre a negociação mostram que os negociadores tendem, na maioria das vezes, a adoptar uma forma distributiva de negociar (Follet, 1940; Bazerman, 1983; Pruitt e Rubin, 1986 in Vala *et al*, 2002) o que tem como consequência a adopção de posicionamentos mais rígidos, o desprezo por alternativas para a solução ou o abandono prematuro do processo negocial.

Na negociação integrativa, a resolução apoia-se em regras fixadas por mútuo acordo e o método utilizado favorece o aparecimento de novas ideias, de novas propostas e do máximo de informação disponível (Fisher e Ury, 1981 in Vala *et al*, 2002).

Segundo os autores Friedman e Gal (1991, in Vala *et al*, 2002), existe uma relação causal inversa, entre a força que se exerce sobre os negociadores para que desempenhem correctamente o seu papel formal e a grande saliência da sua identidade enquanto membro do grupo de negociação. E a capacidade dos negociadores superarem a estrutura dos papéis formais, criando, de forma temporária, uma identidade grupal nova, é fulcral para a facilitação de uma orientação integrativa na negociação.

Para alguns autores de estudos sobre teorias de conflito e da negociação (Pruitt e Rubin, 1986), o chamado *modelo de interesses duais* analisa as diferentes estratégias a utilizar, em que quando se tem um problema multidimensional, se adopta um continuo de estratégias integrativas, para se poder compatibilizar os diferentes interesses de ambas as partes, e quando se atribui grande importância tanto aos interesses próprios como aos interesses dos outros, se adopta a estratégia de resolução dos problemas.

Para estes autores, a importância atribuída aos interesses de ambas as partes, depende de muitos factores, tanto pessoais como conjunturais. E uma das razões que tornam possíveis as soluções integrativas é pelo facto das pessoas serem diferentes e terem objectivos diferentes.

*“A arte e a ciência da negociação consistem, em grande medida, na descoberta de novas dimensões, possibilitando a integração de interesses compatíveis”* (Jesuino, 1992).

Para Pruitt e Rubin (1986) quanto maior o potencial integrativo percebido (PIP), maiores as probabilidades de um acordo integrativo, e entre os factores que fazem elevar o PIP, é considerado a disponibilidade da outra parte para participar no processo integrativo, enquanto outros autores (Lax e Sebenius, 1986) sublinham, a importância das diferenças enquanto factor de potencial integrativo, que se podem verificar *“nos interesses de cada uma das*

*partes, nas percepções das probabilidades futuras, nas atitudes face ao risco e nas preferências quanto a prazos”.*

Nestas situações a integração consiste em atender às especificidades diferenciais das partes, procurando soluções que satisfaçam a ambas, sendo também possível, segundo Jesuino (1992), tirar partido das complementaridades, ou esforços conjuntos, para gerar sinergias que possibilitem encontrar soluções.

Segundo alguns autores Jesuino (1992) e Raiffa (1982), a preparação e o planeamento da negociação são factores muito importantes para o sucesso da negociação e sugerem algumas recomendações:

- Devem ser delineados os objectivos e havendo mais do que um, estabelecer prioridades, e preparar um plano; é essencial pensar no que se aspira e reflectir sobre o que poderá acontecer se não se chegar a um acordo; procurar alternativas e verificar qual a melhor alternativa a um acordo negociado e este será o critério de avaliação do resultado da negociação: esta será bem sucedida se for preferível à melhor alternativa identificada.

- É necessário reunir informação acerca dos objectivos e prioridades da outra parte, quais os seus recursos, necessidades e características pessoais e reflectir sobre quais serão, mesmo que hipoteticamente, as melhores alternativas de que eles dispõem se não chegarem a acordo. Devem ser identificadas forças e fraquezas tanto da sua posição como da do outro e argumentos oportunos e argumentos para conduzir as negociações: factos, dados, critérios de decisão. A preparação da reunião deve ser feita com flexibilidade, de forma a não bloquear nem limitar a espontaneidade das posições.

Segundo Jesuino (1992), quando partimos para uma negociação, devemos diagnosticar o potencial integrativo das situações negociais, devendo para isso trocar informações e ensaiar propostas alternativas. Essa troca de informações entre as partes pode ser mais ou menos explícita e directa e procura transformar a situação de negociação numa situação de resolução conjunta de um problema.

Para potenciar a eficácia de uma troca explícita e directa de informações entre as partes é necessário ter uma “atmosfera negocial de confiança recíproca, alicerçada, por exemplo, numa tradição de lealdade e cooperação, ou ainda uma pressão nula por parte dos eventuais grupos de interesse que os negociadores representam” e, na perspectiva do autor, quanto

maior for a independência dos negociadores maior é a probabilidade destes comunicarem abertamente e de possibilitarem a existência de um acordo integrativo.

Para diversos autores (Jesuino, 1992), contudo, não basta apenas uma estratégia que tenha em vista o problema a resolver, mas tem também que misturar firmeza e flexibilidade, que é considerada uma condição para o êxito de uma negociação integrativa e onde reside, em última análise, a arte da negociação.

A tomada de decisão inerente à negociação implica um processo complexo que envolve a especificação do problema, a identificação de todos os factores e alternativas, a ordenação das alternativas para cada factor e a escolha da alternativa óptima.

Mas, segundo Jesuino (1992), nem sempre há esta sequência lógica porque os indivíduos têm limitações no processamento da informação, que não deixam tomar uma decisão óptima mas apenas satisfatória, e também porque muitas vezes recorrem a regras expeditas que simplificam o processo de tomada de decisão, prático e inevitável na tomada de decisões intuitivas na vida corrente, e que levam a erros e distorções sistemáticos.

Tversky e Kahneman, da área da psicologia da cognição, fizeram um levantamento que contribuiu para identificar algumas distorções que intervêm e afectam o processo de negociação (Jesuino, 1992) e que, entre outros, podem ser considerados o *excesso de confiança* e a *ignorância do ponto de vista dos outros*.

No que respeita ao excesso de confiança tem a ver com a sobrevalorização das estimativas de êxito dos negociadores, o que a curto prazo, muitos estudos mostram que é disfuncional para a negociação, levando a comportamentos intransigentes, a menores concessões e à sub-optimização das negociações.

Relativamente à *ignorância do ponto de vista dos outros*, estudos efectuados por Thompson e Hastie (1990), mostram que os negociadores esperam que os interesses do outro sejam opostos aos seus, percepção esta que persiste depois de serem expostos a negociações em que ambos têm interesses compatíveis, e que constitui um erro fundamental que compromete o sucesso da negociação.

Há também estudos que têm procurado determinar quais as características estáveis das pessoas que afectam o seu comportamento negocial (Jesuino, 1992), e que, entre outras características individuais, são focados os *estilos cognitivos* e a *empatia*.

A característica *estilos cognitivos* é caracterizada pela capacidade de diferenciar e integrar conceitos, capacidade esta facilitadora no encontrar de soluções integrativas, na medida em que identificam mais alternativas e integram mais a informação disponível.

A outra dimensão cognitiva com provável influência em situações negociais é a *empatia*, ou seja a capacidade de adoptar a perspectiva do outro. Esta permite obter mais informação acerca da posição do outro, o que facilita a avaliação das suas expectativas.

### **3.2.2. A relação entre os intervenientes do processo**

O processo de negociação com vista ao delinear de um programa de inserção, que tenha a adesão do indivíduo e da família (revendo-se nele como um plano que pretende ser parte integrante do seu projecto de vida e motor de mudança) é um processo moroso. Na prática implica um acompanhamento por parte do profissional que se reflecte na existência de vários contactos com a família, quer em entrevista de gabinete, quer em visita domiciliária.

Desde o primeiro contacto entre o beneficiário da medida de RSI e o profissional<sup>2</sup> é notória a descoincidência de objectivos entre os dois intervenientes, sendo que a inserção é, desde logo, um projecto mais do profissional do que do beneficiário. Aqui, os intervenientes deste longo processo, muitas vezes, ainda não se conhecem e como tal cada um tenta veicular a imagem dele próprio que lhe interessa transmitir (Goffman, 1959), ainda mais perante uma realidade que não lhe é familiar.

O beneficiário considera a vertente da inserção como algo abstracto, que é dependente de terceiros, desconhecidos e pouco fiáveis, e que é indeterminado no tempo e nas acções (CNRM, 1998). Apresenta predisposição para responder a questões relacionadas com a sua situação económica e social com vista à atribuição da prestação, mas resiste, através de silêncios, evasivas ou discursos vagos (CNRM, 1998), a perguntas relativas a aspectos mais pessoais, que considera arriscados e indirectos.

Estes encontros, para o beneficiário, são sempre importantes, uma vez que decorrem de um pedido de apoio feito por si e, como tal, ele não se apresenta nem satisfeito nem descontraído (CNRM, 1998). Tem consigo o peso da vida passada e dos seus problemas, mas também alguma esperança e potencialmente um projecto em mente (CNRM, 1998).

---

<sup>2</sup> Anexo 2 - Etapas de uma entrevista de negociação no âmbito da medida de Rendimento Mínimo Garantido (CNRM, 1998).

As resistências que normalmente demonstra são compreensíveis, tendo em conta a necessidade das pessoas desenvolverem estratégias de sobrevivência e, como tal, poderá apresentar várias posturas – altivo ou submisso, respeitoso ou rude, ponderado ou reactivo, confiante ou defensivo, activo ou passivo - consoante a forma como espera ser tratado (CNRM, 1998) ou decorrente, muitas vezes, da experiência que já teve com os serviços.

Segundo Goffman (1959), estas posturas fazem parte da nossa “fachada pessoal”, que é formada por vários estímulos, consoante a função desempenhada, um deles denominado por “modo”, que designa os estímulos que momentaneamente funcionam informando-nos do papel que o actor conta desempenhar na interacção da situação. Assim, “o modo arrogante e agressivo dá a impressão de que o actor espera ser ele a iniciar a interacção verbal e a orientar o seu curso. Um modo humilde e receoso dará a impressão de que o actor se prepara para seguir o movimento dos outros ou de que pelo menos não será difícil levá-lo a fazer isso”.

Por outro lado, o profissional especifica objectivos e meios, explicitando a necessidade de um trabalho de cooperação entre ambos e mostrando descrição e frontalidade na investigação acerca da vida do beneficiário, facilitando a fluidez e flexibilidade necessárias para “fazer falar o que está em silêncio” (CNRM, 1998) e dar a conhecer o caminho percorrido pelo indivíduo.

O profissional tem a seu cargo a tarefa complexa e morosa de conseguir que se estabeleça uma relação para além de personalizada, que seja de parceria. *“Profissional e utente são aliados no processo de mudança, numa interacção onde cada um, tendo o seu lugar e competência, tem o direito de ser e de optar”* (CNRM, 1998).

Atento aos princípios e ética profissional que lhe são implícitas, é suposto tratar as pessoas com respeito, utilizando uma linguagem simples e clarificando acerca do sigilo profissional. Deve respeitar horas que são marcadas com os indivíduos e famílias, para as entrevistas, assim como tenta compatibilizar as mesmas com os horários da família (CNRM, 1998).

*“O protocolo (profissional) é um corpo ritual, informalmente elaborado, de modo a proteger, perante os clientes, a fachada comum da profissão”* (E.O.Hughes, 1946 in Goffman, 1959).

E para favorecer um ambiente de partilha e de confiança mútua, desenvolve esforços no sentido de proporcionar aos indivíduos, um local de encontro com condições físicas dignas, elementos, estes, designados por Goffman (1959) como “fachada” – uma parte do

desempenho do indivíduo que funciona regularmente, a fim de definir a situação para os que observam o desempenho, ou seja, o cenário onde se desenrola a acção humana.

Estes contactos que são estabelecidos, pautam-se por uma observação mútua entre o profissional e o beneficiário, duas pessoas que, como tal, representam com maior ou menor consciência, um papel (Goffman, 1959) em que ambos apresentam o seu próprio meio sócio-cultural (CNRM, 1998), o sexo, a idade, o vestuário, a apresentação, a atitude, a maneira de falar, as expressões faciais, a profissão e todos os outros elementos integrantes da sua “fachada pessoal” (Goffman, 1959) e que os acompanham e são parte integrante neste “desempenho”<sup>3</sup> (Goffman, 1959) - a entrevista entre o profissional e o beneficiário.

Neste processo é o profissional que deve conduzir a entrevista de modo a fazê-la evoluir e promovendo que fale um elemento de cada vez e que se ouçam uns aos outros.

Nesta interacção, como um diálogo entre duas equipas, o quadro social em que a interacção se verifica é montado e gerido por uma das equipas, apesar de todas elas apresentarem um desempenho e salvaguardarem uma fachada, e por isso, para Goffman (1959) é conveniente, pelo menos inicialmente, chamar à equipa que controla o quadro e que contribui mais activamente para a interacção, equipa dos actores e à outra equipa de audiência.

*“Pensa-se muitas vezes que o controlo do cenário constitui uma vantagem durante a interacção. Num sentido limitado, esse controlo permite à equipa introduzir dispositivos estratégicos visando determinar a informação que o público está em condições de adquirir”* (Goffman, 1959).

A dificuldade de uma interacção de igual para igual tende a ser esbatida pelo clima de confiança e de aliança positiva (CNRM, 1998) que se vai gerando, própria de uma relação empática, e que leva ao ultrapassar de atitudes e expectativas iniciais substituídas por uma confiança mútua, em que tanto o profissional como o beneficiário se vão revelando.

*“Com frequência verificamos que os clientes tentam transformar os especialistas que lhes prestam determinado serviço, em confidentes (talvez numa tentativa de garantirem maior discrição) sobretudo quando o trabalho do especialista consiste simplesmente em ouvir e falar, como acontece no caso dos padres e dos psicoterapeutas”* (Goffman, 1959).

---

<sup>3</sup> “Desempenho” – expressão utilizada por Erving Goffman (1959) para designar “qualquer actividade de um indivíduo que se verifique durante um período marcado pela sua presença contínua perante um conjunto determinado de observadores e com alguma influência sobre estes”.

Mas neste processo que se pretende que seja participado activamente, é necessário dar voz às expectativas e projectos das próprias famílias.

No entanto, muitas vezes, os indivíduos, devido a limitações pessoais e sociais, têm dificuldades em identificar os seus problemas, mas também dificuldades em se expressar oralmente, em transmitir emoções e opiniões (CNRM, 1998).

Apresentam, também, embaraço na gestão da sua relação com o profissional – “entre o que pensa que deve dizer, o que sente e o que consegue dizer” (CNRM, 1998).

Foi estabelecida uma tipologia das formas de entendimento que os utentes têm do RMG como direito e do Programa de inserção como um dever, apresentando três categorias (CNRM, 1998):

1. Relação directa e assumida – como têm necessidade e têm direito, candidatam-se à prestação e são também directos quanto à inserção;
2. Relação directa mas envergonhada – têm necessidade, sabem que têm direito, mas têm grande dificuldade em “pedir”. Estes beneficiários exigem muito trabalho para desenvolver atitudes de compreensão;
3. Relação indirecta mas resoluto – têm documentos que provam a necessidade, mas só parcialmente correspondem à realidade. Bater-se-ão pela prestação do RMG, mas não pela inserção.

E aqui, é essencial que o profissional respeite o ritmo do beneficiário, ouvindo-o com muita atenção acerca da sua experiência de vida, não criticando, nem dando palpites de interpretação e falando pouco (CNRM, 1998).

*“A neutralidade é uma postura epistemológica e ética”* (CNRM, 1998) que vai permitir e facilitar a análise e diagnóstico familiar com vista à elaboração de um programa de inserção adequado.

O profissional deve, junto com o utente, fazer uma análise detalhada das dificuldades face à inserção; da situação potencialmente geradora da situação de exclusão; dos factores de inserção ou de sucesso no percurso de vida; confrontar a análise feita por si com a feita pela família e interpretar as causalidades da desinserção, nomeadamente a sua temporalidade.

O processo de negociação do programa de inserção deve ser trabalhado com todos os elementos da família (CNRM, 1998), aspecto essencial para a elaboração de um bom diagnóstico familiar, devendo, para isso, sempre que possível, estarem presentes todos os elementos do agregado familiar possibilitando, ao profissional, a observação da interacção entre todos e os recursos e potencialidades que estes apresentam, sendo certo que o problema apesar de ser de todos, deve procurar-se compreender quem está mais afectado e como cada um se propõe a ajudar (CNRM, 1998).

A partir desse relato pelo próprio, deve o profissional apoiar a sua expressão das necessidades que sente e os projectos de vida que apresenta, nomeadamente identificando o que gostaria de fazer de imediato e um potencial percurso a curto prazo, sentindo-se a família como sendo “artesã das suas mudanças” (CNRM, 1998).

Evidentemente, em momentos de grande crise, pode intervir subitamente um novo conjunto de motivos, ao mesmo tempo que a distância social estabelecida entre as duas equipas aumentará ou será reduzida de maneira sensível (Goffman, 1959). Mas estas crises são excepcionais, a regra é a existência de um consenso funcional e uma adaptação condizente com o lugar publicamente ocupado (Goffman, 1959).

### **3.3. Contratualização**

Os processos de negociação desenvolvidos culminam numa contratualização das acções estabelecidas, ou seja, na formalização escrita das obrigações definidas no decurso dessa negociação, actualmente um dos principais instrumentos utilizados para a activação dos agentes envolvidos no processo, que mostra uma nova abordagem no acompanhamento individualizado e relacionamento personalizado com o beneficiário para promover a sua adesão ao programa de inserção e participação activa.

Neste contrato, os destinatários são reconhecidos como cidadãos a exercer direitos e a assumir obrigações e a comunidade, através das entidades implicadas, a responsabilizarem-se pela disponibilização dos recursos necessários à execução das acções definidas.

No entanto, como já vimos atrás, esta contratualização é, também, considerada, por alguns autores, como uma obrigação positiva, que impõe à sociedade o reconsiderar da sua organização individualista, própria de um Estado Providência passivo (Rosanvallon, 1995).

Mas é também vista, por outros autores, como detentora de aspectos negativos (próprios das políticas activas) por implicarem um carácter punitivo e condicionarem o acesso a benefícios sociais mas também pelo elevado grau de compulsão que algumas políticas têm (Hespanha; Matos, 2000), podendo vir a ser uma nova versão do “pauvre méritant” (Guibentif e Bouget, 1997).

Mas a filosofia de inserção, inerente à medida de rendimento mínimo em Portugal, baseia-se no princípio de que esta aceitação de regras contribuem para a responsabilização dos indivíduos e famílias, podendo constituir, em muitos casos, o início do processo de inserção uma vez que demonstram a capacidade de compromisso dos destinatários e o reconhecimento da sua dignidade como cidadãos.

“O contrato estabelece uma relação de reciprocidade: uma responsabilização do beneficiário considerado actor do seu próprio futuro e uma obrigação de meios por parte da sociedade” (Hespanha, 2004).

Mas também implica, da parte do Técnico de Acompanhamento, um “acompanhamento mais rigoroso, uma precisão dos objectivos na duração seguida de uma avaliação, uma clarificação dos objectivos e expectativas de cada um, que permita um progresso mais eficaz com as pessoas” (Rivard e Thalineau, 1999). Esta ruptura com as respostas, muitas vezes assistencialistas, às situações, vem legitimar o uso do contrato na intervenção social e protagonizar o “suporte essencial da relação de ajuda”.(Rivard e Thalineau, 1999).

O contrato é, por isso, o instrumento que dá rosto à vertente de inserção da medida de RMG, e do estudo realizado para avaliar os impactes da medida (CNRM, 2002a), verificou-se que “a maior parte dos inquiridos e entrevistados desconhece o seu significado e nem se lembra de o ter assinado”, sobrevalorizando o benefício da prestação, em detrimento de um outro conjunto de acções facilitadoras da mudança do seu percurso de vida.

As baixas habilitações literárias, associadas à situação de necessidade extrema das famílias, bem como o grau de complexidade que os procedimentos têm na prática, podem ser factores importantes para que os indivíduos e famílias tenham este distanciamento face ao programa de inserção (CNRM, 2002a).

O desfasamento temporal entre a assinatura do Acordo de Inserção, a negociação e a frequência de acções de inserção devem também ser consideradas, exigindo-se, por isso uma

maior clarificação dos objectivos da medida, para facilitar a sua complexidade e um acompanhamento mais permanente a estes indivíduos e famílias (CNRM, 2002a). Verificou-se, ainda, que os beneficiários “aditem que se trata de uma medida que lhe exige obrigações e contrapartidas, embora este tipo de imposições não seja visto, por todos, como uma mais valia” (CNRM, 2002a).

“O reconhecimento do acordo de inserção emerge mais claramente nos casos em que o beneficiário é conduzido a uma alteração da sua rotina anterior.(...) Relativamente às outras áreas de inserção referidas, a noção de contrapartida está praticamente ausente, o que pode indiciar que quem não participou naquelas acções não identifica tão claramente o ritual de negociação e o léxico a ele associado.” (CNRM, 2002a).

É por isso necessário reflectir sobre a forma como se constroem os programas de inserção e para os perigos que lhe estão inerentes, nomeadamente “por se tratar de uma medida composta pela dupla vertente da prestação pecuniária e da inserção, pôde constatar-se que a eventual banalização dos designados “acordos de inserção” podem firmar dependências resultantes da imposição (e não negociação) e da standardização de programas de inserção” (CNRM, 2002a).

“O conteúdo do contrato de inserção revela, pois, a forma como os técnicos apreciaram o projecto do beneficiário em função das possibilidades materiais e pessoais de o realizar, mas também o grau de implicação do beneficiário na construção do seu programa de inserção” (CNRM, 2002a).

Outras críticas podem ser feitas à forma como se tem procedido, no âmbito destas medidas de rendimento mínimo, com a figura do acordo, nomeadamente no facto de o Técnico, que gera todo o processo de negociação, não ser signatário do “contrato”, bem como a existência de uma espécie de vigilância de terceiros (NLI), na relação contratual estabelecida entre o Técnico e os beneficiários. Outro factor é o carácter de instrumento de “gestão burocrática ou até mesmo de controle” do acordo (Rivard e Thalineau, 1999), que faz perder o sentido da contratualização.

A excessiva preocupação nas taxas de contratualização para medir o sucesso da vertente da inserção acentua o “risco de um demasiado formalismo privados de um verdadeiro significado, elaborados unicamente para satisfazer uma obrigação regulamentar e administrativa” (Rivard e Thalineau, 1999).

“O contrato de inserção é antes de mais um procedimento administrativo. Esta dimensão administrativa está presente desde o seu preenchimento, até à temporalidade do sistema de gestão e à mecanicidade da elaboração do contrato” (Rivard e Thalineau, 1999).



#### 4. AS POLITICAS DE RENDIMENTO MÍNIMO NA UNIÃO EUROPEIA

Revelando uma ineficácia, inadequação e insustentabilidade face aos novos riscos sociais, que as sociedades produzem, e às despesas na protecção social tradicional, os velhos Estados Providência, ou aqueles que se tentavam aproximar têm mostrado um esforço por encontrar novas respostas. Problemas sociais cada vez mais diversos e multidimensionais exigem, cada vez mais, uma abordagem multidisciplinar e interinstitucional, mas também soluções mais flexíveis e multifacetadas para os múltiplos problemas que nos apresentam no confronto cada vez mais presente com várias formas da pobreza e exclusão social. Há autores que falam na necessidade de uma “recalibragem funcional” (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000) para que os sistemas de protecção se adequem a múltiplos focos de problemas que ainda nem sequer são reconhecidos como tal.

“O Estado providência não perdeu a sua centralidade, ainda que tenha assumido diferentes configurações e produzido diferentes impactos no combate à pobreza e à exclusão” (Hespanha, 2000).

Apesar dos países da Europa estarem sensibilizados para o surgimento de novos problemas sociais, mas cada um deles tem uma história e um sistema de protecção distinto que se, segundo Abrahamson (2000), a convergir para um hipotético “Modelo Social Europeu”, criará um “bem-estar misto” gerador de uma “sociedade de bem-estar dual”, uma sociedade que teria dois pólos extremos da população (os incluídos por oposição aos excluídos) que seriam alvo de benefícios, também eles distintos (benefícios contributivos e benefícios assistencialistas respectivamente), o que seria gerador de uma agudização maior da diferença entre os pólos, para outros autores o contexto em que vivemos leva à defesa de valores suficientes aos velhos Estados Providência, na garantia dos direitos de cidadania, que será protagonizado por esse novo modelo e que deverá tornar compatível o crescimento económico e a competitividade, com a protecção social, redistribuição e coesão social, que pretende que se torne “numa vanguarda de políticas redistributivas à escala global”. (Hespanha, 2000)

“Cada vez mais temos que ter noção da centralidade das políticas sociais nos objectivos dos países, tornando-se necessário reflectir que se a exclusão social é um processo produzido pelo modelo de crescimento, as políticas sociais à semelhança do que já acontece com as políticas ambientais, devem procurar conhecer os custos sociais dos processos de produção e “avaliar a

congruência das restantes políticas públicas com os objectivos de combate à exclusão”. (Hespanha, 2000)

Apesar de se falar de uma convergência dos sistemas de protecção social na União Europeia (Guibentif, Bouget, 1997), nesta fase de procura de novas políticas que façam face aos problemas sociais emergentes, instâncias supranacionais, como a Comunidade Europeia, tem sido fundamental para a promoção da partilha de experiências e incentivo à mudança, tendo levado à generalização de medidas como as de rendimento mínimo por vários países da Europa que ainda não o tinham adoptado (Recomendação 92/441/CEE de 24 de Junho de 1992, no final da presidência Europeia).

As medidas de rendimento mínimo surgem numa tentativa de inovar e de ultrapassar políticas passivas dos Estados e o investimento em Políticas de activação são cada vez mais adoptadas, quer na Europa quer nos Estados Unidos (Rosanvallon, 1995) (*Workfare*), tendo em vista a inserção dos indivíduos quer numa perspectiva de integração no mercado de trabalho, quer na inserção social, como forma de combater a exclusão social.

Estas medidas, que já foram adoptadas por alguns países da Europa, desde os anos 60, como a Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Reino Unido, foram generalizadas a outros países europeus numa fase de pós-crise do Estado Providência (anos 70), como a Bélgica, desde os anos 70, Luxemburgo, França e Espanha, desde os anos 80 e mais recentemente em Portugal (1996), demonstrando uma nova face dos Estados-Providência, depois da tomada de consciência, dos países desenvolvidos, acerca do fenómeno da pobreza.

Esta medida de Política Social, em que se garante um rendimento mínimo, apostando na universalidade da prestação e na promoção da inserção social é um investimento claro, da Europa, no combate à exclusão, identificada por alguns autores como uma inovação no âmbito da Protecção social (Guibentif, Bouget, 1997), mas embora aplicada há muito tempo em alguns países da Europa, e tendo sido já alvo de diversos estudos no terreno, não tem mostrado resultados consensuais de eficácia (Guibentif, Bouget, 1997).

No entanto estes dispositivos de garantia de um rendimento mínimo tem sido adoptadas, pelos diferentes países, de formas bastante diversas, com maior ou menor flexibilidade e abertura quer no acesso à medida quer na manutenção desse direito.

De referir que, se para todas as legislações é consensual que todas as situações que devem beneficiar desta medida são excepcionais e transitórias e por isso devem ser ultrapassadas, um estudo de comparação, promovido no âmbito de um seminário Europeu sobre o rendimento mínimo realizado em Lisboa, em 1996, sobre os sistemas de garantia de rendimento em vigor nos diversos países europeus (Guibentif, Bouget, 1997) permitiu distinguir duas categorias de legislação distintas, as que associam a ausência de rendimentos com a falta de emprego e aquelas que concebem essa falta de rendimentos como indicador de problemas vários ligados à exclusão social, cujas respostas adequadas podem não ser exclusivamente a inserção no mercado de trabalho. Legislações estas que se prendem com as diferenças de concepção da pobreza que cada país tem.

Esta distinção é de facto a que marca a diferença entre os dispositivos existentes. Em países como a Finlândia, Suécia, Reino Unido, entre outros, que se incluem naqueles em que a falta de emprego é considerado a razão para a perda de rendimentos, privilegia-se o incentivo da pessoa à procura de emprego, sendo a disponibilidade para tal e a inscrição no centro de emprego, uma das condições de acesso à prestação.

Este incentivo traduz-se em medidas de formação profissional, apoio na procura de emprego, bem como o facto de rendimentos do novo trabalho não serem incluídos por inteiro, para efeitos do cálculo da prestação, mas também pela cessação do direito à prestação, parcial ou totalmente, na recusa dessa disponibilidade.

Portugal está incluído nas legislações com uma concepção mais ampla, ligada aos múltiplos factores que estão ligados à exclusão social, juntamente com países como a Bélgica, Espanha e França, se bem que, actualmente, com as alterações legais introduzidas pelo RSI, algumas restrições vão-se aproximando desta perspectiva.

Nestas legislações as medidas que se destinam a promover a inserção social não passam exclusivamente pelo emprego e formação profissional mas por outras áreas como a saúde, a habitação, a acção social e a educação.

A heterogeneidade na aplicação da medida, pelos vários países da Europa, em que alguns privilegiam a inserção pelo emprego e aqueles que têm uma perspectiva mais ampla e multidimensional de inserção, concebendo esta nas suas diversas áreas de intervenção, tem-se revelado também em outras características dos dispositivos, como a de adoptarem ou não a

figura do “contrato de inserção”, com o objectivo de envolver activamente o beneficiário da medida na sua reinserção. (Guibentif, Bouget, 1997)

Enquanto nos primeiros países referidos há uma obrigação do beneficiário para a sua reinserção, nestes há um compromisso entre o beneficiário e a colectividade, para levar a cabo um processo de reinserção, decorrente de uma concepção ampla da exclusão social, em que a responsável pela situação não é só o beneficiário mas também o contexto, a comunidade em que este se insere.

A ideia de compromisso entre as partes ou contrato de inserção implícito nesta versão da medida, para além de ter uma aplicação diversa nos diferentes países<sup>4</sup>, para os autores do estudo comparado já referido, traz também alguns problemas devido à assimetria que existe entre as duas partes envolvidas, o que deve merecer uma discussão aprofundada. Esse será o nosso contributo com o presente trabalho.

Este estudo revela que a administração da medida, quer na parte burocrática, quer no acompanhamento e celebração do acordo de inserção é, de uma maneira geral, feita por serviços de Acção Social descentralizados, ou entidades novas como as “Comissions Locales de Insertion”, em França e os Núcleos Locais de Inserção em Portugal, que subscrevem os contratos para a inserção. (Guibentif, Bouget, 1997)

No que diz respeito à duração da medida, apesar de não se terem dados muito precisos se o carácter temporário da medida tem sido em vários países uma constante (Finlândia, Dinamarca, Suécia) noutros países a prestação a cada indivíduo / família ultrapassa períodos de cinco anos.

Acerca da evolução do número de beneficiários, o estudo revelou três comportamentos: um dos mais preponderantes mostra um aumento constante mas moderado do número de beneficiários, como na Bélgica, Espanha; no Luxemburgo, ou países como a França e Finlândia, mostra um aumento muito mais forte entre 1990-1995 (duplicação de números): em outros países, como a Holanda, mostra uma estabilização ou mesmo um diminuição.

---

<sup>4</sup> Em alguns países apenas se celebram contratos em certas circunstâncias.

Os rendimentos mínimos estão de uma maneira geral vocacionados para responder, cada vez mais à versão multidimensional da pobreza, designada por exclusão social, ou seja garantindo um mínimo de recursos, constituindo-se como um direito social e não como uma “ajuda”, e intervindo ao nível mais micro - familiar e pessoal - com acção personalizadas. (Guibentif, Bouget, 1997)

#### **4.1. A especificidade do sul da Europa**

Com a entrada de Portugal, entre outros países do sul da Europa, na União Europeia, temos vindo a assistir ao debate sobre os diferentes modelos de protecção social existentes nos Estados Providência que se encontram ligados aos diferentes padrões de desenvolvimento de cada país e às suas especificidades, uma vez que “as formas de pobreza e de exclusão e em concreto as formas de intervenção praticadas decorrem das peculiaridades de cada país” (Hespanha, 2000).

Nestes debates a literatura comparativa de política social tem vindo a excluir, dos esquemas de observação, os países latinos (Ferrera, 1999) considerando-os parte do modelo corporativo-conservador (Esping Andersen, 1990; 1999) juntamente com países como a França, Alemanha, Bélgica e Holanda, dos quais é necessário distingui-los, surgindo, mais recentemente, a ideia de que os países do sul da Europa têm características próprias que os diferenciam dos resto da Europa.

Os países do Sul da Europa, dos quais faz parte o nosso país, em conjunto com a Grécia, Espanha e Itália, apresentam características que se prendem tanto com a história política e económica, como com factores ligados com a importância da Igreja, da família e da Sociedade civil, (Estivill, 2000; Hespanha, 2000) que traçam o percurso histórico de um país e mais concretamente influenciam a adopção de determinados modelos de protecção social, que nos diferenciam dos modelos dos países centrais.

Em termos políticos Portugal, tal como os outros países do Sul da Europa, viveram um longo período de ditadura, que inibiram o surgimento da democracia e a plenitude dos direitos sociais, gerando um estado mais fraco em recursos e legitimidade, com falta de maturidade institucional e administrativa, uma grande carga burocrática e tradição centralista, em que o Estado muito tarde introduziu instituições de prevenção social obrigatória, diferente da adopção de uma protecção social pública, por parte dos países centrais (Estivill, 2000).

Entre outros factores, este período gerou uma discrepância entre o quadro legal de um país democrático como o nosso, semelhante ao dos países centrais, e a mentalidade da população que é pautada por uma falta de consciência cívica. “O nível de consciência e de exigência de cumprimento dos direitos sociais e cívicos é difuso e a desconfiança e o cepticismo perante os serviços públicos são usuais”(Estivill,2000)

O Estado, na prática, perdeu força e motivação para mobilizar os meios de que formalmente dispõe, uma vez que os seus aparelhos estão bloqueados e as burocracias são demasiado pesadas para atingirem os fins a que se propõem, tendo como consequência uma actuação frequente do Estado de fuga e subversão das suas próprias políticas oficiais, “pactuando, por acção, ou omissão, com comportamentos que o violam, quando não chega a fomentá-los” (Santos, 1990).

Esta coexistência de um Estado oficial com um Estado subterrâneo é denominado por Boaventura de Sousa Santos (1990) como Estado paralelo, e é acompanhada, no nosso país, pela existência de uma economia subterrânea persistente, que desenvolve uma “cultura do desenrasca” (Estivill, 2000).

Esta consciência colectiva é ajudada a sedimentar-se pelo carácter misto do nosso estado de bem-estar, que combina sistemas universalistas, com outros que partilham respostas entre o público, o privado não lucrativo, a economia social e o mercado, bem como pela morosidade, complexidade, falta de coordenação entre serviços (Estivill, 2000), incentivando à preponderância de uma imagem de pouca eficácia do serviço público.

Aqui a importância da família, das ajudas mutuas entre vizinhos e amigos, para cobrir as principais necessidades em situações de fragilidade sempre foi fulcral, incentivando o enraizar de uma sociedade providência, que tem tomado a liderança no combate à pobreza, juntamente com a Igreja católica, cujo domínio junto da população mais empobrecida, apesar do estado central assumir cada vez mais o seu papel, tem-se revelado como preponderante até aos nossos dias, intervindo na área social, numa perspectiva filantrópica e caritativa.

“O percurso histórico, a persistência das redes primárias de solidariedade, o crescimento dos mercados, a vitalidade do mundo associativo e uma protecção social menos ampla e mais fragmentada, levam a que as políticas de combate à exclusão combinem respostas tradicionais – através de instituições de solidariedade de base religiosa e do assistencialismo público – com respostas baseadas em programas europeus”. (Hespanha, *et al.*2000)

Como tal, estas características que os países do sul da Europa apresentam, criam situação de pobreza e exclusão específicas dos países em que se encontram e que se revelam pela existência (Estivill, 2000) de pessoas que apesar de trabalharem e receberem prestações sociais vivem em situação de pobreza; zonas mais isoladas, onde não chegam os serviços sociais; pelo facto de se ser proprietário ou não de uma habitação ser um elemento chave de inclusão / exclusão; pela vulnerabilidade perante determinados processos e acontecimentos ser maior; pelo facto de se “pertencer ou não a uma determinada classe da população ou circuito clientelar ser um elemento diferencial para poder sair da marginalização”; e pelas famílias continuarem a ser os “grandes provedores dos cuidados dos mais fracos”.

E para Jordi Estivill (2000), estes países correm um grande perigo que se prende com a “cristalização” e o com a “crescente diferenciação” das categorias existentes nesses países, ou seja a categoria dos que têm trabalho e protecção social; a dos que têm protecção social mas não têm trabalho; a dos que têm trabalho mas não têm protecção; e a dos que não têm nem trabalho nem protecção.

Como já referimos, anteriormente, com a crise do Estado providência, e a entrada na União Europeia, apesar do mercado nunca se ter mostrado capaz na cobertura das necessidades sociais (Estivill, 2000), os modelos económicos são vistos como modelos a seguir, revelando uma articulação com o serviço público, principalmente ao nível da inserção, tendo-se esta tornado “num dos principais desafios das políticas sócio-laborais europeias”(Estivill, 2000).

Neste contexto, os países do sul da Europa seguem o modelo de rendimento mínimo Francês, “com a vertente de um contrato de inserção para a integração dos excluídos no mercado de trabalho, em países em que as redes informais são mais hegemónicas no que respeita à oferta e procura de trabalho” (Estivill, 2000).

No entanto, nestes países, o conceito de parceria local, devido à “verticalidade e compartimentação dos actores públicos e privados”, têm mostrado maior ineficácia relativamente ao objectivo da inserção, não obstante experiências positivas e inovadoras como os programas de luta contra a pobreza ou o mercado social de emprego, promovendo uma “nova articulação entre a dimensão social e económica entre a administração pública, o mercado e a sociedade” (Estivill, 2000).

“A apresentação de um possível modelo “sulista” tem como base características diferenciais da protecção social, o papel do mercado, uma expressão organizada da sociedade civil e o peso dos mecanismos informais da solidariedade” (Estivill, 2000).

Neste sentido, os Rendimentos Mínimos têm ajudado os países do sul a generalizarem o acesso dos direitos sociais a todos os cidadãos, tão necessário à harmonização dos sistemas de protecção social europeus, e que segundo Estivill (2000) deve ser complementado com a ampliação da cobertura dos serviços públicos, colmatando diferenças entre as prestações, diminuindo o peso das políticas mais passivas, bem como favorecendo medidas de discriminação positiva para com os colectivos mais vulneráveis, entre outras medidas.

#### **4.2. O modelo português**

O Rendimento Mínimo Garantido, agora Rendimento Social de Inserção surgiu em Portugal, em 1996, depois de vários países da União Europeia terem adoptado este tipo de medida de política social para o combate à pobreza e exclusão social, e tem permitido dar maior visibilidade aos problemas sociais existentes no país, bem como consciencializado os indivíduos do exercício dos seus direitos de cidadania (CNRM, 2002a).

Portugal faz parte da segunda geração de países que implementaram o Rendimento Mínimo (Estivill, J; De La Hoz, J.M., 1990) ou seja, aqueles que incluem o conceito de inserção, tendo começado com o Luxemburgo e França e continuado com a Espanha, Portugal e Itália. No caso Português do RMG / RSI, a filosofia subjacente à medida consiste na promoção da inserção social dos mais desfavorecidos, baseada nos princípios da cidadania social e implica, entre outras exigências, a adequação, a multidimensionalidade, o respeito pela vontade dos beneficiários e a aceitação por estes dos Programas de Inserção.

A medida foi criada, como um novo direito na protecção social em Portugal, em 1996, pela Lei 19-A/96 de 29 de Junho, que instituiu uma prestação pecuniária do actual subsistema de solidariedade do sistema público da segurança social (Lei de Bases da Segurança Social - Lei nº 32/2002 de 20 de Dezembro) e um Programa de inserção.

A regulamentação desta Lei (Dec. - Lei nº 196/ 97 de 31 Julho), devido, fundamentalmente, a necessidades sentidas na aplicação da medida, veio a sofrer alterações em 2000 (Dec. – Lei nº 84/2000 de 11 de Maio) e a própria Lei foi revogada em 2003, tendo sido criado o

Rendimento Social de Inserção (Lei nº 13/2003 de 21 de Maio). Já em 29 de Outubro de 2005, entrou em vigor uma nova Lei do Rendimento Social de Inserção (Lei nº 45/2005 de 29 de Agosto), regulamentada recentemente pelo Decreto – Lei nº 42/2006 de 23 de Fevereiro.

No entanto, apesar de na prática, ter vindo a sofrer algumas alterações, os princípios de inserção subjacentes permanecem inalterados, ou seja, tem o objectivo de assegurar a satisfação das necessidades mínimas de sobrevivência e favorecer a progressiva inserção social dos indivíduos e famílias.

Se para Guibentif, Bouget (1997), o indicador para medir a eficácia da inserção das políticas do rendimento mínimo é a probabilidade de reinserção social do beneficiário do rendimento mínimo, podemos considerar como uma inserção social e profissional efectiva, quando uma pessoa beneficiária do rendimento mínimo já não tem a necessidade de requerer a prestação, sendo possível avaliar a qualidade da política em relação às “saídas por cima do dispositivo” e não por abandono.

No entanto esta avaliação traz uma questão problemática, uma vez que, se a inserção profissional for o objectivo desta política, podemos diferenciar os indivíduos que têm condições para integrar um emprego que lhes permita ter um nível de subsistência e aqueles que estão definitivamente marginalizados, podendo, segundo os autores (Guibentif, Bouget, 1997) corresponder a objectivos de inserção distintos – reinserir a primeira no mercado de trabalho e atribuir recursos mínimos à segunda, o que pode ser profundamente estigmatizante.

A inserção é vista, em Portugal, no âmbito desta medida, numa concepção mais lata, uma vez que existe uma vasta franja da população que não se encontra numa fase de inserção pelo trabalho, e que necessitam de acções que os habilitem de novas competências quer na vida pessoal, familiar ou social, sem as quais não estarão nunca numa posição de igualdade com os outros.

Neste sentido o programa de inserção previsto na medida é definido como sendo constituído por um conjunto de acções inscritas em seis grandes áreas, como Emprego; Formação Profissional; Acção social; Educação; Saúde e Habitação. Os recursos existentes nestas áreas são da responsabilidade das entidades parceiras – Emprego e Formação profissional; Segurança Social; Educação; Saúde e Autarquias Locais. Estas entidades formam uma parceria que representa a comunidade e se responsabiliza por encontrar e accionar recursos

para fazer face às situações de pobreza e exclusão social apresentadas. Esta parceria é designada por Núcleo Local de Inserção.

A medida foi implementada há quase 10 anos e dos impactes que têm sido sentidos pelo público alvo, podemos dizer que têm, essencialmente, a ver com a importância que o carácter regular da prestação assume, permitindo às famílias suportar encargos fixos e indispensáveis, constituindo, assim, uma base para que vivam com o mínimo de dignidade humana (CNRM, 2002a).

“O aumento do poder de compra desta população, por via do RMG, permitiu a organização do seu quotidiano de uma forma mais autónoma e sem o sentimento de que se vive à custa da caridade dos outros, com todos os ganhos de auto-estima que essa situação pode oferecer”(CNRM, 2002a).

Tem-se igualmente verificado melhorias significativas ao nível da auto-estima, da dignidade pessoal, da motivação, no desenvolvimento de capacidades sócio-profissionais e aumento de sociabilidades e afectos, “pequenos impactes” que podem ser um motor imprescindível para maiores mudanças no futuro (CNRM, 2002a).

De qualquer forma, apesar deste ser um passo importante para a sobrevivência destes indivíduos, não os retira do ciclo de pobreza, até porque a pobreza persistente marca a esmagadora maioria das situações dos beneficiários, e as expressões “esmola”, “ajuda”, são constantemente utilizadas para designar o apoio económico proporcionado pela medida (CNRM, 2002a). Também em estudos realizados acerca da medida em França (RMI), as saídas dos beneficiários da medida de RMI são numerosas, mas revelam-se como não sendo definitivas, e por isso a maior parte dos beneficiários volta a requerer a prestação, em média, passados quatro anos de regressarem ao trabalho (Monique, Thierry, Alain., 1999).

“Será a continuidade deste “destino de classe” que perturba políticos e técnicos, interrogando-se sobre a forma como se quebra esse “circulo vicioso”, que permitirá aos beneficiários do RMG prescindirem da utilização desta medida”, uma vez que, no estudo de avaliação de impactes da medida, efectuado pela CNRM (2002a) em Portugal, verificou-se, também, que não se visualizam condições que permitam antever a saída da maioria dos beneficiários da medida de RMG, apesar de grande parte da pobreza persistente, em Portugal, desenvolver uma actividade profissional.

Neste contexto, Hespanha (2000) considera que, decorrente da reflexão sobre as experiências de terreno existentes, é necessário realizar estudos com vista à melhoria dos dispositivos e avaliação da eficácia destes, nomeadamente, no que respeita a:

- Condições de aplicação dos programas de rendimento mínimo no terreno;
- Avaliação da qualidade das formas de inserção e de participação;
- Precondições para a consolidação de uma cultura de inserção por parte das agências que participam nesse processo (respeito pela liberdade da escolha dos beneficiários, reforço da sua capacidade de negociação);
- Visão dos utilizadores do rendimento mínimo sobre a sua própria experiência de inserção e uso da medida;
- Condições de sucesso da inserção numa sociedade pouco inclusiva;
- Papel dos técnicos e dos actores colectivos do rendimento mínimo em situações de divergência entre os interesses do poder político e os da cidadania.

### **4.3. A multidimensionalidade da medida**

A medida de Rendimento Mínimo Garantido tem sido uma inovação no nosso país, ao nível da intervenção social, trazendo mudanças quer para as instituições promotoras e parceiros, quer para os técnicos que aplicam a medida, mas este impacto reflecte-se também ao nível do apoio esperado pelos destinatários da medida e da opinião pública. Nesta parte do trabalho iremos abordar estas várias dimensões que contextualizam e caracterizam a medida, fazendo um esforço no sentido de explorar as questões pertinentes que lhes estão associadas.

#### ***4.3.1. Dimensão Política***

A implementação do Rendimento Mínimo Garantido, na década de 90, como uma nova medida de política social, veio trazer, entre outros aspectos significativos, algum desenvolvimento no campo da Assistência Social, apesar desta ainda não se ter configurado como uma política social Rodrigues (2002), considera que esta continua a ser um somatório de medidas, deixando em aberto a vinculação e articulação entre as mesmas.

Neste sentido, a medida trouxe o reconhecimento de um direito a um mínimo de sobrevivência e à inserção, dando visibilidade aos problemas sociais existentes e exibindo uma responsabilidade pública, preconizada, principalmente, pelo financiamento da medida e no acompanhamento dos beneficiários, o que tem levado à ideia de que toda a Assistência Social deveria ser feita com base nesta filosofia.

De alguma forma, esta ideia já está a ser posto em prática, com a contratualização de processos de acção social, o que levado ao extremo, ou seja, transformando-a numa prestação. Para Fernanda Rodrigues (2002), é demasiado redutor, tendo em conta a “totalidade das exigências que a Assistência Social carrega para o atendimento e resposta das desigualdades sociais”, mas para outros (Hespanha *et al.*, 2000) trata-se do reconhecimento do direito à acção social e, como tal, um alargamento do Estado Providência, coerente com a filosofia subjacente ao Rendimento Mínimo Garantido implantado.

A intervenção social, por parte da Segurança Social, nomeadamente, no âmbito da Acção Social, tem sido “pautada” pela atribuição de subsídios eventuais e outro tipo de apoios, que atende a um princípio de oportunidade (Hespanha *et al.*, 2000), quer relativo à situação específica do indivíduo, quer à disponibilidade económica do serviço, envolvendo uma priorização de situações com um carácter, em grande parte, subjectivo, e esta imagem tem vindo, a ser colada à aplicação de medida de Rendimento Mínimo Garantido. Muito embora o RMG traga uma nova metodologia de intervenção, tem vindo a ser acusada, igualmente, de falta de transparência, desconfiança, paternalismo, moralismo, desrespeito pela confidencialidade e morosidade nos circuitos administrativos (Hespanha e Gomes, 2002).

As baixas qualificações dos beneficiários e o seu perfil pouco reivindicativo (Rodrigues, 2002), bem como a complexidade da medida, levam muitas vezes, a passar a mensagem para o resto da população de que os critérios de decisão dos Serviços terão algo de subjectivo e estarão dependentes dos valores e das interpretações dos técnicos que as tomam (Hespanha e Gomes, 2002), deixando de fora da medida, situações mais merecedoras do que outras, que beneficiam da prestação injustamente.

Este entendimento tem sido potenciado pela “veemência da expressão das críticas neoliberais” levando à fragilização pública da medida (Rodrigues, 2002), que muitas vezes é também visível nas parcerias constituídas no âmbito da medida – Comissão Local de Acompanhamento / Núcleo Local de Inserção.

No entanto, devido ao seu carácter inovador de concessão de um verdadeiro direito à inserção, na área da protecção social, concretizado numa prestação pecuniária, e na contratualização de acções de inserção tem, também, sido alvo de aproveitamento político, nomeadamente no respeitante à expressão quantitativa do RMG/RSI e na questão do sucesso da medida, e não do mero acesso a um apoio (Rodrigues, 2002).

Esta situação reflecte-se nas orientações e pressões internas dos serviços aos técnicos, nomeadamente no que diz respeito quer ao aumento das taxas de contratualização de inserção, quer na diminuição do tempo para decisão do despacho da atribuição da prestação<sup>5</sup>, e também na “moralização” da atribuição da prestação, tanto através do Técnico, a quem cabe desempenhar tanto as funções de acompanhamento das situações como de detecção de irregularidades na atribuição da prestação e correcção dessas situações (CNRM, 2002b), como através do reforço da fiscalização aos beneficiários, sem que, no entanto seja afecto mais pessoal à aplicação da medida, sendo, porém, os próprios dirigentes dos Serviços que mostram a convicção clara de que o “pessoal técnico não consegue dar resposta aos pedidos que lhe são dirigidos”, desdobrando-se em “mil e uma actividades” (Hespanha *et al*, 2000).

Esta medida trouxe também o incentivo ao desenvolvimento da parceria entre os serviços locais pertencentes a diferentes Ministérios, implicando a sua articulação para intervir na área social, no âmbito de uma nova filosofia de intervenção, que aproxima os técnicos entre os diversos serviços e da sociedade, sendo um factor crucial para “alterar as mentalidades dentro dos serviços e para estimular o trabalho em rede e as solidariedades” (Hespanha *et al*, 2000). E é neste contexto que a intervenção dos Técnicos, que implica uma componente transformadora, de “agente” de mudança social, se torna, muitas vezes, difícil de gerir, na medida em que não raras vezes interfere com interesses estabelecidos, que se irão sentir ameaçados (MTS, 1999).

Esta dimensão política da intervenção social, tem implicações para a estabilidade profissional dos técnicos e “a antevisão dos problemas resultantes dessa situação poderá constituir um factor de auto-contenção dos intervenientes, no sentido de atenuarem ou eliminarem, os

---

<sup>5</sup> No Centro Distrital de Segurança Social de Viseu, aquando da implementação da medida de RMG, e decorrente da demora / atraso na atribuição das prestações, devido ao grande volume de processos entrados, o Director emitiu um despacho em que deferiu todos os processos abaixo de um determinado valor, sem parecer social prévio.

efeitos transformadores da acção” (MTS, 1999), sendo bastante negativo para o desenvolvimento social.

#### **4.3.2. Dimensão Técnica**

A implementação de medidas como o RSI em Portugal trouxe modificações a vários níveis, no que diz respeito à intervenção social, nomeadamente ao nível da prática profissional dos técnicos envolvidos. A lógica assistencialista dá lugar à filosofia da inserção, e uma relação singular serviço social – utente dá lugar a uma intervenção em parceria, com outros técnicos de outras instituições e de outras disciplinas, representantes da colectividade.

O envolvimento do beneficiário como actor do seu próprio processo de mudança e o contrato estabelecido com a comunidade para atingir este fim são elementos de intervenção inerentes a este tipo de políticas de inserção, que implicam uma gestão integrada das várias áreas e instituições e uma aprendizagem do trabalho em equipa com carácter multidisciplinar e territorializadas.

O surgimento da medida de RMG trouxe, também, consigo a necessidade de contratação de um grande número de técnicos que pudessem avaliar e acompanhar os processos no âmbito desta medida. Nesta altura, as chefias da Segurança Social começaram a atribuir importância à proximidade, por parte dos técnicos, aos problemas das comunidades, tendo diligenciado para que se afectasse pessoal aos Serviços Locais (Hespanha, *et al.* 2000) e aproveitando a entrada desse número elevado de técnicos para que estes realizassem, também, outras actividades relacionadas com a Acção Social (Hespanha, *et al.* 2000), verificando-se posteriormente, num estudo realizado pela CNRM (2002b) que 91% dos Técnicos de Acompanhamento da medida também realizavam outras tarefas ligadas ao trabalho de Acção Social. Isto deve-se sobretudo à estagnação, durante muito tempo, dos quadros técnicos da Segurança Social (CNRM, 2002b) que levou a um esvaziamento dos serviços (Hespanha, *et al.* 2000), e que com o surgimento desta nova medida proporcionou a contratação de um número elevado de técnicos pela Segurança Social (CNRM, 2002b) que vieram colmatar as faltas de pessoal na área da Acção Social.

No estudo efectuado pela CNRM (2002b) é possível verificarmos que os Técnicos afectos à medida foram na sua maioria licenciados em Serviço Social que, se numa fase inicial tinham entre 30 e 39 anos e alguma experiência profissional, nos anos seguintes à generalização da

medida, houve claramente um investimento em recém-licenciados, com idades entre os 20 e os 29 anos, que foram sendo integrados por quem já tinha experiência de trabalho, à medida que o RMG se foi consolidando como metodologia de trabalho.

No trabalho dispendido pelos Técnicos, à medida de RMG, cerca de 40 % dedica entre 7h a 17h semanal, enquanto outros 40 %, dedica entre 18h a 35h semanal, sendo que cerca de 45 % dos técnicos dedica em média, por semana, entre 7h a 17h de trabalho, para acompanhamento das famílias (CNRM, 2002b).

Em termos do número médio de processos activos, em acompanhamento, por técnicos, no estudo realizado pela CNRM (2002b) cerca de 37 % tinham menos de 50 processos em acompanhamento, enquanto, cerca de 28 % acompanhava mais de 150 processos, sendo que os técnicos, no âmbito deste estudo, questionados sobre a quantidade ideal de processos a acompanhar, apontavam entre os 30 e os 50 processos, que coincide com o volume de processos que uma grande percentagem dos técnicos detém.

Ora, deste acompanhamento decorrem, na prática, a concretização desta nova metodologia de intervenção, em que se pretende que a participação activa do indivíduo e das famílias seja conseguido numa relação menos assimétrica, entre estes e os técnicos, mais transparente na definição dos objectivos da relação e da medida em si, rompendo com a subjectividade da prática da acção social, que devido aos recursos limitados, implica uma “avaliação de oportunidade da situação, que envolve um juízo sobre o nível de prioridade a que corresponde essa situação”(Hespanha, *et al* 2000). Aqui “a discricionariedade administrativa, podendo ser casuística e arbitrária, apoia-se cada vez mais em critérios práticos e eventualmente transformados em critérios de serviço, sancionados por órgãos administrativos de nível superior” (Neves, 1993:57 e *ss* in Hespanha, *et al* 2000).

E como a prática de Acção Social não está tipificada, agindo de acordo com a urgência da resposta a dar à situação exposta, “torna-se desejável, por razões operacionais, que os técnicos de Acção Social possam gozar de uma razoável margem de autonomia de decisão no desempenho das suas funções” (Hespanha, *et al* 2000), ainda que essa autonomia, na maioria dos casos é sobreposta pela autonomia da decisão do superior hierárquico, levando a que “razões de ordem económica, financeira ou política se sobreponham a razões técnico-sociais” (Hespanha, *et al* 2000).

A emergência de uma nova metodologia de intervenção social, na prática, resultou num “misto de formas de intervenção novas e tradicionais” (Hespanha, *et al* 2000) e que revelam, muitas vezes, uma “dissonância entre o discurso e a prática” (*ibid*). Concretamente, no âmbito da medida de RMG, Hespanha *et al.* (2005) considera que a transparência e a responsabilidade exigidas na administração dos programas implicam uma maior discricionariedade na sua execução, uma vez que os procedimentos inerentes à contratualização se baseiam num relatório social e na elaboração de um diagnóstico da situação do indivíduo / família, com vista à sua inserção.

Estes instrumentos “contribuem para clarificar e objectivar a relação técnico-utente, exigindo uma maior precisão e eficácia na formulação dos objectivos e na utilização dos instrumentos técnicos, produzindo, também, uma maior visibilidades do trabalho dos técnicos junto dos beneficiários e dos outros técnicos”(CNRM, 2002b).

Estes aspectos a par com a “cultura da instituição” de que os técnicos dependem e dos “recursos humanos disponíveis” para acompanhar as famílias, bem como as “práticas discricionárias dos profissionais”, revelam-se fulcrais à adesão ou não dos indivíduos à participação no seu projecto de inserção (Hespanha *et al.*, 2005). No entanto, os trâmites burocráticos a que medidas como estas estão sujeitas podem introduzir uma marca de discricionariedade que pode afectar, na prática, a consciência do direito (MTS, 1999)

A elaboração de um bom programa de inserção depende, inclusivamente, da formação e valores dos profissionais e dos beneficiários da medida, bem como da quantidade de tempo despendido em reuniões, visitas e meios necessários ao acompanhamento de cada família (Hespanha *et al.*, 2005). No entanto, segundo o estudo efectuado pela CNRM (2002b), a partilha de responsabilidade dos técnicos com outros parceiros do Núcleo Executivo da CLA, na construção do Programa de Inserção, diminuiu o poder discricionário dos técnicos, salvaguardando a sua imagem e a relação de confiança com os beneficiários da medida, uma vez que em várias fases da elaboração do programa de inserção, as decisões não estão apenas focalizadas no Técnico de Acompanhamento.

No decurso desse acompanhamento, o Técnico tem que conhecer a família, fazer um diagnóstico da situação / problema, de forma a negociar um programa de inserção que vá de encontro às expectativas, necessidades e ritmos dos indivíduos / famílias. Essa perspectiva também mudou, uma vez que se tenta ter uma visão multidisciplinar e interinstitucional das

situações e, como tal, vários parceiros são chamados a colaborar e co-responsabilizar-se pela área que é da sua competência, evitando, desta forma, um apoio fragmentado e descoordenado (Hespanha *et al.*, 2005).

Esta nova metodologia de trabalho põe em causa toda a anterior prática do trabalho social, bem como da visão isolada de funcionamento das instituições implicadas, em que os técnicos respondem apenas às necessidades que são da sua competência, orientando os indivíduos para outros técnicos e instituições, que possam responder às outras necessidades sentidas, não havendo articulação entre as diversas áreas relacionadas com o mesmo problema, correndo o risco de “profissionais e famílias ficarem presos no imediatismo, desenvolvendo, em consequência, uma relação de dependência mútua ou numa coligação de desespero” (Sharlin, Shamaï & Sharlin, 2000), uma vez que dando resposta apenas a um dos aspectos do problema, vão-se perpetuar as circunstâncias que levam a que esse problema volte a surgir (Hespanha *et al.*, 2005).

Nesta perspectiva, as potencialidades e as competências individuais, devem ser equacionadas (Shazer e tal., 1986; O’Hanlon & Weiner-Davis, 1989; Ausloos, 1996 *apud* Hespanha, 2005), para que se transformem em factores de mudança, se bem que estudos já realizados (Linares, 1997; Madsen, 1999; Sousa, 2005) comprovam que os Técnicos têm sobrevalorizado os aspectos negativos da vida das famílias socialmente vulneráveis e a dificuldade que estes têm de mudar, uma vez que estão à espera que a mudança se verifique de uma determinada maneira, subvalorizando outras transformações que possam ocorrer nestas famílias que se bem que de uma forma disfuncional, vão superando, ao longo do tempo, as dificuldades que encontram (Hespanha *et al.*, 2005).

“O modelo subjacente às políticas sociais, aos projectos das instituições e mesmo à formação dos profissionais, está mais direccionado para famílias que enfrentam uma crise pontual numa área e muito menos para famílias cronicamente disfuncionais” (Minuchin, Colapinto & Minuchin: 1998, Hespanha *et al.*, 2005).

A transversalidade dos problemas vividos pelas famílias socialmente vulneráveis, necessita de uma intervenção individualizada e articulada nas diversas áreas, caso contrário, corre o risco de fazer perpetuar os problemas existentes e a marginalização das famílias, transmitindo uma imagem de ineficácia dos serviços e um sentimento de frustração e incompetência aos Técnicos, pela acumulação de acções, muitas vezes descoordenadas e fragmentadas

(Hespanha *et al.*, 2005). O apoio a dar a estas famílias deve ser de suporte, não no sentido de resolver os seus problemas, mas no sentido de activar as suas competências, os recursos existentes e disponíveis na família (Hespanha *et al.*, 2005).

No que diz respeito ao acompanhamento das famílias beneficiárias da medida de RMG, e devido à tendência de evolução ascendente do seu número, tem havido, segundo um estudo realizado pela CNRM (2002b), de uma forma geral, o estabelecimento de prioridades para a execução deste procedimentos, sendo dada, por norma, primazia a situações que envolvem crianças (83%) e situações onde se verificam factores de emergência que necessitam de resposta imediata (82%).

Ainda segundo este estudo, neste acompanhamento efectuado às famílias, com vista ao aprofundamento ou actualização do diagnóstico, identificação da necessidade de adequação do programa de inserção ou identificação das alterações ocorridas na composição ou nos rendimentos do agregado familiar, mais de metade dos técnicos (59%) utiliza o contacto local, através de visita domiciliária às famílias, a convocatória e o atendimento previamente marcado, como sendo os procedimentos mais utilizados.

É de realçar que no acompanhamento efectuado, cerca de metade dos técnicos não estabelece uma periodicidade regular no contacto directo com os beneficiários, nem sequer com os que são considerados prioritários, pelo que conclui que o acompanhamento sistemático aos beneficiários fica aquém do desejável, sendo nítida a relegação desta para segundo plano, pelo Técnico, no conjunto de tarefas a realizar, desde a entrada de um processo de RMG, “não havendo, no entanto, dados disponíveis que permitam avaliar se existe uma correlação directa entre a periodicidade do acompanhamento e a eficácia da inserção” (CNRM, 2002b).

Ainda, no que diz respeito à intervenção junto de famílias, segundo um estudo realizado por Sousa (2004), no caso de uma família necessitar de ajuda, o profissional intervém através de apenas um dos elementos da família, que se dirige aos serviços ou decorrente da deslocação do técnico à família, e o diagnóstico é feito com base nos problemas e história de vida da família, e como tal “apesar dos técnicos afirmarem estar a diagnosticar a família, o processo tende a desenrolar-se junto de um dos seus membros” (Hespanha *et al.*, 2005).

Decorrente deste acompanhamento feito às famílias e de um diagnóstico já elaborado, os técnicos traçam objectivos com vista à mudança das famílias, que, segundo um estudo realizado por Sousa, Ribeiro e Rodrigues (2005) são mais focalizados em “aspectos

contextuais e instrumentais, do que na âmbito das relações familiares e sociais”, o que poderá ser explicado por “as respostas sociais mais disponíveis corresponderem a apoios instrumentais” (Hespanha *et al.*, 2005), e em termos de estratégias adoptadas, as mesmas autoras identificaram que estas são delineadas, de acordo com as políticas sociais, em detrimento das competências das famílias, “ignorando o potencial da rede informal de apoio” (Hespanha *et al.*, 2005).

#### ***4.3.3. Dimensão Social***

Como dimensão social considerámos tanto a perspectiva dos beneficiários da medida, como a dos parceiros implicados no processo de inserção e ainda a opinião que a sociedade, de uma maneira geral, tem acerca da medida e dos beneficiários dela.

##### ***Perspectiva dos destinatários da medida***

Os beneficiários desta medida, na sua maioria, são marcados por uma pobreza persistente (CNRM, 2002a) sendo apenas cerca de 10% os que nunca conviveram com problemas económicos, nas suas famílias de origem. Para muitos indivíduos, a existência desta medida trouxe um primeiro contacto com um sistema de protecção social e a consciencialização dos direitos de cidadania que cada um tem.

Normalmente estas famílias, apesar de desenvolverem uma qualquer actividade económica, herdaram dificuldades económicas já sentidas pelas suas famílias de origem e que reflectem na ausência de recursos a vários níveis, inclusivamente na fragilidade ao nível das qualificações e nos baixos níveis de rendimentos, entre outros (CNRM, 2002a).

Esta falta de recursos reflecte-se, também, de uma maneira geral numa passividade relativamente à percepção do mundo em redor e na dependência face às instituições, para resolução dos múltiplos problemas que vão surgindo (CNRM, 2002a).

Tendo como base os estudos efectuados por Matos & Sousa, 2004 (Hespanha *et al.*, 2005), podemos analisar o tipo de relação que as famílias socialmente vulneráveis, segundo uma determinada tipologia, se relacionam com os serviços de apoio formais:

- As famílias “ignoradas” e “acomodadas” por norma, não têm assistência, as primeiras, apesar de viverem com problemas, o apoio formal não chega lá, e as segundas por não

sentirem ter problemas ou não concordarem com a forma de intervenção dos serviços e por isso não solicitam o apoio por parte destas.

- As famílias “resignadas”, “acomodadas” e “imprudentes”, que têm uma assistência pontual. As primeiras ao não terem resposta ao primeiro pedido, desistem e enfrentam os problemas sozinhos, e em alturas mais agudas eventualmente procuram mais uma vez os serviços mas com uma expectativa negativa o que leva muitas vezes ao seu desinteresse ou abandono da relação. As segundas apenas procuram o serviço quando necessitam e depois de terem resolvido o problema, autonomizam-se. As últimas deixam arrastar os problemas que têm até ao limite, talvez devido ao medo de estigmatização associado à ajuda institucional.

- As famílias “perseverantes” e “exacerbadas”, que, por norma são alvo de multi-assistência. As primeiras porque pedem apoio junto de inúmeros serviços e técnicos, utilizando várias estratégias, e exigindo daqueles um grande esforço no atendimento e encaminhamento para os serviços competentes, caracterizando o tipo de agregado que apresenta o mais longo percurso de intervenção social. As segundas porque ao mínimo sinal da existência de um problema se dirigem aos serviços, independentemente de estes serem os indicados ou não.

Neste relacionamento dos utilizadores do sistema de protecção e os serviços, a representação que o primeiro tem acerca deste, é, por norma, negativo e estudos efectuados mostram, que decorrente, de um pedido de apoio, uma única vez, há uma grande percentagem que não é atendido, e a “falta de vontade” do funcionário é a razão mais apontada pelos cidadãos para que isso aconteça, revelando ainda ter uma baixa consciência do direito a ser assistido (Hespanha, *et al* 2000), gerando uma noção de “inutilidade de diligências” face à certeza da ausência de resposta por parte do serviço, bem como a “ponderação dos custos de uma burocracia excessiva relativamente à incerteza dos resultados”, “que as obriga a dar voltas para as quais não têm saúde nem dinheiro” (Hespanha e Gomes, 2002).

No estudo de avaliação dos impactes da medida (CNRM, 2002a) também se verificou que apenas um número reduzido de beneficiários incluem a medida na categoria de direito. Para além desse desconhecimento, por parte da população carenciada, dos seus direitos como cidadãos, estes desconhecem também os serviços que podem prestar apoio, em caso de necessidade e esta situação é tanto mais frequente, quanto mais isoladas e distantes dos serviços as populações se encontram (Hespanha, *et al* 2000).

“Dada a destituição de poder que caracteriza a população pobre e excluída, o cumprimento dos direitos de cidadania deve ser uma exigência que toda a sociedade civil deve assumir perante o Estado” (Hespanha, *et al* 2000).

O facto de muitos cidadãos não terem acesso a certas regalias sociais explica-se, principalmente, por sentirem vergonha e medo de humilhação e desqualificação social por solicitar apoio, sendo obrigadas a provar a sua pobreza (Hespanha e Gomes, 2002). Sem conhecerem os trâmites burocráticos inerentes à concessão da prestação esses cidadãos ficam perante serviços que, para além de ineficazes, tem uma atitude de permanente desconfiança, que apenas acreditam na realidade documentada, não revelando respeito pela dignidade humana (Hespanha e Gomes 2002).

Perante a falta de informação prestada aos cidadãos, alguns dirigentes de instituições de protecção social consideram que, apesar desta ser ainda insuficiente, os cidadãos acabam por ter essa informação, “quanto mais não seja depois de baterem às várias portas”.

É neste contexto que os cidadãos iniciam o contacto com a medida de RMG, com a perspectiva de uma ajuda pecuniária, da qual dependerão, até terem condições para fugir a esse controlo social que está implícito na medida que, pela sua complexidade, promove um desconhecimento dos beneficiários, acerca das razões para a sua atribuição ou corte (CNRM, 2002a), atribuindo estes, na maioria das vezes, a causa a razões subjectivas.

Este desconhecimento leva à sobrevalorização do benefício da prestação, em detrimento do conjunto de acções que visam a sua reintegração social, prendendo-se, também, com características associadas a estas famílias, bem como à situação de necessidade extrema em que vivem (CNRM, 2002a).

Neste sentido, há um grande distanciamento à partida do acordo de inserção, desconhecendo o seu significado e na maioria das vezes não tendo sequer ideia de o ter assinado (CNRM, 2002a) uma vez que este tipo de intervenção também não é uma forma tradicional de relação dos sistemas de protecção social com os cidadãos e como tal é necessário que seja feito um esforço para a sua “tradução atempada, pormenorizada e continuada na relação com o utente” (CNRM, 2002a).

### ***A parceria***

A União Europeia, confrontada com a complexidade crescente dos problemas relacionados com a pobreza e a exclusão social, tem vindo a pensar na parceria, como uma forma de potenciar os recursos e organizações locais no sentido de promover e reforçar a coesão social.

Para além da questão terminológica ligada à distinção dos conceitos “partenariado” e “parceria”, como duas variantes desta última e que foi alvo de reflexão de Rodrigues e Stoer (1999), o conceito de parceria aparece hoje no cerne da resolução dos problemas sociais.

Parceria ou Partenariado tornou-se, então, uma palavra-chave na Europa, em programas e iniciativas que visam a promoção de uma mais intensa colaboração entre diferentes actores e diferentes níveis de governação (Rodrigues e Stoer, 1999). E decorre da própria natureza dos problemas sociais, que qualquer acção, hoje em dia, que se queira eficaz tem, inevitavelmente de ser interdisciplinar e interinstitucional.

Assim, para Roque Amaro (1999) parceria é um “processo de acção conjunta com vários actores ou protagonistas, colectivos ou individuais, que se aglutinam à volta de um objectivo partilhado, disponibilizam recursos para, em conjunto, definirem e negociarem estratégias e caminhos que viabilizam o referido objectivo, avaliando continuamente os seus resultados”.

A parceria como trabalho em equipa, proporciona relações entre os vários serviços ou entidades, que se tornam mais eficazes e céleres na resolução de problemas, na medida em que conjugam a intervenção de diferentes actores, quer sejam instituições ou pessoas individuais, com vista a promover uma visão global e uma intervenção articulação articulada que optimiza o processo de inclusão (Rodrigues e Stoer, 1999).

No entanto, frequentemente nos encontramos perante uma parceria promovida pelo Estado, em que apesar da partilha cada vez maior de responsabilidades na área social, verificamos que ainda lutamos contra a cultura individualista das organizações, as necessidades de promoção individual e outros interesses contrários a uma participação activa numa área tão abrangente como esta.

É, de qualquer forma, inquestionável que no tratamento de fenómenos multidimensionais e transversais a várias esferas da sociedade devem articular-se esforços no sentido de direccionar políticas e agentes para uma intervenção social ao nível local e nacional, de modo a fomentar uma cultura de parceria, aumentando a qualidade das suas intervenções junto de

comunidades territoriais excluídas e de grupos desfavorecidos, superando cada vez mais as limitações / constrangimentos das parcerias.

De uma maneira geral, tornou-se consensual que as parcerias em Portugal, continuam a precisar de tempo para se desenvolver, dependendo em muito, do conhecimento entre os parceiros, que facilite a construção e o desenvolvimento de relações baseadas na confiança.

É, por isso, essencial, antes de mais, a criação da chamada “cultura da parceria”, ou seja, o desenvolvimento de acções comuns, contando com a participação e com as diversas particularidades dos diferentes parceiros, levando contudo o seu devido tempo de maturação para o seu pleno desenvolvimento na comunidade, na medida em que “as parcerias são a expressão institucional do carácter multidimensional dos problemas” (Bruto da Costa, 1998).

Segundo Rodrigues e Stoer (1999), alguns agentes de desenvolvimento local falam de requisitos mínimos para que o partenariado possa efectivar-se:

- Objectivos comuns entre os parceiros;
- Um mínimo de responsabilidade e investimento por parte de cada parceiro;
- Filosofia comum de desenvolvimento e formação;
- Abordagens compatíveis para a articulação da teoria e da prática.

Também para Hespanha *et al.* (2005) as parcerias podem não funcionar se não lhes for reconhecida legitimidade social, ou se tiverem falta de tradição em cooperar entre si e se tiverem poderes muito desiguais no contexto da sociedade local, falta de participação, empenhamento e responsabilização, por parte dos elementos que a compõem, falta de recursos disponíveis e de adesão dos cidadãos.

A ideia de parceria surge, então, como pilar na implementação da medida de RSI, nomeadamente, no que diz respeito ao processo de inserção associado à atribuição da prestação, tendo, desde logo, sido feito um esforço para promover o envolvimento de parceiros locais, de diversas áreas e com representatividade e influência local, tendo em vista o comprometimento de todos no combate à pobreza e exclusão social, tornando a pobreza “uma responsabilidade colectiva de dimensão territorializada” (CNRM, 2002a).

A multidimensionalidade e transversalidade dos problemas sociais exigem uma intervenção que envolva todos os actores com competências específicas, de várias áreas, quer eles sejam públicos, quer sejam privados. Como conceito teórico, a parceria garante uma maior coordenação e planeamento de acções, aproveitando as competências, experiências e conhecimentos e uma melhor gestão de recursos (Hespanha *et al.*, 2005).

No entanto, no âmbito da medida de Rendimento Mínimo, a questão vai mais longe do que o conceito de parceria em si, e segundo um estudo realizado, acerca do RMI francês (Monique, Thierry, Alain, 1999) verificou-se que o “conhecimento negativo” e o “julgamento” trazidos pela Comissão Local de Insertion, sobre a situação dos beneficiários, se opõe à valorização das potencialidades individuais e à neutralidade relacional procurado pelos assistentes sociais, infringindo igualmente, um princípio fundamental, que é o da confidencialidade, que os técnicos procuram, apesar de tudo, preservar, uma vez que as informações acerca das pessoas são obtidas no quadro de uma relação profissional que estão sujeitas a segredo profissional.

### ***A Opinião Pública***

Falar de opinião pública é desde logo uma questão polémica, uma vez que o conceito em si leva a oscilar entre o individual e o colectivo (Esteves, 2003), sendo que *opinião* suscita algo subjectivo, incerto e singular e *pública* manifesta a diversidade dos indivíduos e das suas opiniões, algo universal e objectivo.

Para além desta questão, outra ambiguidade subsiste no conceito de opinião pública, uma vez que coexistem dois estatutos contraditórios no seu interior (Esteves, 2003) – a exterioridade face ao poder, ou seja, a opinião pública emanada da sociedade civil autónoma face ao Estado; e o estatuto do verdadeiro órgão político, interno ao poder e ao próprio Estado.

No entanto no presente trabalho, quando nos referimos a opinião pública, queremos abarcar a opinião veiculada pelos quer pelos *mass media*, como as manifestadas por indivíduos e grupos da sociedade civil, líderes locais ou nacionais, mas apenas no que diz respeito ao estatuto externo ao poder, da opinião pública.

A medida de Rendimento Mínimo Garantido tem sido, desde a sua aplicação, bastante polémica, nomeadamente ao nível da opinião da sociedade acerca dos beneficiários da medida e do conceito em si subjacente a esta medida de política social.

Ao ser um modelo territorializado e assente numa parceria, com uma metodologia de intervenção, até então, atípica gerou, desde a sua implementação, uma postura desconfiada por parte do cidadão comum o que, associado à complexidade da medida e à falta de informação veiculada, que clarifique os procedimentos, tem promovido uma visão negativa acerca da medida.

É certo que a função política central, em termos ético-morais, da opinião pública é o controlo do poder (Esteves, 2003), responsável por garantir a racionalidade dos actos de dominação, e também a exigência de legitimidade (Esteves, 2003), cuja fonte são as necessidades e expectativas dos próprios indivíduos e em última análise a vontade dos membros dos públicos. E que a crítica confere a qualificação própria da comunicação pública moderna, ao proceder a uma espécie de controlo pragmático de validade dos enunciados produzidos (Esteves, 2003).

Alguns estudos de opinião recentes, sobre as atitudes sociais (*Social Values Survey*), mostram que existe um grande apoio, por parte dos portugueses, às políticas sociais do Estado a par de uma grande disparidade de opiniões acerca dos direitos e obrigações dos cidadãos.

Usando o subsídio de desemprego e o RMG como referência, Cabral *et al.* (2003) constataram que:

- 37% da população considera que essas políticas correspondem a direitos incondicionais baseados na justiça social;
- 47% consideram-nas como direitos condicionados à disponibilidade de os beneficiários prestarem trabalho em troca;
- apenas 16% consideram que tais medidas reduzem a vontade de trabalhar.

Porém as atitudes conservadoras têm tido grande acolhimento nos meios de comunicação social e nos discursos dos políticos e, por isso, se tornaram tão visíveis.

Uma leitura rápida pelas opiniões veiculadas ao longo destes anos de implementação da medida, em jornais nacionais, bem como no trabalho junto das comunidades, podemos facilmente perceber que as apreciações acerca da dependência e assistencialismo (CNRM, 2002) associados aos beneficiários da medida, são comuns, bem como, que alguns dos que beneficiam da medida não são os que mais necessitam (CNRM, 2002) ou então que estes não têm capacidade para gerir a prestação, sendo um desperdício de dinheiro e um factor de agudização da situação problemática com que vivem, fomentando essa dependência. Disto são exemplos alguns excertos de jornais nacionais:

**Empresários cristãos contra rendimento mínimo**

**Jardim Gonçalves, Roquette, Santos Silva e Ludgero entre os subscritores**

*BANQUEIROS e empresários católicos pretendem que o Governo que sair das eleições reveja o rendimento mínimo garantido e seja capaz de um menor despesismo na Função Pública. Num inédito documento dirigido aos líderes partidários e assinado por alguns dos «patrões» mais conhecidos - Jardim Gonçalves, Artur Santos Silva, José Roquette, Ludgero Marques, Manuel Braga da Cruz e Pedro Teixeira Duarte, entre outros -, apela-se «a uma urgente reforma e modernização da Função Pública para se atingir a diminuição da despesa pública». (Expresso nº 1532 de 9 de Março de 2002)*

**O objectivo do Rendimento Garantido está a ser cumprido?**

*Pelo contrário, uma política social subsídio-dependente, com bandeiras isoladas tipo Rendimento Mínimo Garantido (RMG) tem poucas virtudes, tentando camuflar misérias e responsabilidades. Tanto assim é, que o desempenho dos RMG especialmente em Portugal, mas também noutros países, tem confirmado os seus defeitos, não respondendo às reais necessidades de combate à pobreza e exclusão social. Tem-se verificado no RMG a entrega de subsídios indevidos, um défice de penalização por eventuais fraudes, uma necessidade de mecanismos de controlo mais eficazes e um diferencial significativo entre os reais beneficiários e os potenciais usufrutuários. Mas pior ainda, tem faltado o acompanhamento essencial dos beneficiários, no campo da inserção social e profissional. Como a dignidade humana é inalienável, as pessoas não devem ser objecto de políticas cegas nos subsídios, sem ajudar essas mesmas pessoas a tornarem-se naquilo que são capazes de ser.*

(POLÍTICA PURA - Miguel Capão Filipe – [www.aveiro.net](http://www.aveiro.net))

*O jornalista do “Público” António Marujo, um dos responsáveis pela excelente reportagem que veio lembrar-nos como, em vinte anos de crescimento económico sem precedentes, nada mudou no que respeita à situação da extrema pobreza em Portugal, concluiu a sua intervenção no “Expresso da Meia-Noite” dedicado ao tema, chamando a atenção para o contraste entre a indignação pública a respeito de alegadas fraudes no rendimento mínimo garantido (RMG) e a enorme tolerância relativamente à evasão fiscal, cujo impacto, tanto financeiro como em termos de equidade social, é incomparavelmente superior.*

*Muitos economistas justificarão esse contraste argumentando que benefícios como o RMG desincentivam o trabalho, enquanto que a evasão fiscal não é nem tão elevada nem tão prejudicial à economia como se faz crer.*

(“Os Impostos São o Preço de uma Sociedade Civilizada” – Teodora Cardoso [teodora.cardoso@clix.pt](mailto:teodora.cardoso@clix.pt) - Jornal de negócios online - Domingo, 30 Abril 2006)

Apesar de não ter sido ainda estudado, é de qualquer forma, uma questão que tem sido uma constante ao longo da evolução da medida e que interessará, talvez, considerar, ao nível da influência possível nos dirigentes das Instituições de protecção social, administradoras da medida e na eventual emanção de orientações decorrentes, aos profissionais responsáveis pela sua aplicação.

Correia (2004) entende que em certas circunstâncias, a sociedade civil pode adquirir influência na esfera pública e produzir impacto sobre o processo de decisão política, apesar de, muitas vezes, devido aos *media*, os sinais e os impulsos enviados são, por vezes, demasiado fracos para redireccionarem os processos de decisão no sistema político (cfr. Habermas, 1996 in Correia, 2004).

#### **4.4. As limitações da negociação para a inserção**

##### ***4.4.1. O papel dos gestores de serviço***

Na aplicação da nova metodologia de intervenção, inerente a esta medida, que implica uma personalização, negociação e contratualização de determinadas acções com vista à inserção como um direito de todos, o conceito de parceria é intrínseco a todo este processo, o que veio chocar com o tipo de política administrativa e organizacional existente no nosso país bem como com uma falta de tradição de parceria na intervenção social, gerando dificuldades na aplicação da medida pela “capacidade técnica e política da administração existente” (Hespanha, *et al* 2000). E segundo uma análise institucional (Hudson & Lowe, 2004) “as redes de actores colectivos que influenciam a execução das políticas são fulcrais para compreender as resistências às mudanças e a dificuldade de adaptação das instituições e práticas políticas”.

Para Hespanha *et al* (2000), esta política devia incentivar a uma intervenção mais “horizontal, implicando uma reformulação das lógicas institucionais do sistema de protecção e do seu funcionamento organizacional”, numa perspectiva de descentralização e parceria, tendo em conta que os resultados das políticas (Hespanha *et al.*, 2005) “dependem, em grande parte, das estruturas institucionais que as aplicam e que as promovem”, e que na sua implementação as podem condicionar, sendo importante analisar “como se manifesta a influência dos indivíduos, das personalidades poderosas e das elites na configuração prática das políticas” (Hudson & Lowe, 2004).

“A micro análise da aplicação das políticas assenta numa concepção da realidade mais complexa, caracterizada pela sua hibridez, imprevisibilidade e multidimensionalidade” (Hudson & Lowe, 2004: 247).

Segundo Hespanha (2000) algumas deficiências que se prendem com a medida têm a ver com as próprias estruturas que gerem o dispositivo e que muitas vezes não estão adequadas à política em si, que pressupõe uma articulação com vários sectores quer em termos de objectivos, quer em termos de prioridades de acção e de formas de intervenção, resultando na desadequação entre as ofertas para a inserção e as características pessoais dos beneficiários.

Os agentes administrativos estão sujeitos a uma responsabilização burocrática perante os serviços a que pertencem, mas também a uma responsabilidade substantiva perante os cidadãos que procuram ajuda (Hespanha *et al.*, 2005), que muitas vezes, são conflitantes, nomeadamente quando a lógica burocrática de gestão de recursos não concede liberdade suficiente para que os agentes se envolvam como seria desejável com os beneficiários, por estarem demasiado comprometidos com os objectivos de serviço, reduzindo a discricionariedade e as suas alternativas, através de manuais de procedimentos, ordens verbais, inspecções ou ameaças.

Esta redução da margem de manobra dos agentes, pode, no entanto, ser subvertida pelos mesmos, ao falsificarem ou distorcerem a informação que prestam aos superiores. Esta situação é frequente, segundo Hespanha e Gomes (2001) e Hespanha *et al.* (2005), dada a dificuldade em contradizer os relatórios dos agentes, por causa da autonomia que têm, em nome dos princípios da ideologia de cidadania social, que molda a sua profissão e que justifica o uso da discricionariedade pelos agentes.

Neste sentido, para Minuchin, Colapinto e Minuchin (1998) existem três obstáculos para a mudança da intervenção social:

- A natureza da burocracia, uma vez que não sendo o sistema de apoio integrado, em vez de os tornar interactivos, torna-os pesados a nível burocrático;
- A formação dos profissionais, porque sobrevaloriza as questões individuais, minimizando a necessidade de mobilizar o sistema, uma vez que estes sabem que têm que cumprir os procedimentos e como o que os serviços pedem é a recolha de dados sobre a pessoa, para tomar uma decisão, relega-se para segundo plano a família.
- A atitude da sociedade para com os serviços, no sentido em que esta incentiva a perspectiva individualista que, normalmente é, ainda, culpabilizante para a família.

Para os autores do estudo feito sobre o RMI francês (Moulière, M; Rivard, T. e Thalineau, A. (1999), a oposição entre a profissão e organização é clássica, na medida em que a independência reivindicada pelos profissionais dificilmente está de acordo com qualquer tipo de subordinação. Porque é que o profissional deve obedecer a um chefe que não tem a mesma formação e que por isso os seus interesses não coincidem com os do profissional nem com os do cliente.

Para os autores, na área social, o grupo dos Assistentes Sociais constrói-se de acordo com a ideologia profissional, o que lhes traz alguma liberdade e independência relativamente aos empregadores, distancia-se, por isso, muitas vezes, dos objectivos e das orientações dos empregadores, fazendo questão de fazer valer o seu ponto de vista profissional.

Ainda de acordo com este estudo, os assistentes sociais não querem ser pensados como pertencentes a uma instituição e por isso, a dificuldade reside fundamentalmente na maneira de definir a sua posição como estando entre as instituições e os indivíduos, ou seja, ocupando uma posição interinstitucional, pois o facto de se pertencer a uma instituição conduz a perder a faculdade de mediação, de intermediário.

#### ***4.4.2. O papel dos profissionais***

O objectivo desta medida visa proporcionar recursos para a reinserção social dos beneficiários, vítimas da multidimensionalidade da pobreza e exclusão social, sendo esta inserção entendida no sentido lato, estimulando a participação activa dos beneficiários e mobilizando a sociedade para essa inserção, em áreas diversas, para que se encontrem recursos adequados à inserção dos beneficiários e alargando-se a base da responsabilidade colectiva no combate à exclusão social.

O programa de inserção é a concretização deste processo, em que vários actores estão envolvidos na sua preparação e contratualização, e em que o técnico tem um papel fulcral, que depois de diagnosticada a situação dos beneficiários / famílias, procede ao confronto entre os recursos existentes e às necessidades, ponderando sobre o tipo de recursos mais ajustados às características e expectativas destes.

Trata-se de um processo de negociação e de explicitação acerca do projecto do programa de inserção, em que necessariamente deve haver um envolvimento dos beneficiários alvo da medida, para que estes se identifiquem e se motivem para serem actores activos do seu

próprio processo de mudança. Mas este processo não é linear e traz muitos elementos capazes de limitar os procedimentos teóricos na prática e talvez até condicionar e/ou comprometer a eficácia ou o êxito da inserção. E são estas limitações que tentaremos analisar, um pouco mais aprofundadamente.

Formalmente, um dos procedimentos que o técnico de acompanhamento deve ter, tendo em vista a elaboração e conteúdo do programa de inserção, que envolve a identificação de recursos, dinâmicas e solidariedades locais e a participação dos agentes sociais, de entre os quais, os próprios beneficiários, é a concretização de um diagnóstico da situação do beneficiário / família.

Este diagnóstico tem sido feito, segundo Hespanha *et al.* (2005), de uma forma “fragmentada”, uma vez que identificam os problemas de uma forma pré-concebida e “estática” e não como “múltiplas” e “interactivas”, que, ao contrário do que os profissionais querem acreditar, não é possível de se delimitar uma causa para o problema, pois estes estão a surgir sucessivamente nestas famílias, tornando esse tipo de intervenção instável e estéril. É também “descoordenado”, no sentido em que a intervenção tem em conta o indivíduo e os problemas identificados, esquecendo-se das intervenções anteriores de outros técnicos, estas na base de um especialista para cada problema, resultando num acumular de acções, as redes sociais informais e as competências dos indivíduos e famílias, e neste sentido a nova intervenção, muito provavelmente terá resultados semelhantes a eventuais intervenções anteriores.

Esta perspectiva descontextualiza os indivíduos das suas famílias e das suas redes de suporte e centra o diagnóstico apenas nos deficits, na incapacidade destes indivíduos e família fazerem face aos seus próprios problemas, levando, muitas vezes a que os técnicos tenham uma atitude substitutiva da família, o que pode incentivar à passividade por parte do indivíduo e dependência do apoio prestado e também gerar um conflito entre o técnico e as famílias que se sentem estigmatizados e alvo de uma atitude demasiado intrusiva. “As famílias pretendem um apoio que seja uma “ajuda” e não uma “interferência”, por isso tendem a rejeitar situações em que sentem perder o seu sentido de controlo da vida familiar” (Ghate and Hazel, 2000 *apud* Hespanha *et al.*, 2005).

Como tal, Hespanha *et al.* (2005) considera ser imprescindível continuar a ser um suporte para estas famílias, cuja vida é composta por “múltiplos problemas severos, vividos em

simultâneo e sucedendo-se de forma constante “, embora melhorando a forma de prestar esse apoio, tendo em conta o “estilo caótico de interação” destas famílias e que estes “subjazem a padrões que os organizam”.

Para Hespanha *et al.* (2005) as múltiplas e sucessivas crises e problemas que persistem nestas famílias, revela tanto um grande instabilidade no seu interior e na relação com os outros mas também é manifestação de grande capacidade para “enfrentar crises e efectuar mudanças”, o que contrasta com a perspectiva dos técnicos, de grande resistência à mudança, por parte destas famílias.

Neste sentido, é fundamental que se considerem as competências que todas as famílias têm, para que se rompa com a anterior representação de família que temos e com a colaboração destes, ter uma nova representação dos problemas, o seu ponto de vista em relação a eles e as estratégias que usam para os resolver. “A escolha de uma representação apropriada do problema é capaz de ter efeitos na eficiência da resolução de problemas” (Amarel, 1968 *apud* Hespanha *et al.*, 2005).

A intervenção deve, então, segundo Hespanha *et al.* (2005), passar a abranger tanto o indivíduo que procura os serviços como a sua família e rede social. Os técnicos devem ter noção de que sozinhos não têm as respostas para os problemas das famílias e como tal não podem prescrever soluções, mas antes desenvolver competências para mobilizar competências dos beneficiários (Seikkula, Aunkil & Eriksson, 2003), bem como para colaborar entre áreas de intervenção.

Para a elaboração do diagnóstico, o técnico segundo um estudo feito pela CNRM (2002b), por norma utiliza a técnica de entrevista, convocando o requerente para comparecer no seu serviço e numa fase posterior de acompanhamento do programa de inserção e aprofundamento do diagnóstico, utiliza, na sua maioria, esta técnica em conjunto com o contacto local, o que engloba, de uma maneira geral, a visita domiciliária à família.

Segundo Hespanha *et al.* (2005) estes contactos, tanto em entrevista como através de visita domiciliária, têm por norma, apenas um elemento como mediador, através do qual se recolhe a informação para fazer o diagnóstico, o que deixa de fora a análise dos “níveis de autonomia e dependência de cada um dos elementos da família”(CNRM, 2002b) e das interações familiares na seu habitat, aspectos fulcrais da elaboração do diagnóstico.

O processo de negociação do Programa de Inserção tem em vista a contratualização de acções que visem a inserção do indivíduo e sua família. Estes são vistos como os primeiros “actos fortes” para a inserção, evidenciando a “capacidade de compromisso dos beneficiários e o reconhecimento da sua dignidade enquanto cidadãos” (CNRM, 2002a).

Segundo o estudo efectuado pela CNRM (2002b) neste processo de negociação do Programa de Inserção, para a maioria dos técnicos (92%) de facto, tanto eles como os beneficiários estão envolvidos, 76% diz que ambos desenvolvem o processo de negociação, em função dos recursos e 15% que o beneficiário aceita passivamente a proposta de acções feita pelo técnico.

No entanto esta negociação, que está na base da filosofia de inserção, muitas vezes, é superficial (Hespanha *et al.*, 2005) e hipócrita (Jaillet, 1995), uma vez que os técnicos delineiam sozinhos os objectivos e estratégias de intervenção, considerando que só a “prescrição” de determinadas acções externas à família é que poderão mudar o curso das suas vidas problemáticas, informando, apenas, o cliente das decisões e solicitando a sua concordância, com a subscrição de um contrato. Parte-se do princípio “que o sucesso de uma intervenção depende das indicações dos profissionais e da capacidade / vontade da família para seguir o caminho que foi traçado” (Hespanha *et al.*, 2005), gerando alguma passividade no beneficiário, ou seja, os técnicos ao prescreverem a solução, passam a responsabilidade para as famílias e estas aguardam que a vida melhore ao solicitarem apoio ao serviço competente, gerando, segundo Hespanha *et al.* (2005) um jogo de “desculpabilidade mútua”.

Com esta postura de ausência de negociação e de envolvimento da família no delinear do seu próprio processo de inserção, é fácil potenciar o aparecimento de mal entendidos na relação técnico-beneficiário. Segundo Hespanha *et al.* (2005) enquanto o beneficiário solicita, por norma, apoios instrumentais, o técnico delinea uma intervenção, muitas vezes, focalizada nos aspectos ligados com a vida familiar e relacional, não sendo clarificados nem negociados, à partida, a posição de cada um dos lados, comprometendo, desde logo, o processo de inserção e o envolvimento dos beneficiários, que se afastam, ou não cumprem o delineado, por não compreenderem os objectivos das acções propostas e gerando, desde logo, a desconfiança, por parte do técnico, em que os beneficiários apenas querem aproveitar-se da prestação pecuniária, sem contrapartida, abandonando a família e dedicando-se a outras.

Esta relação entre o técnico e o beneficiário deve ser construída com base na confiança mútua, e segundo Hespanha (2005), normalmente, as famílias habituadas a ter apoio formal, têm um

técnico de eleição por lhe prestarem um bom apoio, o que devia ser aproveitado para se tornarem em gestores desses casos. No entanto, é frequente, segundo Hespanha *et al.* (2005) que os beneficiários tenham uma relação de medo, no contacto com os técnicos, pela perspectiva de poder que este representa na administração do apoio solicitado.

Um dos elementos que pode colocar em risco esta relação de confiança necessária aos objectivos da negociação e acompanhamento do Programa de Inserção é o da detecção de irregularidades na atribuição da prestação, competência do técnico, não com o intuito de fiscalizar mas numa “perspectiva pedagógica do exercício de cidadania” (CNRM, 2002b) o que apesar de tudo, segundo o estudo efectuado pela CNRM (2002b) é detectado, na maioria das vezes através de visita domiciliária ou contradições do próprio beneficiário durante as entrevistas. Para a maioria dos técnicos, perante esta situação, a primeira medida é confrontar o beneficiário com a situação, o que revela como a medida reflecte a partilha de responsabilidades e o envolvimento do beneficiário.

Um dos factores que também condiciona esta relação de confiança e compromete o processo de negociação e contratualização é a insuficiência de recursos existentes como resposta e a sua adequação às necessidades e perfil dos indivíduos e famílias (CNRM, 2002a).

A “tendência dos técnicos para orientar os beneficiários para as respostas existentes em cada área de inserção pré-definida” revela uma “fraca tradição no sentido de encontrarem novas respostas nas diferentes áreas de inserção”(CNRM, 2002a), sendo certo que “quanto mais recursos existirem e quanto maior for a sua adequação, mais eficaz é a intervenção do técnico na implicação do beneficiário na construção do seu projecto de vida” (CNRM, 2002a).

Ora, esta ausência da resposta adequada leva o técnico a delinear objectivos em que não acredita, o que associado ao conformismo das famílias, gera, nos técnicos um sentimento de impotência e descrença relativamente ao resultado da sua intervenção nas famílias e na capacidade de ambos para a mudança, deixando os técnicos “paralisados” porque só conseguem ver dificuldades e não respostas para os problemas destas famílias (Sousa, Ribeiro e Rodrigues, 2005).

Segundo o estudo efectuado pela CNRM (2002b), para 72% dos técnicos inquiridos, os percursos de inserção são estruturados em função dos recursos existentes, enquanto para 28% são elaborados a partir das necessidades efectivas dos beneficiários mesmo que para isso seja necessário criar mais recursos. Depois da negociação do conteúdo do Programa de Inserção,

este é submetido a aprovação do Núcleo Local de Inserção e seguido da sua contratualização. Segundo o estudo já citado (CNRM, 2002b), nesta fase, mais de metade dos técnicos inquiridos afirma que o NLI, em conjunto com o beneficiário e o técnico participam de forma permanente nesta fase do processo.

No entanto, este momento é definido por Moulière, M., Rivard, T. e Thalineau, A. (1999) como sendo “constrangedor” tanto para o beneficiário como para o técnico, uma vez que este ao apresentar a medida e enunciar as regras, visando obter a adesão do outro, deixa explícita uma imposição, que embora se tente atenuar, deixa passar a obrigatoriedade deste subscrever um contrato, que não sendo cumprido, lhe trará sanções. “A linguagem utilizada é técnica e o universo citado é composto por entidades e autoridades abstractas”. O técnico, se inicialmente se encontra a representar a medida, tentando envolver o beneficiário, a partir de um determinado momento, é obrigado a impor determinadas condições ao beneficiário.

Aqui, para os técnicos implicados, há uma visível tensão entre duas atitudes, ou seja, por um lado colocar em primeiro lugar a sua especificidade profissional, e por outro colocar-se como executor de uma medida da Administração Central. Esta tensão é manifestamente visível, segundo o estudo realizado por Monique, Thierry e Alain (1999), na elaboração do contrato, em que o profissional tem que encontrar um compromisso entre aquilo que a pessoa deseja, o que ele, como profissional, considera adequado e possível, à luz da avaliação social realizada, mas também perante aquilo que os outros parceiros entendem como adequado e viável, ou seja as Comissões Locais de Inserção.

Segundo Hespanha *et al.* (2005) as teorias institucionalistas consideram que os agentes periféricos da administração das políticas, que assumem um papel central na aplicação da medida, e que contactam directamente com os destinatários das políticas, “reflectem e perpetuam os valores tradicionais da sociedade”, mostrando, muitas vezes uma “atitude de relutância em se relacionar com os grupos desviantes (pobres ou minorias étnicas) e tendem a justificar subtilmente o deficiente apoio que lhes dão na prática com outras razões que não o dos preconceitos”.

E se a própria biografia é reveladora dessa atitude, para Hespanha *et al.* (2005), no caso de funcionários qualificados, como os Assistentes Sociais, essa biografia integra as ideologias profissionais adquiridas no decurso da formação ou da profissão desempenhada, que muitas vezes chocam com as orientações burocráticas dos serviços a que pertencem, que se orientam

com base no princípio do bem estar do utente, e que este, por seu lado, deve ficar “grato pelos benefícios que recebe e deferentes perante os agentes cujos níveis de educação, formação e qualificação são mais elevados que os seus” (Lipsky, 1980: 119; *apud* Hespanha *et al.*, 2005).

Mas as atitudes e práticas dos agentes são, segundo Hespanha *et al.* (2005) igualmente influenciadas pela “responsabilidade burocrática”, o qual implica um controlo da legitimidade das suas decisões, o que assume uma maior importância quanto maior for a margem de discricionariedade de que os funcionários dispõem.

A medida de Rendimento Social de Inserção, em que deve haver uma individualização e uma negociação das acções do programa de inserção, é necessário e fundamental que o técnico disponha de uma razoável margem de manobra para desenhar o programa mais adaptado possível ao perfil do beneficiário.

Essa razoavelmente ampla margem de discricionariedade, segundo Hespanha *et al.* (2005), tem riscos inerentes, nomeadamente “a vulnerabilidade das decisões, a critérios subjectivos ou meramente ideológicos”, o que, involuntariamente ou não, originam “enviezamentos burocráticos, políticos ou éticos”, sendo por exemplo utilizada para disciplinar uma família pobre “não merecedora” ou para justificar uma subsequente retirada intencional da prestação, através de um programa de inserção demasiado exigente (Hespanha *et al.*, 2005)

Esta situação é potenciada, segundo Hespanha *et al.* (2005) pela “falta de orientações precisas dos serviços ou critérios administrativos” sendo, nestes casos, frequente imporem-se os valores, as crenças e os preconceitos pessoais dos próprios técnicos, aliás, explicito num anterior estudo realizado, sobre o Rendimento Mínimo Garantido, em que os beneficiários verbalizam frequentemente que “os técnicos decidem com base nos juízos morais que eles próprios formam acerca dos beneficiários” (Hespanha e Gomes, 2001; Hespanha *et al.*, 2005).

Estes factores subjectivos, capazes de influenciar a aplicação da medida, têm que ser conjugados com outras dificuldades inerentes ao processo de inserção. Decorrente de um estudo realizado por Moulière, M; Rivard, T. e Thalineau, A. (1999), a observação das interacções entre os profissionais e os beneficiários evidencia, principalmente para os técnicos, uma tensão entre ter que colocar, em primeiro lugar a sua especificidade profissional e colocar-se como executor da administração da medida. O que Guibentif e Bouget (1997), também consideram que essa articulação do apoio psico-social com a gestão da prestação em si coloca os técnicos, simultaneamente, numa posição de “controladores” e de “assistentes” ou

até “terapeutas”, exigindo, por isso, uma formação específica, para conseguir articular os critérios essencialmente administrativos com os critérios profissionais, sem danificar a relação de ajuda, querendo acreditar, segundo Moulière, M; Rivard, T. e Thalineau, A. (1999), que o aspecto administrativo não venha invadir nem substituir a função de ajuda. Pelo lugar que estes ocupam na medida, o estudo já referido considera que o desafio para os técnicos é conservar a essência da actividade profissional. Para o mesmo estudo, dois constrangimentos afectam a posição profissional, sendo que um deles é a posição oposta entre a racionalidade administrativa e a valorização da ajuda e outro é o aumento de dependência para com a instituição. Segundo este estudo, se por um lado o técnico tem que ser um pouco burocrata, na aplicação das regras e procedimentos inerentes à medida, correndo o risco de ignorar as expectativas dos beneficiários, por outro lado, se ele se vê unicamente como um representante das populações, ele perde também a sua eficácia na capacidade que ele, eventualmente tem de modificar as regras, com o papel que ele tem na medida e na instituição de pertença.

Para os autores é importante considerar que a intervenção social ganha sentido, com o compromisso que precisa de ter os dois registos de acção - o registo administrativo e processual e do registo de ajuda.

E assim que os técnicos começam a definir o conteúdo do programa de inserção, segundo o estudo feito por Moulière, M; Rivard, T. e Thalineau, A. (1999), essa tensão acentua-se, tentando encontrar um compromisso entre aquilo que a pessoa deseja, o que ele pensa possível para si, de acordo com o diagnóstico efectuado e com a visão profissional que têm, no seu conjunto de princípios e valores e o parecer que o Núcleo Local de Inserção irá efectuar.

#### ***4.4.3. O papel dos beneficiários***

No decurso do acompanhamento e negociação de acções de inserção a contratualizar, com vista à reinserção social das famílias, o técnico tem a missão de mobilizar e envolver o beneficiário e os restantes elementos da família, activamente, tendo em conta os recursos existentes, as expectativas dos beneficiários e o diagnóstico feito. Esta adequação das respostas ao perfil das famílias é matéria de negociação e a sua concretização tem, segundo um estudo feito pelo CNRM (2002a), tido uma grande adesão por parte dos beneficiários.

No entanto, o mesmo estudo considera que não é fácil obter o cumprimento das acções contempladas nos acordos de inserção (para 84% dos técnicos é frequente ou muito frequente que isso aconteça), atribuindo as razões às dificuldades inerentes às características pessoais dos beneficiários, mas também à falta de consciência do objectivo de inserção da medida, traduzindo-se na falta de consciência da sua implicação no seu próprio processo de mudança, fraco empenhamento e desinteresse na concretização do programa de inserção e também a inadequação de respostas ao perfil dos beneficiários.

Outra razão focada prende-se com o fraco envolvimento dos parceiros na mobilização dos recursos e, nalguns casos, a falta de acompanhamento técnico necessário para sustentar o cumprimento do programa de inserção.

Um estudo realizado por Hespanha e Gomes (2002), junto de beneficiários da medida de RMG, demonstrou que estes reconhecem que a medida veio permitir que não se sofra tantas privações, permitindo, inclusivamente, saldar dívidas persistentes, sendo considerado um impacto positivo, mas em termos de relação com o sistema de protecção social, continua sem alterações, permanecendo uma ideia de falta de transparência, desconfiança, paternalismo, moralismo, desrespeito pela confidencialidade, que havia anteriormente.

Estes são fundados na postura de muitos técnicos, em considerarem os beneficiários incompetentes para utilizar os recursos disponíveis para a mudança e até de desconfiança acerca das suas motivações e responsabilidade (Hespanha e Gomes, 2002) de gerir a própria prestação, solicitando a outros a gestão do dinheiro, expondo a público, a condição de assistidos dos cidadãos, convertendo, desta forma, a ajuda num factor de humilhação e estigmatização (Hespanha e Gomes, 2002).

Neste contexto, e ainda decorrente de um estudo de avaliação do impacto da medida de RMI em França, após dez anos de execução, foi demonstrado que, na realidade, a concessão de direito a uma prestação de RM é contrabalançado pela exposição das pessoas às relações com profissionais, colocando ambas as partes, em posições complexas, em que o dinheiro assume um papel importante, gerador de uma grande tensão entre os indivíduos implicados neste processo.

O momento da negociação confere uma responsabilidade muito grande aos beneficiários, criando-lhes, muitas vezes, um sentimento de culpabilidade, e chegando, mesmo, a

representar momentos geradores de estigmatização, para pessoas que atravessam situações de fragilidade.

Relativamente à medida, em si, este estudo revelou um desconhecimento quer do programa de inserção, quer dos apoios complementares, não tendo uma representação diferente desta medida, relativamente a outros apoios existentes.

No decurso do acompanhamento dos beneficiários, a maioria destes não conhece o significado do contrato que assinou, nem sequer se lembra de o ter assinado, embora identifique algumas acções, que realizam, como inerentes à medida em que estão envolvidos.

O facto de requerer uma medida de RMG tem associados determinados riscos para os beneficiários, considerados penalizantes para a família e que se prendem com a perda de privacidade, bem como a sua estigmatização, por terem o rótulo de beneficiários de uma medida (Hespanha, *et al* 2000), para a qual se tem que provar a situação de carência económica e obriga à subscrição de um Programa de Inserção.

Segundo um inquérito realizado no primeiro trimestre de 2003, a 5000 pessoas beneficiárias do RMI Francês (DREES, 2004), para conhecer melhor as condições de vida dos beneficiários e a sua percepção da situação em que se encontram, cerca de um em quatro beneficiários do RMI declara sentir um sentimento de isolamento e da solidão. Este sentimento de isolamento torna-se mais forte, se conjugado a um estado de saúde degradado e a uma fraca auto-estima, duas características que caracterizam os beneficiários destas medidas. A sensação de mal-estar manifestada pelos beneficiários pode ser interpretada pela visão que estes têm da sua própria situação, uma vez que, a percepção que 40% dos beneficiários da medida têm acerca desta é de ser desvalorizante. Um em cada quatro dos beneficiários de RMI não revelou à família que beneficia da medida, o que ilustra bem o carácter estigmatizante deste dispositivo.

#### **4.5. A pertinência do Rendimento Básico**

As políticas que promovem o aumento do emprego podem agravar a pobreza pela precarização das condições de trabalho que implicam, bem como aqueles que se destinam a reduzir a pobreza tendem a reduzir o emprego (armadilha do desemprego) (Hespanha, 2000).

Philippe Van Parijs, um dos autores que defende uma outra versão do rendimento mínimo – o Rendimento Básico ou Rendimento de Cidadania – define este como sendo “um rendimento

pago por uma comunidade política a todos os seus membros, individualmente, independente dos rendimentos destes e da obrigatoriedade do trabalho”.

Para o autor este seria um montante em espécie, pago com carácter regular, tanto a ricos como a pobres e no mesmo valor independentemente dos rendimentos de cada um. Através do sistema fiscal, os relativamente ricos contribuem mais para o financiamento desse regime do que os relativamente mais pobres, ou seja “quanto maior for o seu montante, tanto maior a taxa média do imposto sobre o rendimento e dessa forma, tanto maior a redistribuição dos comparativamente ricos para os comparativamente pobres”. (Van Parijs, 2000)

São muitas as vantagens encontradas pelos autores que defendem cada vez mais a aplicação desta medida nos países europeus, entre elas encontramos argumentos relacionados com o aumento da taxa de beneficiação real da medida; maior informação acerca dos direitos sociais por parte dos cidadãos; a eliminação do factor estigmatizante que outras medidas têm, nomeadamente as de rendimento mínimo (uma vez que beneficiaria todos); a eliminação da chamada “armadilha do desemprego” (uma vez que se manteria o mesmo montante de prestação independentemente de se ter rendimentos de trabalho ou não, porque em princípio está-se melhor a trabalhar do que sem trabalho).

A política de rendimento básico aparece, neste contexto associado à vantagem de não atingir a privacidade dos cidadãos, permitindo também que os trabalhadores sociais fiquem mais livres para se concentrarem na ajuda profissional aos necessitados: “o custo elevado, à partida, é compensado pelo aumento dos impostos que atingem os grupos mais afluentes, que, por sua vez, são forçados, deste modo, a perder todo o rendimento adicional” (Hespanha, 2000).

Se a questão não é manter os pobres ocupados a todo o custo, mas sim dar-lhes acesso a uma actividade remunerada interessante, a própria natureza incondicional de um rendimento básico constitui uma vantagem crucial, uma vez que possibilita difundir o poder de negociação de forma a permitir aos menos favorecidos, diferenciar entre trabalhos atractivos ou prometedores e trabalhos indignos, evitando, igualmente, a propagação destes. (Van Parijs, 2000)

Tal como a não condicionalidade ao trabalho evita que o não condicionamento aos rendimentos apoie, de forma inaceitável, a exploração, a não condicionalidade aos rendimentos evita que o não condicionamento ao trabalho fomente, de forma inaceitável, a

exclusão. Por isso, a não dependência dos rendimentos e a não dependência do trabalho justifica a necessidade do rendimento básico. (Van Parijs, 2000)

O tipo de regime de rendimento mínimo garantido geral, na maioria dos países comunitários constitui um passo fundamental na direcção certa, mas não pode evitar a criação de armadilhas e uma cultura de dependência que se arrisca a ter uma repercussão política e o desmantelamento do que foi conseguido. No entanto a luta pelo rendimento básico não é uma questão do tudo ou nada. (Van Parijs, 2000). A adopção de um sistema universal e incondicional de garantia de um rendimento básico depende das opções e prioridades conferidas em cada sociedade e permanece ainda uma questão em aberto (Hespanha, 2000).

Embora, em termos de exequibilidade, possa gerar “problemas muito sérios em países onde a administração fiscal seja pouco rigorosa ou eficiente e a proporção do trabalho informal seja muito elevada, como tende a ser o caso dos países do sul da Europa” (Hespanha, 2000).

## **5. METODOLOGIA E CAMPO DE INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA**

Esta investigação procura ser, antes de mais, um trabalho exploratório sobre a particularidade do momento da negociação para a inserção, no âmbito da medida de RMG / RSI.

A avaliação da aplicação da medida de Rendimento Social de Inserção, mais concretamente, a avaliação do impacte que a relação entre o profissional e o beneficiário tem, na aplicação da medida (que implica um processo tão complexo como o da negociação para a inserção das famílias), para além de ainda não ter sido ensaiada em Portugal, envolve factores relacionados com características pessoais e percursos de vida, intrínsecos aos actores que interaccionam num determinado contexto e que geram momentos singulares que devem ser captados e analisados qualitativamente.

Esta singularidade deve ser contextualizada num universo mais amplo, de representações e perfis dos actores envolvidos, bem como da gestão da medida pela administração central.

### **5.1. Hipóteses gerais e específicas**

Neste trabalho avançamos com algumas hipóteses e variáveis que nos serviram, apenas, de pistas para conduzir este estudo exploratório, numa imensidão de factores existentes em fenómenos tão subjectivos como aqueles que estão aqui implicados. Neste sentido estas hipóteses poderão não ser tão bem formulados como se desejaria, mas tiveram uma importância central no desenhar deste estudo e servirão, com certeza, para balizar futuras hipóteses para estudos sobre esta temática.

O objectivo mais geral é estudar as práticas de negociação entre o profissional e o beneficiário e os aspectos envolventes nestes momentos de negociação, no âmbito da medida de RMG/RSI em Portugal. Tendo em vista o conhecimento das razões da discrepância entre a filosofia de inserção e a prática que tem sido desenvolvida, são colocadas duas hipóteses explicativas principais e várias hipóteses secundárias associadas a estas.

Partindo da asserção de que as políticas activas personalizadas oferecem aos profissionais, encarregados de as aplicar, um poder de discricionariedade, destinado a permitir um melhor ajustamento da medida ao perfil do destinatário, é possível formular as seguintes hipóteses, aplicadas em particular, à medida do RMG:

- *A discrepância entre a filosofia de inserção, subjacente à medida de RMG/RSI e a realização prática da inserção, tem origem no momento da aplicação concreta da medida e resulta do mau uso da discricionariedade por parte dos órgãos de execução*
- *Na aplicação concreta das medidas, os profissionais seguem as orientações burocráticas dos serviços a que pertencem, em vez de se orientarem pela filosofia de inserção*
- *O corpo de critérios ou orientações de serviço que existem não ajuda os profissionais a vincular a sua discricionariedade à filosofia da inserção*
- *Na aplicação concreta das medidas, os profissionais usam as suas ideologias profissionais em vez de se orientarem pela filosofia da inserção e pela lógica da cidadania social, subjacentes à medida do RMG/RSI*
- *Na aplicação concreta das medidas, os profissionais usam os seus próprios valores e convicções em vez de se orientarem pela filosofia da inserção e pela lógica da cidadania social, subjacentes à medida do RMG/RSI*
- *Não existe uma coincidência, necessária, entre as ideologias profissionais e os valores e convicções dos negociadores dos programas de inserção e a filosofia de inserção da medida do RMG/RSI*
- *A pressão da opinião pública, sobre o uso incorrecto da medida, influencia, directamente, as decisões dos profissionais no sentido de estes restringirem aplicação da medida ou rodearem a sua aplicação de cautelas exageradas.*
- *A pressão da opinião pública sobre o uso incorrecto da medida influencia, indirectamente, as decisões dos profissionais no sentido de estes restringirem aplicação da medida ou rodearem a sua aplicação de cautelas exageradas, através das orientações informais dos serviços de que dependem.*
- *Existe uma atitude de desconfiança por parte dos Técnicos de Acompanhamento relativamente aos beneficiários, influenciada pela perspectiva burocrática dos serviços responsáveis pela medida de RMG/RSI.*

Por outro lado e partindo da asserção de que, nas políticas activas personalizadas, os beneficiários da medida gozam de alguma liberdade para negociar a aplicação da política e designadamente a formulação do Acordo de Inserção, é possível formular as seguintes hipóteses, aplicadas em particular, à medida de RMG:

- *A discrepância entre a filosofia de inserção, subjacente à medida do RMG/RSI e a realização prática da inserção, tem origem no momento da aplicação concreta da medida e resulta do mau uso da margem de manobra por parte dos beneficiários de RMG/RSI para negociarem o Programa de Inserção*
- *A margem de manobra dos beneficiários da medida de RMG/RSI é usada para obter os melhores resultados - quer no sentido de conseguir as maiores vantagens, quer no sentido de evitar desvantagens que são muito valorizadas – e não necessariamente para conseguir o melhor programa de inserção*
- *A atitude dos beneficiários usarem a margem de manobra para obter os melhores resultados, está associada ao perfil do seu agregado familiar*
- *A atitude dos beneficiários usarem a margem de manobra para obter os melhores resultados, está associada à descrença na possibilidade de uma inserção bem sucedida*
- *A descrença, dos beneficiários na inserção deriva da sua experiência passada de relacionamento com as instituições de assistência*
- *A descrença, dos beneficiários na inserção deriva da sua falta de confiança no profissional negociador*
- *A descrença, dos beneficiários na inserção deriva da sua experiência de vida anterior, quanto às oportunidades de sair da situação de pobreza ou exclusão*
- *Esta descrença, dos beneficiários na possibilidade de uma inserção bem sucedida, pode manifestar-se numa reserva mental, relativamente ao cumprimento do programa negociado*
- *A negociação, entre o Técnico de Acompanhamento e o beneficiário, para a inserção mostra uma relação desigual entre Profissional e o beneficiário, em que este tem uma posição subalterna.*

## **5.2. Operacionalização dos conceitos**

Na formulação das hipóteses foram utilizados determinados conceitos que necessitam, no entanto, de ser clarificados, devido à sua complexidade, de modo a que a sua interpretação seja operacional.

### *Filosofia de inserção / Lógica da cidadania social*

Entendemos por filosofia de inserção ou lógica da cidadania social, o encadeamento coerente de ideias e de postura profissional e social relacionadas com a perspectiva multidimensional dos problemas, a participação e envolvimento do indivíduo e da sociedade na sua resolução, a negociação, individualização e contratualização das acções que visam a inserção social e a autonomização do indivíduo e da sua família.

### *Discrecionariiedade*

No que diz respeito ao conceito de discrecionariiedade, referimo-nos à margem de manobra que os profissionais têm na adequação das acções de inserção à situação particular de cada indivíduo beneficiário da medida de RMG/RSI, que no caso desta política social é essencial ao negociar e delinear dos programas de inserção para cada família. Essa margem de manobra oscila entre um uso máximo da discrecionariiedade até aos limites da decisão arbitrária e um uso mínimo estritamente vinculado aos objectivos da medida.

### *Órgãos de execução*

Quando nos referimos aos órgãos de execução, queremos aludir aos profissionais, ou seja Técnicos de Acompanhamento da medida de RMG/RSI, mas também às Comissões Locais de Acompanhamento / Núcleos Locais de Inserção que acompanham e suportam a sua intervenção, em que estão representadas várias entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, sob a forma de parceria.

### *Critérios ou Orientações burocráticas de serviço*

Por corpo de critérios ou orientações burocráticas de serviço, queremos designar todas as orientações formais ou informais existentes no serviço do qual depende o profissional, quer sejam veiculadas por escrito, ou em reuniões de trabalho, com cariz técnico relativo à medida

ou de política interna do serviço, que esteja relacionado ou tenha implicações na prática da medida.

*Perspectiva burocrática dos serviços*

Em relação à perspectiva burocrática dos serviços, queremos designar os aspectos ligados com a hierarquia e a passagem por diversos serviços, a que está sujeito, cada processo de RMG/RSI e ao despacho de agentes decisores que pertencem ao serviço, do qual depende a medida – Centros Distritais da Segurança Social.

*Ideologias profissionais*

Quando fazemos referência às ideologias profissionais dos Técnicos de Acompanhamento da medida, procuramos definir os conjuntos coerentes de ideias, distintos entre eles, que este grupo profissional pode prosseguir. Atenta a formação académica e profissional dos técnicos sociais em Portugal faz sentido distinguir dois conjuntos principais, ou duas ideologias profissionais: um baseado na cidadania social, já atrás definida e que subjaz à filosofia de inserção, inerente à medida e o outro baseada no assistencialismo e que reflecte uma perspectiva emergencial de resolução dos problemas de pobreza e de favor, na acessibilidade a bens e serviços. Nesta segunda perspectiva há a aceitação de uma relação assimétrica na procura de recursos, por parte da população mais pobre, aos quais esta tem a obrigação de aceitar passivamente e de se adaptar.

*Valores e convicções dos profissionais*

No que diz respeito aos valores e convicções dos profissionais, queremos com isto designar o conjunto de crenças ou ideias em que os profissionais acreditam e que tentámos diferenciar por ético-religiosos, conservadores e liberais.

*Reserva mental dos beneficiários*

Por reserva mental, que os beneficiários podem manifestar, relativamente ao cumprimento do programa de inserção negociado, queremos referir-nos à omissão dos verdadeiros sentimentos negativos que estes possam ter em relação ao Acordo de Inserção contratualizado e a consequente falta de empenhamento no cumprimento das acções definidas.

### **5.3. Metodologia**

Do ponto de vista metodológico, foi necessário a utilização de uma *metodologia mista* e associar várias técnicas, para cobrir uma grande variedade de fenómenos envolvidos nesta questão, capazes de contribuírem para o conhecimento das práticas que levam à inserção e para a compreensão dos factores implicados no afastamento desta, relativamente à filosofia de inserção subjacente à medida.

Assim, foi utilizado o método quantitativo, essencialmente para a análise de informação extensiva sobre a medida de RMG/RSI, no país, no distrito e concelho onde este estudo incidiu, concretamente com a recolha de dados documentais (legislação sobre a medida e estudos já publicados pela Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido) e de dados estatísticos (com recurso à base de dados do RMG/RSI a nível nacional e do distrito de Viseu, disponibilizados pela Segurança Social, relatórios de evolução, da vertente da inserção da medida e dados demográficos através do INE), para a apreensão do contexto estrutural em que se insere a medida alvo deste estudo, no país, no distrito e mais concretamente no concelho onde incidimos o estudo.

Quanto à utilização de *métodos qualitativos*, privilegiámos uma abordagem metodológica que nos permitisse captar o que de mais “auto-interpretativo” e “activo” há (Santos, 1983) no momento da negociação e nos seus intervenientes.

Boaventura de Sousa Santos (1983) defende a necessidade de uma combinação entre uma análise estrutural e uma análise fenomenológica para a apreensão de determinadas práticas sociais, de forma a captar a interpretação das práticas pelos actores, bem como a multiplicidade e pormenores das interacções entre estes e o contexto de significados em que se conjugam acções conscientes e determinações inconscientes, apostando num método que denomina de *Método de Caso Alargado*.

Escolhemos um número muito limitado de casos, que continham as variáveis interaccionais que queríamos observar para analisar, com minúcia, a multiplicidade de factores envolvidos no processo de negociação, de forma a captarmos o que há nele de singular. “*A riqueza do caso não está no que há nele de generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interacções que o constituem*” (Santos, 1983).

E aqui utilizamos várias técnicas, para a apreensão de várias faces do mesmo objecto de estudo. Para a análise das representações sobre a inserção e perfil dos intervenientes na medida, utilizamos a técnica de *Inquérito por Questionário* ('guião', vd. anexo 3) a todos os Técnicos de Acompanhamento, funcionários do Centro Distrital de Segurança Social de Viseu. Aplicámos a *Entrevista semi-estruturada* ('guião', vd. anexo 4) à Coordenadora Distrital da Medida de RMG/RSI, para obter dados acerca da gestão da informação / orientações do Serviço responsável pela aplicação da medida e *Entrevista semi-estruturada* ('guião', vd. anexo 5) à Técnica de Acompanhamento de um dos concelhos do distrito (designado neste estudo como 'concelho Xis'), com vista a conhecer o contexto em que se insere a aplicação da medida no concelho, mas também as representações e perfil da Técnica de Acompanhamento.

Embora não tendo sido previsto entrevistar outro parceiro do Núcleo Local de Inserção, em determinada altura, foi possível ter, também, a opinião do representante da Educação, acerca da medida de RMG/RSI, da articulação com a área da educação e do impacto desta na população, concretamente nos beneficiários de RMG/RSI.

Foi utilizada a técnica de *Entrevista semi-estruturada* ('guião', vd. anexo 6) a um número limitado de beneficiários da medida, que já se encontravam a receber a prestação há mais de seis meses e já tinham contratualizado o seu Programa de Inserção no âmbito da medida. Através da entrevista tentámos obter informações sobre o percurso de vida dos beneficiários e suas famílias, a sua experiência sobre a pobreza, enquanto beneficiários da medida de RMG/RSI e concretamente sobre o processo de negociação para a inserção.

Na análise das práticas de negociação / contratualização para a inserção, utilizamos a *Observação Directa não participante* ('grelha de registo', vd. anexo 7) de entrevistas entre as famílias beneficiárias e o Técnico de Acompanhamento destinadas a negociar a Inserção, de modo a captar os comportamentos dos intervenientes no momento da negociação para a inserção. Muito embora esta grelha tenha sido elaborada para ser aplicada apenas no momento da negociação do Programa de Inserção, como foi possível observar também a contratualização de algumas acções de inserção, utilizamos o mesmo instrumento nesta fase do processo.

Aplicámos uma *Entrevista semi-estruturada* aos intervenientes naquele momento de negociação - ao profissional ('guião', vd. anexo 8), de modo a conhecermos o diagnóstico técnico sobre cada uma das famílias que observámos e a perspectiva do Técnico relativamente

ao Programa de Inserção negociado e aos beneficiários da medida ('guião', vd. anexo 9), para aprofundar o conhecimento acerca da família que observámos, o seu percurso de vida e a experiência como beneficiário da medida de RMG/RSI.

Utilizamos ainda a técnica de *Análise de Conteúdo dos processos familiares* ('grelha' de registo, vd. anexo 10) dos beneficiários que observámos no momento da entrevista para negociação do Programa de Inserção, para obter informações que complementem a caracterização das famílias que observámos.

Embora tenha sido, inicialmente, delineado utilizar a técnica de *História de Vida* aos dois grupos de beneficiários entrevistados, acabamos por usar a *Entrevista semi-estruturada* em ambas as recolhas de dados, por causa do número muito reduzido de beneficiários em causa e a profundidade de informação que se pretendia obter, aliada a limitações que se prenderam com o tempo disponível e deslocação ao terreno, necessárias à sua concretização.

Também os guiões das Entrevistas aos beneficiários, tendo sido elaborados com o objectivo de serem aplicados apenas a um dos elementos da família, em algumas situações em que ambos os elementos do casal estavam presentes optou-se por solicitar aos dois que participassem na Entrevista.

Para a análise de informação intensiva documental sobre a prática de negociação / contratualização, efectuamos a análise de conteúdo de dados documentais / levantamentos feitos pela Comissão Nacional de Rendimento Mínimo Garantido, através de entrevistas a beneficiários e a profissionais sobre o processo de contratualização / negociação para a Inserção, num estudo levado a cabo em 2002.

Inicialmente tínhamos previsto a *análise de conteúdo* de documentos internos do Centro Distrital de Segurança Social de Viseu relativamente à medida (orientações técnicas, comunicações internas, actas de reuniões sobre a temática), mas tal não nos foi permitido por aquele Serviço, tendo-nos sido, no entanto, dada a possibilidade de conhecer essa realidade através de *entrevista* à Coordenadora Distrital responsável desde a generalização da medida de RMG, o que consideramos que apesar de nos ter obrigado a alterar um pouco o alcance das hipóteses formuladas no âmbito deste estudo, traz uma riqueza acrescida a este estudo.

#### **5.4. Análise de Conteúdo**

Todas as Entrevistas e situações sujeitas a Observação Directa foram gravadas com prévia autorização das famílias, transcritas e submetidas a análise de conteúdo. Devido aos constrangimentos logísticos, as gravações e respectivas transcrições serão anexas a este trabalho, em suporte informático.

Todos os documentos utilizados foram, igualmente, cedidos ou autorizada a sua consulta pelo Centro Distrital de Segurança Social de Viseu, bem como, no caso dos Processos Familiares, também pelas famílias beneficiárias de RMG/RSI e sujeitos a análise de conteúdo.

Por se tratar de uma matéria tão sensível, entendeu-se que seria necessário garantir a completa confidencialidade da informação utilizada nesta investigação. Assim, foram utilizados, na apresentação dos resultados, nomes fictícios tanto para o concelho estudado, como para o nome da Técnica de Acompanhamento e de todos os indivíduos entrevistados e nomes de localidades citados nas entrevistas que, de alguma forma, pudessem levar à sua identificação.

#### **5.5. Contexto geográfico e temporal**

A investigação, por razões já atrás referidas, incidiu no Distrito de Viseu e foi realizada durante o segundo semestre de 2005 e o primeiro trimestre de 2006.

Foram abrangidos, neste estudo, os Técnicos de Acompanhamento da medida de RMG/RSI, funcionários do Centro Distrital de Segurança Social de Viseu, a Coordenadora Distrital da medida, bem como a Técnica de Acompanhamento afecta ao concelho Xis<sup>6</sup>.

Relativamente à prática do processo de negociação e aos seus impactes nos beneficiários da medida, a pesquisa foi concretizada num dos concelhos do distrito de Viseu – aqui designado por Xis, que segundo o Censos de 2001, tem uma população de 10 584 habitantes.

##### ***5.5.1. Caracterização dos concelhos do Distrito de Viseu, em termos de volume processual de RMG/RSI e de Execução da vertente inserção da medida***

Para percebermos a realidade em que se insere esta investigação, é importante conhecer o número de famílias que são beneficiárias da medida nos vários concelhos do distrito de Viseu

---

<sup>6</sup> Este é um nome fictício utilizado nesta tese para identificar o concelho estudado.

e mais concretamente do concelho de Xis, onde incidiu este estudo. O *Quadro 1* apresenta a evolução do número de famílias que beneficia da medida de RMG em Dezembro de 2001, época exemplificativa de uma realidade de processos exclusivamente de RMG e o número de famílias que beneficia da medida de RSI em Junho de 2006, primeiro semestre em que os dados reflectem exclusivamente a realidade do RSI.

De referir ainda a relevância que tem, para este estudo, reflectir sobre o volume processual que cada Técnico de Acompanhamento tem e, por isso, colocamos o número de Técnicos de Acompanhamento que são funcionários do Centro Distrital da Segurança Social nos períodos de tempo referidos, uma vez que assim podemos de alguma forma determinar o número de famílias em média que cada Técnico tem que acompanhar.

É claro que este número não pode ser considerado apenas desta forma simplista, uma vez que há concelhos, que têm Técnicos afectos à medida através de um protocolo celebrado com IPSS's, mas também é verdade que o número desses Técnicos vai oscilando, ao longo do tempo.

Também há concelhos em que outras Técnicas de Serviço Social de outras entidades acompanham processos de RMG/RSI, mesmo que com um número muito reduzido deles. Outra realidade ainda mais recente é a constituição de equipas multidisciplinares, em alguns concelhos do distrito, situações, de resto, previstas na Lei de RSI<sup>7</sup>.

Todos esses casos foram assinalados no quadro, no sentido de se ter uma perspectiva mais realista das condições em que o trabalho é efectuado no terreno e poder interpretar a coluna respeitante às famílias com Acordos de Inserção celebrados, com mais alguma informação. Ainda assim é necessário fazer a ressalva de que apesar da existência de mais recursos, nesta fase, apenas os Técnicos afectos à Segurança Social e os Técnicos contratados através de protocolo e de contratos atípicos, assumem a gestão dos processos existentes.

A pesquisa foi realizada num período em que os processos da medida de RMG ainda estavam a ser reavaliados pelos Técnicos, à luz da nova Lei. Por isso podiam, num determinado mês, estar a receber prestação pelo Lei do RMG e no mês seguinte, pela nova Lei do RSI, deixarem de ter direito à prestação, o que em termos estatísticos dificultou bastante o levantamento exacto das famílias que recebiam as prestações.

---

<sup>7</sup> Artº 37º da Lei nº 13/2003 de 21 de Maio, com as alterações feitas pela Lei nº 45/2005 de 29 de Agosto e artºs 78º, 79º e 80º da Secção III, do Capítulo IX do Decreto – Lei nº 42/2006 de 23 de Fevereiro.

**Quadro 1 – Processos activos RMG/RSI vs Acordos de Inserção e Técnicos de Acompanhamento nos concelhos do distrito de Viseu (Dados fornecidos pelo CDSSViseu)**

Concelhos	Nº de fam. c/ proc. activo de RMG (12/2001)	Nº Técn. acomp. no CDSSViseu (12/2001)	Nº de fam. c/ proc. activo de RSI- (6/2006)	Nº Técn. acomp. no CDSSViseu (6/2006)
<b>Armamar</b>	203	<i>1/2</i>	142	<i>1</i>
<b>Carregal do Sal</b>	207	<i>1</i>	193	<i>1</i>
<b>Castro Daire</b>	368	<i>1</i>	266	<i>1 (+1TP<sup>8</sup>+EM)</i> <sup>9</sup>
<b>Cinfães</b>	754	<i>2</i>	552	<i>1 (+2TP + 2EM)</i>
<b>Lamego</b>	1296	<i>2 (+ 2 TAA)</i>	452	<i>2 (+ 1 EM)</i>
<b>Mangualde</b>	296	<i>1 (+ 1 TAA)</i>	196	<i>2 (+ 1 EM)</i>
<b>Moimenta Beira</b>	321	<i>1</i>	258	<i>1</i>
<b>Mortágua</b>	106	<i>1</i>	109	<i>1</i>
<b>Nelas</b>	205	<i>1</i>	188	<i>1</i>
<b>Oliveira Frades</b>	72	<i>1/2</i>	68	<i>1</i>
<b>Penalva do Castelo</b>	338	<i>1</i>	138	<i>1</i>
<b>Penedono</b>	91	<i>1/2</i>	65	<i>1</i>
<b>Resende</b>	747	<i>2</i>	423	<i>1 (+ 1 EM)</i> <sup>10</sup>
<b>Sta Comba Dão</b>	236	<i>1 TAA</i>	163	<i>1</i>
<b>S. João Pesqueira</b>	161	<i>1/2</i>	103	<i>(1 EM)</i>
<b>São Pedro Sul</b>	270	<i>1</i>	118	<i>1 (+ 1 TP)</i>
<b>Sátão</b>	441	<i>1</i>	192	<i>1</i>
<b>Sernancelhe</b>	142	<i>1/2</i>	93	<i>(1 TP)</i>
<b>Tabuaço</b>	237	<i>1</i>	87	<i>(1 EM)</i>
<b>Tarouca</b>	250	<i>1/2</i>	178	<i>1</i>
<b>Tondela</b>	301	<i>2</i>	180	<i>1 (+ 1 TP + EM)</i>
<b>Vila Nova Paiva</b>	128	<i>1</i>	41	<i>1</i>
<b>Viseu</b>	1709	<i>6 (+ 2 TAA)</i>	1158	<i>4 (+ 4 TAA)</i> <sup>11</sup>
<b>Vouzela</b>	102	<i>1/2</i>	65	<i>1</i>

<sup>8</sup> Técnico Superior de Serviço Social contratado através de um protocolo (TP) com uma Instituição sem fins lucrativos parceira do NLI, para efeitos de acompanhamento de processos de RSI.

<sup>9</sup> As equipas multidisciplinares (EM) são compostas por um Técnico Superior de Serviço Social, um Educador Social, um psicólogo a tempo parcial e um administrativo a tempo parcial.

<sup>10</sup> Esta Equipa multidisciplinar apesar de ter sido celebrado protocolo em Julho de 2006, só entrou em pleno funcionamento em Setembro de 2006. Antes dessa data, estava apenas uma Técnica Superior de Serviço Social, contratada através de protocolo com uma instituição local, a assegurar todo o trabalho do concelho.

<sup>11</sup> TAA – refere-se a Técnicos Superiores de Serviço Social com contrato de trabalho através de um acordo atípico com a Segurança Social / IPSS.

Neste contexto, os dados que utilizámos (*Quadro 2*) para a determinação da totalidade da população alvo, como base para a aplicação das várias técnicas, utilizadas no estudo no concelho Xis, por uma questão de exequibilidade, foram cedidos pela Técnica de Acompanhamento e referem-se ao mês de Fevereiro de 2005, não tendo sido possível obter, na altura, os mesmos por via estatística.

***Quadro 2 – Execução da medida de RMG/RSI no concelho Xis, em 2/2005***

Nº Processos Activos RMG	Nº Processos Activos RSI	Nº de famílias benef. com AI celebrados há > 6 meses	Nº famílias benef. sem AI celebrado	Nº Técnicos de Acompanhamento da medida
23	36	19	4	1

(Dados cedidos pela Técnica de Zona do concelho Xis, do CDSSViseu)

### **5.6. Caracterização da população alvo**

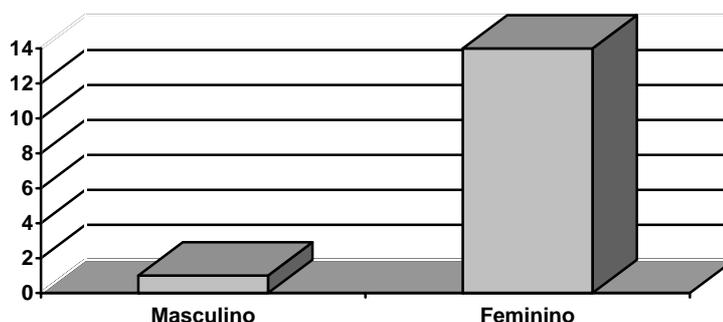
Decorrente da utilização de várias técnicas nesta investigação, também temos mais do que uma população alvo. Neste sentido, a entrevista a um responsável para a obtenção de informação sobre a realidade do serviço, foi feita à única Coordenadora Distrital da medida de RMG/RSI desde a sua implementação no distrito, elemento aglutinador da informação mais relevante, em termos de aplicação da medida e também em termos da perspectiva das chefias.

Esta Técnica Superior tem uma idade na faixa etária entre os 40 e os 49 anos, é licenciada em Serviço Social, terminou o curso em 1985 e iniciou a sua actividade profissional em 1988. Desempenha as funções de coordenadora distrital de RMG desde o início da generalização da medida (1997), tendo desempenhado esta função, durante algum tempo, em simultâneo com a de Técnica de Zona do concelho de S. Pedro do Sul, Técnica de Acompanhamento dos processos de RMG e coordenadora da Comissão Local de Acompanhamento do mesmo concelho. Actualmente as funções que desempenha não se designam como coordenadora distrital de RSI, embora continue a ter o mesmo papel na medida, sendo descrito como “efectua o enquadramento e orientação da acção desenvolvida no âmbito do RSI, interligação, entre a secção de RSI e a equipa técnica da linha de emergência distrital e CSI”.

Relativamente ao ponto de vista do profissional, considerámos todos os Técnicos de Acompanhamento da medida de RMG / RSI que são funcionários do Centro Distrital de Segurança Social de Viseu, ou seja 25 Técnicos Superiores de Serviço Social, a trabalhar a medida no terreno, como Técnicos de Acompanhamento e/ou Coordenadores de Núcleos Locais de Inserção, nos concelhos do distrito de Viseu. Dos questionários aplicados apenas obtivemos 15 respostas, o que significa uma taxa de 60%.

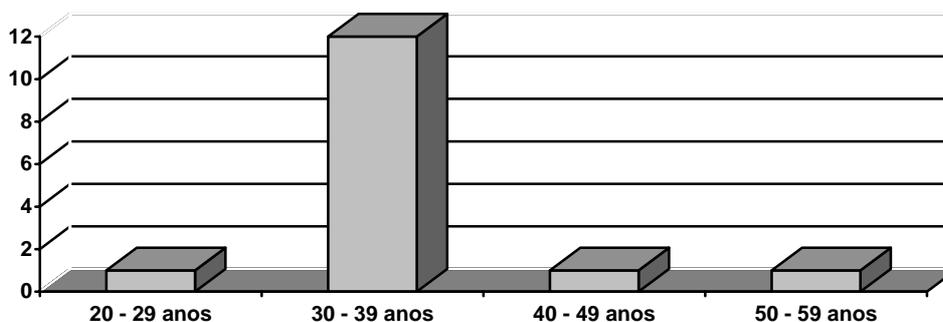
Em termos de género (*Gráfico 1*), tal como a maior parte dos Técnicos de Acompanhamento da medida, ao nível nacional (CNRM, 2002b), os técnicos inquiridos são igualmente na sua esmagadora maioria (14) do sexo feminino.

**Gráfico 1 – Género dos Técnicos entrevistados**



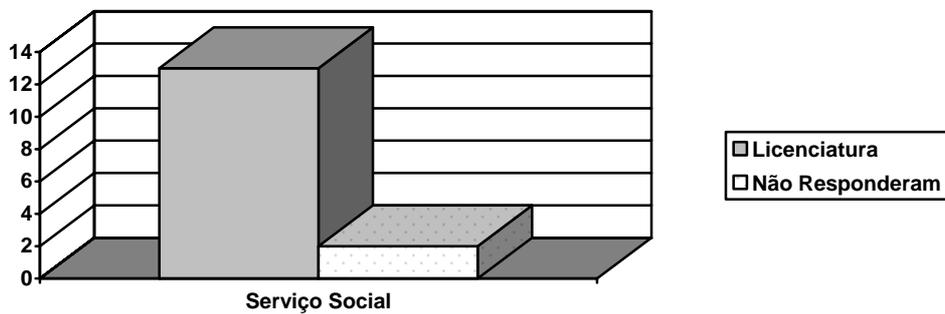
Também no que diz respeito à idade dos Técnicos (*Gráfico 2*), a sua maioria enquadra-se na faixa etária dos 30 aos 39 anos (12), que vem de encontro às características de cerca de 70% dos Técnicos de Acompanhamento alvo do estudo feito a nível nacional (CNRM, 2002b).

**Gráfico 2 – Idade dos Técnicos entrevistados**



Igualmente em termos de formação (*Gráfico 3*), se ao nível do estudo feito em todo o país, 84% dos Técnicos tem formações na área de Serviço Social, nesta pesquisa 100% dos Técnicos, têm esta formação. De referir que todos os que responderam à questão dizem possuir grau de licenciatura, o que não é diferente dos dados nacionais, em que 98% dos Técnicos têm esse grau académico, sendo apenas 1,6% que possuem mestrado e um Técnico o doutoramento (CNRM, 2002b).

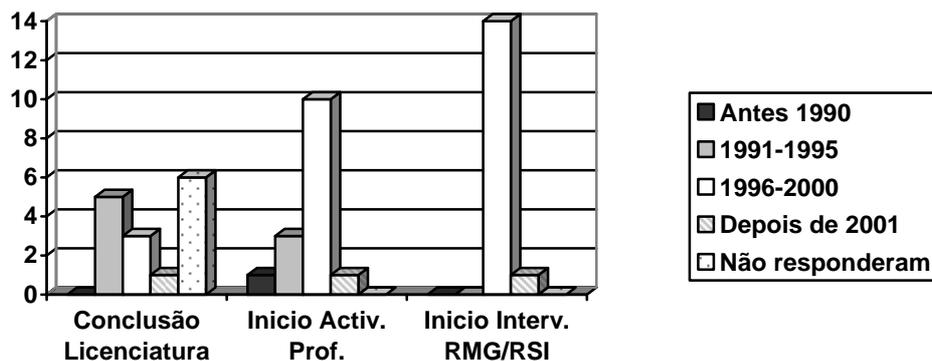
**Gráfico 3 – Área de Formação e Grau Académico dos Técnicos entrevistados**



É importante notar que esta medida permitiu a integração no mercado de trabalho um número relevante de recém-licenciados, nomeadamente da área de Serviço Social (CNRM, 2002a).

Nesta pesquisa estamos perante um grupo de Técnicos que na sua maioria concluiu a sua formação (*Gráfico 4*) nos anos 90 (8) e iniciou uma actividade profissional logo de seguida, com uma maior incidência nos anos de 1996 (6) e 1997 (3), altura em que foi implementada a medida e generalizada a todo o país.

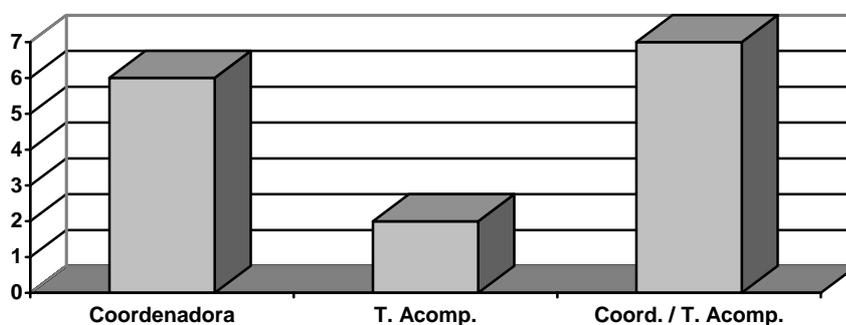
**Gráfico 4 – Anos de conclusão da Licenciatura, início da Actividade Profissional e da Intervenção na Medida de RMG/RSI dos Técnicos entrevistados**



O início da actividade destes Técnicos no âmbito da medida de RMG é também na maioria entre 1996 e 1998 (14), tal como no resto do país (71%) (CNRM, 2002b), o que coincide com a contratação de Técnicos para a implementação dos projectos-piloto (1996) e depois com a generalização da medida a partir de 1997.

No que diz respeito ao cargo que os Técnicos inquiridos desempenham, no âmbito da medida (Gráfico 5), na sua maioria acumula as funções de coordenador do NLI e de Técnico de Acompanhamento (7), ou são coordenadores exclusivamente (6).

**Gráfico 5 – Cargo que os Técnicos entrevistados desempenham no NLI**



No estudo nacional já atrás referido, dos Técnicos de Acompanhamento inquiridos 10% eram também coordenadores de CLA e destes 81% pertenciam à Segurança Social.

No entanto esta questão, no contexto actual e no âmbito do Centro Distrital de Segurança Social de Viseu, tem a ver com a obrigatoriedade em termos da nova Lei do RSI, de ser o representante da Segurança Social a assumir a coordenação do NLI e por outro lado, como não estão definidas zonas territoriais nem coordenadores de zona, cada Técnico do concelho desempenha também estas funções, por inerência.

Fizemos também entrevista à Técnica de Acompanhamento do concelho Xis, na perspectiva de conhecermos melhor o profissional, mas também para nos fornecer informação acerca do contexto geográfico, económico e social onde incidiu a pesquisa.

No que diz respeito às representações, opiniões e perfil dos beneficiários da medida, considerámos todos os beneficiários titulares de processos activos da medida de RMG no concelho Xis, que tivessem já celebrado Acordo de Inserção há mais de 6 meses (19 beneficiários titulares de um processo da medida de RMG).

Inicialmente estava previsto serem considerados todos os processos activos que tendo já celebrado acordo de inserção, se encontravam em fase de revisão do acordo, mas na altura em que decorreu esta investigação, tinha havido alterações legais relativas à medida o que implicou a transição de todos os processos de uma Lei (RMG) para a outra (RSI).

Esta situação levou a que durante algum tempo (cerca de dois anos), existissem processos de RMG e processos de RSI, o que dificultou tanto a estatística correcta das famílias beneficiárias, como também, principalmente num concelho com um volume processual baixo, em termos médios, não houvesse processos na fase que tínhamos definido para este estudo.

Para além disso, de uma maneira geral, devido ao esforço dos técnicos para avaliarem e transitarem todos os processos de RMG para a nova lei, levou a que, na sua maioria, apenas os processos de RMG tivessem Acordos de Inserção celebrados.

Relativamente à Observação Directa não participante de entrevistas entre famílias beneficiárias da medida e o Técnico de Acompanhamento, na altura da pesquisa no terreno, os novos processos de RSI, eram os únicos que ainda não tinham Acordo de Inserção celebrado, no concelho Xis, pelo que, por limitações de tempo inerentes ao estudo, foram os primeiros quatro processos de RSI, que se encontravam em fase de negociar a inserção, que nós observámos e entrevistámos posteriormente.

Em relação à Técnica de Acompanhamento, entrevistamos a Técnica da Segurança Social afecta ao concelho Xis, por ser nesse concelho a é a Técnica da Segurança Social afecta aquele concelho a única que acompanha processos de RMG/RSI e que acumula aquela função com a de Coordenadora do Núcleo Local de Inserção.

Esta Técnica tem 35 anos, é licenciada em Serviço Social, tendo concluído o curso em 1996. Apesar de não conferir qualquer grau académico, encontra-se a concluir um curso de Terapia Familiar – intervenção sistémica, ministrado pela Sociedade Portuguesa de Terapia Familiar. Iniciou a actividade profissional em 1996 e a intervenção no âmbito da medida em 1998, como Técnica de Acompanhamento de processos e mais recentemente acumulando esta função com a de coordenadora do Núcleo Local de Inserção.

## 5.7. Amostragem e caracterização da amostra

Da totalidade dos titulares beneficiários da medida de RMG/RSI que tinham já Acordo de Inserção celebrado há mais de seis meses (19), realizamos uma amostragem aleatória simples em que escolhemos 4 casos para recolha de informação em profundidade, o que significa 20% da totalidade da população alvo, pretendendo que a amostra fosse suficientemente representativa desta.

De entre os titulares entrevistados, todos eles são mulheres, três das quais viúvas e sem actividade profissional e uma casada e a trabalhar por conta de outrem. As famílias abrangidas através da entrevista a um dos seus elementos são compostas por agregados diversos, desde um elemento isolado, até uma família nuclear com filhos, mas também uma família monoparental feminina e uma família alargada<sup>12</sup>.

As entrevistas foram realizadas no domicílio dos entrevistados, pelo que pudemos observar que três das quatro famílias vivem em habitações unifamiliares e uma em apartamento num bairro de habitação social, todos eles apresentando um estado de conservação razoável.

Como já foi referido anteriormente, no que diz respeito à Observação Directa não participante de entrevistas entre famílias beneficiárias da medida e o Técnico de Acompanhamento, tratou-se de uma selecção natural, na medida em que apenas os novos processos de RSI não tinham ainda celebrado Acordo de Inserção, pelo que acompanhámos todo o processo de negociação e celebração do Acordo de Inserção das primeiras quatro famílias (considerámos ser um número razoável, perante o objectivo a que nos propúnhamos) que tiveram os processos de RSI deferidos, na altura em que realizámos a pesquisa de terreno.

Destes quatro casos observados<sup>13</sup>, três das titulares são do sexo feminino e um do sexo masculino, sendo que dois dos quais casados, uma mulher viúva e outra solteira a viver em união de facto.

A entrevista ao técnico de acompanhamento, bem como aos beneficiários da medida e a observação directa da entrevista entre os intervenientes referidos, foram efectuadas em espaço de gabinete, no serviço local de segurança social do concelho Xis.

---

<sup>12</sup> Dados retirados da análise de conteúdo efectuada das entrevistas aos titulares dos processos de RSI.

<sup>13</sup> Dados retirados dos Processos Familiares existentes na UPSC de Xis e de entrevistas aos titulares de processos de RSI e em dois casos ao casal.

Em dois casos, observámos a entrevista entre o Técnico de Acompanhamento e o casal e nos outros dois, observámos a entrevista entre o Técnico de Acompanhamento e as titulares do processo de RSI, isoladamente. As famílias abrangidas são compostas por famílias nucleares com e sem filhos e por mulher isolada.

Em termos de idade apenas um dos casos observados tem a titular e o companheiro com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos, uma vez que de entre os outros indivíduos um dos casais tem entre 44 e 54 anos e os outros indivíduos entre os 55 e os 64 anos.

Apenas o casal mais jovem tem ambos os seus elementos integrados numa actividade profissional, apresentando as outras três famílias situações de desemprego, doença sem protecção social, trabalho agrícola em terrenos próprios e situações de doméstica / sem actividade profissional.

Em termos habitacionais, três das famílias vivem em casas unifamiliares, um dos quais de renda e o casal mais jovem em apartamento de renda, todos eles com água canalizada, esgotos, cozinha, electricidade e retrete. Relativamente ao estado de conservação, apenas foi possível obter informação de dois deles, sendo que constava nos processos familiares ser estado razoável e bom estado de conservação. Quanto ao número de divisões, apenas constavam 3 processos com informação disponível, sendo que o casal mais jovem, família nuclear com 3 filhos menores habita um apartamento de tipologia T1 (apesar de a família ter mudado de residência, muito recentemente, para outro apartamento de renda, do qual não se conhece a tipologia), enquanto o casal sem filhos e a mulher isolada, apresentam habitações unifamiliares com mais de 3 divisões.

Em termos de habilitações literárias, de entre os indivíduos com mais de 44 anos, duas mulheres têm apenas o 1º ciclo incompleto, um casal tem o 1º ciclo completo e um homem tem o 2º ciclo completo. Do casal mais jovem apenas temos elementos sobre a titular e que é de que esta tem o 2º ciclo completo.

## 6. RESULTADOS DO TRABALHO DE CAMPO

### 6.1. O serviço de origem dos profissionais

Ao formularmos as hipóteses de trabalho partimos, desde logo, da asserção de que a medida de RMG/RSI e a filosofia de inserção dão, ao profissional, um grande poder de discricionariedade, para adequar as acções de inserção às necessidades dos beneficiários, o que nos permitiu colocar hipóteses de trabalho no sentido de que existe uma discrepância entre a filosofia de inserção e a sua realização prática e que esta discrepância tem origem no momento da aplicação concreta da medida e resulta do mau uso da discricionariedade por parte dos profissionais, inclusivamente por estes seguirem antes as orientações burocráticas dos serviços do que a lógica da cidadania social, inerente à filosofia da medida.

Como já tivemos oportunidade de analisar (Secção 4.3.2.), a generalização desta medida trouxe consigo, a nível nacional, a entrada no mercado de trabalho de muitos profissionais, nomeadamente, na sua maioria, recém licenciados em Serviço Social. Neste estudo verificamos também, que a maioria dos profissionais afectos à medida, no distrito de Viseu, começaram a sua actividade, no âmbito do RMG, pelo menos, desde a sua generalização e terminaram a sua licenciatura numa altura em que as Políticas Sociais nacionais ainda não incluíam esta medida de protecção social (Secção 5.6, Gráfico 4), tendo, nesta altura, a maioria dos profissionais entre os 30 e os 39 anos (Secção 5.6). Neste contexto considerámos essencial saber se estes profissionais, que trabalham na aplicação da medida tiveram acesso, para além da legislação, de algum documento ou formação que orientasse a intervenção junto das famílias, de acordo com a filosofia da inserção e que introduzisse a nova metodologia de trabalho que lhe é inerente.

Assim, existem dois documentos “*Manual para a Inserção*” e “*Programas de Inserção – reflexões metodológicas*”, elaborados pela Comissão Nacional de Rendimento Mínimo, publicados no início da medida (1999), que foram distribuídos por todos os profissionais que estavam a aplicar a medida e pelos coordenadores das CLA, que disponibilizavam a consulta pelos restantes técnicos afectos à medida e parceiros.

*“(...) era o único documento disponível relativamente à inserção (...) Foi distribuído esse Manual, penso que por todos os Técnicos e pelos coordenadores, na altura pelos*

*coordenadores das CLA, que disponibilizavam o Manual para consulta não só dos técnicos (...) mas também dos parceiros que faziam parte das CLA.” (ECD, pág. 2, linhas 6 – 15).*

No entanto, desde essa altura, esses documentos não foram distribuídos por novos técnicos, encontrando-se, no entanto disponíveis para consulta, na sede do Centro Distrital.

Inquiridos sobre esta matéria, a maioria dos profissionais (14) diz ter-lhe sido facultado, pelo Serviço, documento acerca do conceito de filosofia de inserção

Foi também, mais tarde, publicado um “*Guia de Recursos*”, para apoio a programas de inserção, distribuído apenas pelos coordenadores das CLA e que tinham a incumbência de permitir a consulta por todos os técnicos de acompanhamento e parceiros da Comissão Local de Acompanhamento. Este Guia não tinha o mesmo objectivo dos outros dois documentos, pretendendo apenas dar a conhecer os recursos disponíveis, dentro de cada área de inserção, para apoiar na elaboração de programas de inserção, pelos Técnicos de Acompanhamento e Núcleos Executivos.

*“Posteriormente (...) foi distribuído pelos coordenadores das CLA um guia de recursos para apoio aos programas de inserção e que também estava disponível para consulta de qualquer técnico ou parceiro das respectivas CLA.” (ECD, pág. 2, linhas 15 – 21)*

*“(...) Depois desses dois documentos que acabamos de falar, não tem saído nenhum tipo de Manual (...) relativamente à inserção, mas existem umas revistas (...) que abordam muitos temas relativos à inserção, não só de experiências de outros concelhos, de outros distritos, como algumas reflexões sobre determinados temas (...) e portanto servem de (...) instrumentos de trabalho para quem os lê.” (ECD, pág. 2, linhas 22 – 24, 26-27, 31-37).*

*“Nesta altura, não, já não distribuímos esse documento (...)” (ECD, pág. 3, linhas 10 – 13), “Temos outros... documentos, disponibilizamos tudo o que temos para consulta (...), desde esse Manual ou Guia de Recursos, às revistas, inclusive material que nos é distribuído em reuniões nacionais, relativas à inserção. Todo esse material depois é posto à disposição dos Técnicos que vão entrando(...)” (ECD, pág. 3 linhas 16– 21).*

Dos dados recolhidos, podemos verificar que os profissionais que têm trabalhado a medida, desde a sua generalização, no distrito de Viseu, tiveram acesso, de uma forma directa, aos documentos produzidos para orientar e divulgar a filosofia da inserção inerente à medida.

Em termos de aplicação da vertente da inserção, inerente à medida, na opinião da Coordenadora Distrital os profissionais que trabalham a medida no distrito de Viseu, têm bem assimilado, nesta fase, a filosofia inerente à medida de RMG/RSI. Coloca, no entanto, a questão do eventual distanciamento da filosofia de inserção, pela falta de sensibilidade para a inserção das restantes instituições parceiras da medida, excluindo a Segurança Social, que em seu entender, tem trabalhado junto dos parceiros, através da participação da própria Coordenadora Distrital, em reuniões de CLA, no sentido de mudar essa perspectiva.

Este aspecto tem-se revelado, de facto, central na análise da eficácia da parceria na resolução de problemas, tal como já exposto na secção 4.3.3. deste estudo, em que a par das vantagens e potencialidades de uma parceria, ao nível da execução de políticas sociais, temos também, que considerar as limitações que continuam a persistir, nomeadamente pela falta de cultura de parceria existente no nosso país, em prol de uma cultura organizacional individualista.

*“Neste momento os técnicos (...) têm consciência plena do que é que se pretende quando se fala em filosofia de inserção. Mas sempre que manifestam essas dúvidas, procuramos esclarecer ou ... reuniões ou em encontros individualizados (...) ou também, como tem acontecido com a minha participação em reuniões de... Núcleos ou de... CLA, em que se procura também, alertar e sensibilizar, um pouco, os parceiros para esta questão da filosofia da, da inserção (...) muitas vezes é aí que está o problema (...) nos representantes de outras áreas que, de alguma forma ainda não estão, ou estão menos sensibilizados para esta questão da inserção, mas isto é tudo uma questão de tempo.”* (ECD, Pág. 14, linhas 12, 18-36).

Outra questão que se coloca é no que diz respeito ao volume de trabalho de cada profissional, o que é revelador do tipo de acompanhamento que pode ou não fazer às famílias, que se prende com a profundidade do diagnóstico feito e o delineamento de um programa de inserção adequado.

A este respeito, se o estudo feito ao nível nacional (secção 4.3.2.) revela que 28% de técnicos têm um número médio de processos activos, em acompanhamento, entre 50 e 150, muito acima da quantidade considerada ideal pelos profissionais (entre 30 e 50 processos), e que 37% dos profissionais tinham menos de 50 processos em acompanhamento, podemos dizer que ao nível do distrito de Viseu, mantém-se esta realidade dicotómica.

Enquanto temos concelhos com um número de processos activos próximo do considerado ideal, como o de Xis, ou de Vila Nova de Paiva, com um Técnico de Acompanhamento,

encontramos outros concelhos, como Lamego, Cinfães, Resende, que mesmo tendo, em alguns casos, mais do que um Técnico da Segurança Social e recentemente Equipas multidisciplinares a acompanhar estas famílias, o volume processual médio por cada técnico fica muito acima dos 150 processos.

E, ainda, se virmos a realidade da maioria dos concelhos do sul do distrito, em que existe apenas um técnico a acompanhar a grande maioria dos processos de RSI e todo o outro trabalho de acção social do concelho, como é o caso de Nelas, Santa Comba Dão, Sátão, Carregal do Sal, entre outros, o volume processual ronda também mais de 150 processos activos por técnico.

Em termos do número médio de processos activos, em acompanhamento, por técnicos, no estudo realizado pela CNRM (2002a) cerca de 37 % tinham menos de 50 processos em acompanhamento, enquanto, cerca de 28 % acompanhava mais de 150 processos, sendo que os técnicos, no âmbito deste estudo, questionados sobre a quantidade ideal de processos a acompanhar, apontavam entre os 30 e os 50 processos, que coincide com o volume de processos que uma grande percentagem dos técnicos detém.

Para a coordenadora distrital de RMG/RSI, os profissionais estão, actualmente, “*sobrecarregados*”(ECD, Pág.16, linha 23), em termos de volume processual, o que torna “*difícil o acompanhamento de todas as famílias com processos activos de RSI*” (ECD, Pág.15, linhas 8-9), considerando que os técnicos de acompanhamento da medida devem saber priorizar.

“... *eu também considero que os técnicos estão sobrecarregados, mas que devem olhar para a inserção, para os beneficiários desta forma, portanto, para o todo... para o leque dos beneficiários todos que têm, desta forma, dividindo, um pouco, por prioridade e é esse o objectivo da medida, é chegarmos àqueles que mais, que mais precisam e que mais necessitam do nosso acompanhamento em termos técnicos (...)*”(ECD, Pág.16, linhas 22-31).

A este respeito, o concelho de Xis, apresenta um volume de processos acompanhados, abaixo da média distrital, sendo a própria Técnica de Zona, que diz ter optado por ser a única técnica de acompanhamento de processos de RMG/RSI no concelho, por considerar ter um volume razoável de processos activos.

*“(...) Só sou eu (...) mas porque também assim o quis, (...) em termos de distrito, não é um concelho que tenha muito peso, em termos de processos temos cerca de setenta processos activos, quer em termos de Rendimento Mínimo, quer de Rendimento Social de Inserção. Como tal, digamos que acaba por o serviço considerar que não, não se justifica outro técnico a trabalhar.”* (ETA, pág. 25, linhas 23-24, 26 – 29, pág. 26, linhas 1-3).

Esta, apesar de considerar não ser rentável envolver técnicos de Serviço Social do meio, no acompanhamento das famílias beneficiárias da medida acha que, idealmente, devia haver mais um técnico afecto, exclusivamente à medida.

*“(...) isso uma vez foi feito, mas não era muito rentável, era extremamente complicado conseguirmos, conseguirmos, depois, agrupar todo o trabalho, mais administrativo, estatístico e mesmo técnico, era muito difícil conseguir conciliar, então é mais fácil se tiver tudo centralizado.”* (ETA, pág. 26, linhas 9 – 16).

*“Se deveria haver mais um técnico, eu acho que sim, mas tem que ser outro tipo de técnico (...) Só se, efectivamente, fosse através de um dos tais acordos atípicos que a Lei prevê e que ele ficasse só a trabalhar no Rendimento Social de Inserção.”* (ETA, pág. 27, linhas 7 – 8, 13-16).

E relativamente ao tempo que é necessário ao acompanhamento das famílias e a compatibilidade deste com as restantes funções do representante da Segurança Social no concelho, a Técnica de Acompanhamento do concelho de Xis considera-se sobrecarregada e por isso investe no acompanhamento das pessoas através da frequência destes em cursos de formação.

*“Começa a não ser possível desenvolvermos tanto trabalho.”* (ETA, Pág.52, linhas 14-15).

*“É assim, sinto muito é a falta de tempo, a falta de, muitas vezes, me poder coordenar e o facto de, neste momento, haver muitos poucos recursos a nível de técnicos do social, aqui no concelho, limita, limita ainda mais a minha actuação, porquê? Porque depois acabo por ser sobrecarregada.”* (ETA, Pág.52, linhas 5-10).

No que diz respeito à pressão do serviço da Segurança Social relativamente a taxas de inserção elevadas, a Técnica do concelho de Xis considera haver muita pressão e que não consegue deixar de fazer um trabalho de qualidade, para satisfazer os critérios de serviço, embora já o tenho feito noutros tempos.

*“Números. Há. Isso até está previsto no SIADAP, no sistema de avaliação de desempenho do anterior semestre (...).” (ETA, pág. 59, linhas 21 – 23).*

*“(...) Nós fizemos contratualização no sentido de efectuarmos dez acordos de inserção por mês.(...)Foi uma contratualização muito inflacionada (...) nós não temos capacidade para dar esse tipo de resposta (...).” (ETA, pág. 59, linhas 25 – 27, 30-31, 36-37).*

*“(...) mas como é que a vamos dar? De que forma? É fazer só a quantidade ou atendemos à qualidade. Não é possível, é assim, eu não consegui cumprir esse critério. (...) Vou ser penalizada em termos de avaliação porque efectivamente ainda não estava nessa fase, eu não conseguia fazer um trabalho com quantidade e com qualidade (...).” (ETA, pág. 60, linhas 1*

*“(...) se eu tivesse cumprido o objectivo era meramente por quantidade, portanto é assim, não é esse o meu trabalho e não quero fazer esse tipo de trabalho, já fiz esse tipo de trabalho em anos anteriores, neste momento não quero, neste momento estou com outra situação, quero fazer um trabalho mais técnico, mais ético, mais correcto, a nível profissional, e pronto, saí penalizada, (...).” (ETA, pág. 60, linhas 29 – 37).*

O que parece observarmos através da opinião destes Técnicos é que, no distrito de Viseu, o número médio de processos activos por Técnico de Acompanhamento é muito elevado, sendo que, mesmo os Técnicos de Acompanhamento que se aproximam do número considerado ideal têm que acumular com outras funções que têm, em termos de Acção Social, o que se torna excessivo.

Esta sobrecarga de trabalho tem consequências tanto ao nível do acompanhamento das famílias, tornando-se necessário priorizar o acompanhamento a famílias com determinadas situações problemas, já referido no estudo feito ao nível nacional (Secção 4.3.2.), como também ao nível da falta de tempo disponível para estabelecer uma periodicidade regular no acompanhamento às famílias e numa intervenção junto de todos os seus elementos, factores chave para a elaboração de um diagnóstico profundo e da negociação de um Programa de Inserção devidamente ajustado às necessidades e motivações das famílias.

Mesmo sendo, apenas, a opinião de um dos Técnicos, ela é também reveladora de outra realidade já exposta na secção 4.3.1. e que se prende com as pressões internas que os profissionais sentem por parte dos serviços de origem, para um aumento das taxas de contratualização, mesmo tendo, os dirigentes, a noção clara de que os Técnicos estão

sobrecarregados, de acordo com um aproveitamento político que envolve o sucesso da implementação de uma nova medida de política social.

### ***6.1.1. Orientações e critérios de serviço***

As hipóteses formuladas, para além de avançarem com a ideia de que os profissionais seguem as orientações burocráticas dos serviços a que pertencem, na aplicação da medida de RMG/RSI, indica que o corpo de critérios ou orientações de serviço que existe não ajuda os profissionais a vincular a sua discricionariedade à filosofia de inserção.

Assim, era necessário perceber, em primeiro lugar, se os profissionais têm acesso a orientações de serviço, no âmbito da medida, e com que frequência isso acontece. Dos dados recolhidos parece-nos apontar para uma diminuição do fluxo de informação interna, tendo-se verificado que foi no início da medida que houve uma maior produção de orientações ao nível da inserção, bem como realização de reuniões de trabalho.

Para a coordenadora distrital não é comum haver orientações ou comunicações sobre questões ligadas com a Inserção, sendo uma temática que é mais da competência dos NLI do que da Segurança Social, a não ser orientações emanadas pelos serviços centrais. No entanto esta diz serem promovidas reuniões individualizadas com os técnicos ou com a sua presença em reuniões de Núcleo Executivo / NLI ou CLA, sempre que surjam dúvidas ao nível da inserção (citado na secção anterior - ECD, Pág. 14, linhas 18-36).

*“ (...) é uma competência muito mais dos Núcleos e dos parceiros que constituem esse Núcleo, (...) Não temos muito esse procedimento.”* (ECD Pag. 5, linhas 16-18, 22-23)

*“Falar sobre inserção, em comunicações internas, é um bocadinho difícil, porque a inserção prende-se com, com várias questões que são específicas de cada concelho, portanto, quer os técnicos, quer os parceiros que fazem parte dos Núcleos, ou das CLA, são eles que têm que discutir em sede de Núcleo as formas mais correctas e as metodologias mais correctas para trabalhar a inserção naqueles concelhos e com aqueles beneficiários e para aqueles beneficiários. (...) sempre que existe, emanado pelo (...) Instituto de Segurança Social, orientações no sentido da inserção, elas são todas distribuídas pelos técnicos (...) e aí sim, são, são orientações nacionais.”* (ECD Pág. 4, linhas 31-38, Pág. 5, linhas 1-4, 8-13).

A Técnica de Zona do concelho de Xis, quando questionada acerca da existência de orientações técnicas ou comunicações internas no âmbito da inserção, considera ter havido mais no início da medida, mas que de uma maneira geral não têm sido realizadas.

*“Já existiram mais do que agora.(...) Nos inícios, com todo o empolgar da medida, houve muito mais reuniões.”* (ETA Pág. 13, Linhas 28-29; Pág. 15, Linhas 3-4)

*“(...) neste momento, eu não sinto que haja grandes orientações, portanto nós temos tido, da parte do serviço muito, muito pouca orientação a este nível.(...) vamos tendo algum apoio, sempre que é necessário, mas é um apoio pontual e somos nós que o solicitamos,(...) tivemos uma última formação, foi uma formação bastante produtiva, que nos deu bastante conhecimento, mas fora isso, de forma continuada, não (...)”*(ETA Pág. 14, Linhas 4-7, 9-11, 16-19).

Relativamente às reuniões feitas com os técnicos, desde o início da medida acerca da inserção, a coordenadora distrital apontou a preocupação que o Centro Distrital de Viseu tem tido com a atribuição da prestação desde o início da medida e que por isso só agora o enfoque está a ser posto na inserção e no último ano é que foram promovidas duas reuniões neste âmbito.

*“(...) tem sido uma preocupação muito grande do Centro Distrital de Viseu a atribuição atempada das prestações. E temo-nos debruçado bastante mais sobre essa questão, como é óbvio, porque, não há inserção se não houver prestação, pelo menos, no âmbito da aplicação do RSI. (...) Mas é nesta fase que estamos agora a investir um pouco mais na inserção.”* (ECD Pag. 6, linhas 8-14, 32-34)

*“(...) nestes últimos anos, ou pelo menos, neste último ano temos tido a preocupação de se abordar mais esta questão da inserção, eventualmente, fez-se o ano passado duas ações com os técnicos, em que se falou sobre a inserção numa forma mais genérica, concretamente com todos os documentos que são necessários de ser preenchidos e como é que eles se preenchem e o que é que se pretende com, com o preenchimento desses documentos.”* (ECD Pag. 6, linhas 21-32)

Os profissionais inquiridos relativamente à questão sobre se o serviço tem disponibilizado documentação ou promovido reuniões de serviço que os orientem relativamente à inserção, na sua maioria responderam que sim (9), havendo, no entanto 5 que disseram que não. E dos que

responderam afirmativamente, 3 consideram ter sido “insuficiente”, 2 “muito pouco” e 1 “ultimamente muito pouco”.

E quando questionados, se enquanto técnicos de acompanhamento, lhes têm sido dadas orientações verbais, relativamente à inserção, pelos chefes hierárquicos, as opiniões dividem-se entre sim (7) e não (6), embora de entre os que responderam que sim, 2 dizem ser apenas “pontualmente” e 1 deles que “apenas quando solicitados por mim”.

Se por um lado esta ausência de orientações e discussão internas, relativamente à questão da inserção, apontam para uma realidade em que o Serviço não impõe regras específicas que façam vincular a discricionariedade dos profissionais a outros critérios que não sejam os da filosofia da inserção, também parece apresentar, por outro lado, um contexto em que os profissionais não têm espaços de reflexão, nem reuniões de trabalho que lhes permitam expor dúvidas, boas práticas, ou qualquer outra questão ligada à vertente da inserção, que implicando uma metodologia nova, deve ser debatida entre técnicos mas também com os parceiros locais, de modo a que se interiorize, de facto, a filosofia da inserção nos profissionais e comunidade.

A este nível, tal como já foi exposto na secção 4.3.1., corre-se o risco de continuar a perpetuar a imagem que tanto a Acção Social, como a medida de RMG/RSI têm vindo a ter junto da população, bem como deixar espaço para que os profissionais possam vincular essa discricionariedade às suas convicções pessoais e ideologias profissionais, que podem não ser coincidentes com a lógica da cidadania social, como vamos tratar numa secção posterior deste estudo.

Relativamente à proveniência da iniciativa das reuniões e comunicações internas que, apesar de escassas, têm existido, são da iniciativa da Unidade de Protecção Social de Cidadania, nomeadamente da Coordenadora Distrital de RMG/RSI. Em termos de necessidade que os técnicos têm sentido tudo leva a indicar que tanto as Chefias têm a noção da necessidade sentida e da importância dada pelos profissionais à existência de mais reuniões e orientações técnicas relativas à inserção, como são os próprios profissionais a manifestar essa carência.

*“(...) continuo a achar que as reuniões têm sido extremamente importantes, (...)Relativamente à receptividade que os técnicos têm, é lógico que isso é discutível, no entanto, assim, no âmbito geral, eu penso que, todos os técnicos sentem necessidade e que esses espaços são muito importantes e que devia haver mais espaços de reflexão, (...) as*

*reuniões e os espaços de formação tornam-se um local onde nós vamos beber toda a informação que existe a nível nacional.” (ECD Pag. 7, linhas 17-18, 28-34, 36-38; Pág. 8, linhas 1-4 )*

No que diz respeito ao conteúdo das orientações técnicas, comunicações internas ou reuniões existentes, estes são relacionados com a uniformização de procedimentos em termos da vertente inserção da medida e não em termos de orientações precisas no acompanhamento da famílias numa lógica de cidadania social, apesar dos profissionais manifestarem necessidade a esse nível.

*“O que existe são assuntos que, que têm que ser esclarecidos, muitas vezes, para que se uniformize procedimentos, mesmo no que diz respeito à inserção, porque a inserção não passa só pela definição de programas de inserção para aquele indivíduo ou para aquela família, mas também passa muito pela articulação com os parceiros, e no âmbito da articulação com os parceiros é preciso uniformizar procedimentos (...)” (ECD Pag. 8, linhas 17-27).*

*“ (...) haverá técnicos que, se calhar, sentem-se um pouco isolados nos seus próprios concelhos. No entanto (...) a inserção é um aspecto que tem que ser muito trabalhado com os parceiros e não há receitas para a inserção (...) apesar de se sentir e eu também sei que sim, que os técnicos gostariam de ter essas orientações mais precisas (...) é muito difícil. (...) Não vejo que assim se possa passar a essa prática.” (ECD, pág. 12, linhas 19-27, 38, pág. 13, linhas 1– 3, 20-21).*

Muito embora não exista frequência nas comunicações e orientações de serviço, relativas à questão da inserção, a maioria dos profissionais atribuí-lhes “muita importância (vinculativas)” (11), considerando também que em relação ao grau de liberdade que os profissionais consideram ter, enquanto técnicos de acompanhamento, face às orientações técnicas / comunicações internas de serviço, no âmbito da aplicação da medida, na sua maioria (9), os profissionais consideram ter entre um valor médio (5) e o valor que corresponde à pouca liberdade (8).

No que diz respeito a alturas em que eventualmente as “razões de serviço” possam entrar em conflito com as regras da profissão, os profissionais, na sua maioria, dizem já ter sentido esse conflito (14), designadamente devido a “questões políticas e estatísticas” (1) ou “quando as imposições do serviço impossibilitam o acompanhamento adequado às famílias /

beneficiários” (1) e ainda “devido ao volume excessivo de utentes a serem acompanhados, por um técnico o que dificulta um trabalho técnico / científico adequado” (1).

Este quadro indica que os profissionais, apesar de terem poucas orientações de serviço em matéria de inserção e de na sua maioria seguirem prioritariamente as regras da sua profissão, todos sentiram já a existência de conflituosidade entre estas e os critérios de serviço, considerando ainda que estes são vinculativos e que eles próprios têm pouca liberdade de acção, em termos de práticos.

Parece-nos que seria importante analisar mais aprofundadamente as razões apontadas pelos técnicos para o conflito entre os critérios de serviço e as regras da profissão, para percebermos que tipo de factores de serviço é que exercem pressões sobre os profissionais e que lhes tiram a liberdade de acção fazendo, eventualmente, desvincular a discricionariedade dos técnicos à filosofia da inserção.

A este respeito podemos apontar o que apenas os profissionais, que quiseram desenvolver a resposta a uma questão, que no essencial, estava previamente categorizada, embora com um número reduzido, nos permite ter uma informação mais rica, sobre este aspecto e que nos indica a existência de questões que se prendem com a política interna do serviço, nomeadamente ligada a imposições de serviço em termos de volume de trabalho e taxas de inserção que os profissionais sentem que impossibilita o acompanhamento adequado às famílias / beneficiários e por isso dificulta um trabalho técnico adequado, questões estas já abordadas nesta secção e na anterior.

### ***6.1.2. A opinião pública e os serviços***

Outras hipóteses avançadas neste estudo prendem-se com a influência que é exercida, directa ou indirectamente (através de orientações informais dos serviços) pela pressão da opinião pública sobre o uso incorrecto da medida, nas decisões dos profissionais, restringindo a sua aplicação, aspectos que vão ser analisados também na secção 6.3..

É necessário, por isso, antes de mais, perceber se os profissionais e as chefias têm sentido a existência, de facto, de situações em que a opinião pública manifesta algum tipo de denúncia ou crítica relativa ao uso incorrecto da medida.

Relativamente a situações em concreto, a Coordenadora Distrital referiu haver apenas uma situação de assinalar, que retrata esse tipo de pressão da opinião pública e em que chegou a haver uma orientação formal, por parte da Comissão Nacional e que diz respeito à opinião veiculada pelos Presidentes das Juntas de Freguesia, muitas vezes parceiros da medida nas CLA, que levantavam questões acerca da atribuição da prestação, muitas vezes particularizando, de acordo também com o já analisado na secção 4.3.3., que revela a visão negativa que tem tido uma medida complexa e que pressupõe o envolvimento activo de uma comunidade com falta de sensibilidade e informação ao nível da inserção e da lógica da cidadania social.

Ainda a este respeito, na opinião desta Coordenadora, o Serviço tem tido sempre a postura que é importante tratar essas situações sem transmitir pressão para o trabalho de terreno.

*“ (...) Durante a implementação da medida de RMG, pelo menos no início, houve algumas questões levantadas por alguns presidentes das Juntas de Freguesia (...) É lógico que isso constituiu alguma preocupação por parte do serviço (...) foi sujeito a avaliação por parte de quem deveria, no caso na, na, da Comissão, por parte da Comissão Nacional de RMG que emitiu uma orientação nacional para, para que se procedesse de uma forma uniforme, relativamente a essa questão, que não foi só levantada no distrito de Viseu mas também noutros distritos do país (...) é óbvio que nós, trabalhando no terreno e com uma medida como é a do RSI e antes, do RMG, estamos sujeitos a este tipo de situações em que, ou o serviço é questionado (...)”* (ECD, Pág. 9, Linhas 26-38, Pág. 10, linhas 1-11).

*“ (...) no fundo quase como uma pressão junto do próprio serviço e dos próprios técnicos (...) é uma preocupação e é óbvio que temos que ter em conta essas, essas opiniões e esses comentários ou possíveis notícias que possam sair na comunicação social (...) portanto deve ser analisado e devem ser, e deve ser tratado sem, sem sentirmos a pressão, digamos assim, e é assim que temos, que temos tentado trabalhar até hoje.”* (ECD, Pág. 10, linhas 15-27).

Para a Técnica do concelho de Xis continua a existir uma grande pressão da opinião pública em termos de veicularem uma imagem crítica e negativa da medida de RMG/RSI. A este respeito a Coordenadora Distrital manifestou que muito embora admita que possa continuar a haver críticas negativas à medida, o facto de hoje em dia haver muito poucos casos de prestações mal atribuídas, opinião partilhada pela Técnica do concelho de Xis acerca da sua experiência no concelho, leva a que essa visão tenda a diminuir. Este dado é importante,

também, no sentido de que parece que essa imagem negativa tem, na opinião da coordenadora, algum fundamento em termos de prestações mal atribuídas, mas que não foi explorado neste estudo.

*“ (...) era uma prestação nova e portanto as pessoas tinham mesmo era que... e muito mais mediática, e portanto havia necessidade de se criticar, muito mais, e também porque se entendeu que a prestação era um direito de, de qualquer um e sendo um direito de qualquer um se, se o vizinho recebia eu também tinha que receber (...) se eu não recebo está tudo mal e portanto vamos deitar abaixo (...)”* (ECD, Pág. 25, linhas 8-16 e 20-21).

*“ (...) o rendimento social de inserção é uma medida que tem um peneira muito grande, muito maior do que qualquer outra prestação, precisamente porque passa não só por uma avaliação mais administrativa e depois passa pela avaliação técnica (...) neste momento (...) a percentagem de pessoas que recebe indevidamente deve ser muito pequenina (...) e não é, não é, não tem peso suficiente para nós nos preocuparmos com isso (...)”* (ECD, Pág. 25, linhas 22-27, 30-34).

Ainda assim, a Técnica do concelho de Xis sente que a opinião geral da comunidade onde intervém profissionalmente, continua a ser negativa e atribui o motivo à visão restrita que os seus elementos têm. E que a nível nacional a opinião comum é também negativa, mas que poderá oscilar dependendo da dinâmica de cada concelho.

*“É negativa. E continua a ser negativa. A comunidade não fez o esforço de mudança.”* (ETA, Pág. 15, linhas 29-30, sobre o concelho de Xis)

*“Esta medida veio, todos nós precisávamos de operar mudanças, e não o fizeram.(...) tem visões muito restritas (...) restringem-se ao seu universo, as pessoas não conseguem transpor estas questões para questões muito mais globais. Não conseguem ter essa percepção, de que efectivamente a pobreza tem a ver com processos mais globais e com processos históricos, históricos até da própria vivência dos beneficiários (...) Porque eles não têm a filtragem técnica que nós temos ... não conseguem entender estes processos. Com algumas pessoas, portanto, já tem sido possível inverter esta situação, mas na maioria não, não.”* (ETA, Pág. 16, linhas 1-3, 6, 11-17, 24-28).

*“ (...) outra situação é de denúncias que as pessoas continuam, continuam a fazer denúncias ... sobre, sobre os beneficiários, ou entre população que também é carenciada e que vem solicitar a medida (...)” (ETA, Pág. 18, linhas 7-12).*

*“ (...) numa conversa mais informal que se tenha com elementos da comunidade, e a pessoa está sempre numa perspectiva muito negativa mas sempre centrados na questão da prestação.” (ETA, Pág. 18, linhas 21-24).*

*“Eu penso que será, também, negativa (...) Não tenho assim uma visão muito concreta, porque acho que oscila, tudo depende das dinâmicas, também, de cada, de cada concelho”. (ETA, Pág. 17, linhas 17, 11-13, sobre a opinião pública nacional).*

Como Técnicos de Acompanhamento, as opiniões que os profissionais têm ouvido, ao longo do tempo, por parte dos indivíduos, grupos e líderes locais e a nível nacional, acerca da medida é, para a sua maioria, que esta “cria mais dependência em relação aos apoios do Estado (11) e que “Atenua o problema de pobreza, mas não o resolve” (9).

Mas também grande parte dos técnicos (6) já ouviram que a medida “Dá maior visibilidade aos problemas da pobreza e da exclusão social” mas que “é uma medida que facilita a concessão de uma prestação a quem tem mas também a quem não tem uma situação de carência social e económica”.

E quando os profissionais são questionados sobre se consideram que estas opiniões que ouvem têm algum fundamento, para a sua maioria (11) têm. E de entre esses 11, grande parte atribuiu a razões como falta de recursos no meio para a inserção e falta de acompanhamento técnico das situações.

*“Deveriam haver mais recursos humanos a trabalhar no terreno, mais fiscalização e mais recursos para a inserção.” (Questionário 2)*

*“Sendo esta medida de política social um direito de cidadania (...) é também esta uma medida susceptível de desequilíbrios e insatisfação de critérios (...)” (Questionário 3)*

*“(...) conceitos que se prendem, sobretudo, com a falta e inadequados recursos de inserção, com que os técnicos se tem confrontado ao longo dos anos de existência da medida (...) não estando os aspectos essenciais resolvidos, como tornar a beneficiária auto-suficiente em*

*matérias de recursos, por forma a desvinculá-la da prestação do RMG, a condição de pobre permanece.” (Questionário 8)*

*“A medida de RSI é uma excelente instrumento para combater a pobreza e exclusão social, no entanto, ainda há muito a fazer em matéria de inserção.” (Questionário 8)*

*“(…) é notório o desajuste económico/ social, mesmo para quem não é beneficiário da medida, isto quando se trata de situações mal acompanhadas e mal avaliadas.” (Questionário 10)*

*“(…) no trabalho desenvolvido, na sua maioria, não se assiste a melhorias significativas nos agregados familiares beneficiários desta medida.” (Questionário 12)*

*“(…) porque quando foi implementada a medida de política social não foram criadas as condições técnicas para haver, atempadamente, um diagnóstico técnico correcto, bem como o acompanhamento sistemático dos beneficiários, por parte dos técnicos de acompanhamento e ainda porque a cultura de parceria é débil.” (Questionário 14)*

Parece-nos então que as opiniões demonstram continuar a haver situações de denúncias ou críticas relativamente a situações em concreto ou sobre a medida de uma maneira geral, o que, de resto vem de encontro ao já exposto na secção 4.3.3., que retrata esta medida como polémica, desde a sua implementação, alvo fácil de muitas críticas, por implicar tanto uma metodologia de intervenção nova, a que a comunidade não está habituada, como uma complexidade que não torna a medida tão transparente como o desejável.

Mas é de salientar que os próprios técnicos concordam, na sua grande maioria, com a imagem negativa que a medida tem, atribuindo a responsabilidade à falta de recursos para a inserção e a falta de acompanhamento técnico às famílias, devido ao grande volume de trabalho que cada técnico tem, o que se estende ainda a eventuais falhas na atribuição da prestação, de acordo também com os dados já referidos, recolhidos junto da Coordenadora Distrital.

Partindo, então, da realidade de que os profissionais sentem na sua actividade a pressão da opinião pública, nos casos em que isso se manifesta, as opiniões não foram muito precisas acerca da existência ou não algum tipo de orientações internas específicas, quer formais, quer informais, uma vez que enquanto metade dos profissionais (7) dizem não existir orientações, a outra metade (7) diz existirem.

A este respeito a Técnica do concelho de Xis considera também não haver qualquer tipo de orientação por parte do Serviço. *“Não, não, não. Não, penso que nunca houve!”* (ETA, Pág. 19, linha 9).

Também, se temos metade dos profissionais que nunca chegaram a solicitar orientações técnicas para situações destas, outra metade já solicitou, e de entre os profissionais que já solicitaram, fizeram-no relativamente a “declarações falsas” (2) ou “quando se torna difícil especificar indícios objectivos e seguros de não carência económica” (1), que mais uma vez se prende mais com a questão do direito à prestação, do que à vertente da inserção.

Quanto à reflexão e discussão interna, em conjunto, de situações reveladoras da existência de pressão por parte da opinião pública, este não é um procedimento interno comum, optando-se antes por analisar cada caso em concreto, entre chefias e profissionais envolvidos.

*“ (...) todas as situações que são colocadas, são discutidas (...) entre a chefia e técnicos. (...) Não se faz a divulgação por todos os técnicos do, do distrito, ela fica, a informação fica com, com quem tem que a, com quem tem que ficar, portanto com o técnico responsável pela área de intervenção, eh... do concelho de residência daquela pessoa e a chefia que... que... teve a intervenção na altura.”* (ECD, Pág. 11, linhas 22-32).

Neste contexto, perante as opiniões dos profissionais e chefias entrevistados, sabemos que continua a existir pressão da opinião pública relativamente à aplicação da medida, não há uma orientação clara por parte do serviço do qual os profissionais dependem relativamente a estas situações nem formal nem informal, mas sim uma análise pontual envolvendo os profissionais que têm conhecimento da situação concreta.

No que diz respeito à influência da opinião pública no serviço, do qual os profissionais dependem, a coordenadora distrital considera que as chefias do centro distrital são influenciadas sim, mas positivamente, pela opinião pública, no sentido de receber a informação do exterior e analisá-la convenientemente, pelos técnicos e chefias que estão envolvidos, sem que esta influencie a postura quer do serviço quer dos técnicos envolvidos.

*“A influência positiva é, e eu considero que essa existe, no Centro Distrital, é no sentido de estarmos alertas para essa informação que vem do exterior (...) informação que deve ser analisada convenientemente pelo serviço.”* (ECD, Pág. 10, Linhas 34-37, Pág. 11, linha 4).

*“O tratamento que essa informação depois tem que ter é o tratamento de igual, portanto, só porque vem do exterior, como forma de pressão, não deve ser tratada de forma diferente (...) e as nossas chefias dão-lhe a importância que, de facto, ela tem que ter, agora, não como pressão junto dos técnicos, por exemplo, para se atribuir ou não se atribuir, ou para se inserir ou não se inserir determinada pessoa no âmbito de, da prestação de RSI.” (ECD, Pág. 11, linhas 5-15).*

### **6.1.3. A perspectiva burocrática dos serviços**

Outra das hipóteses colocadas por este estudo diz respeito à atitude de desconfiança que o técnico apresenta relativamente aos beneficiários, e que é proveniente de uma perspectiva burocrática dos Serviços responsáveis pela medida.

Dos dados recolhidos, verificámos que em situações de denúncias, de entre os profissionais (7) que, como já foi exposto na secção anterior, dizem existir orientações de serviço para esses casos concretos, 5 esclarecem que a orientação existente é no sentido de recorrer à fiscalização, e um dos outros dois técnicos dizem que apesar de não existirem orientações formais, há orientações informais para estas situações.

Todos explicam que as orientações existentes consistem na aplicação das seguintes diligências: Fiscalização; confronto do beneficiário; confronto do NLI e visita domiciliária. Uma das técnicas chega a explicar que estas acções *“podem ser postas em prática de forma isolada ou cumulativa e/ou gradual.”* (Questionário 13)

Mas também um dos profissionais que não conhece qualquer tipo de orientações a esse nível, esclarece a sua perspectiva: *“Depende das situações, se a denuncia for directamente para a secção de RMG, a prestação é imediatamente suspensa sem conhecimento prévio do técnico. Também não há articulação com o serviço de fiscalização, o que pode originar situações dúbias, ficando por vezes o técnico numa posição de ‘desautorizado e questionado’ nas decisões que tomou.”* (Questionário 15).

Relativamente à forma como são detectadas, com mais frequência, as situações irregulares de atribuição da prestação, a grande maioria dos técnicos inquiridos responderam que é através de “visitas domiciliárias / à comunidade” (11) e alguns técnicos referiram que acontece mais frequentemente através de denúncias (3), embora esta resposta venha associada a através de “visita domiciliária” ou/e através de “contradições na entrevista”, e esta última foi respondida

por quatro técnicos, mas apenas um deles o focou em isolado, sendo que para os outros três vem combinada com “visita domiciliária” e/ou “denúncias”.

Para a maioria dos técnicos inquiridos, os técnicos de acompanhamento da medida não devem ter funções de fiscalização (11), sendo que outros dois técnicos são da opinião que essa é uma função do técnico.

E quando são detectadas irregularidades nas prestações atribuídas, a maioria dos técnicos inquiridos, costuma “confrontar o beneficiário com a situação” (14), sendo que outros 3 referem “remeter para Núcleo Executivo da CLA”, sendo que esta resposta aparece associada nos três casos à resposta dada pela maioria.

Questionada sobre os procedimentos que toma, ao avaliar uma família, no sentido de verificar a veracidade da situação social e principalmente económica da família a Técnica do concelho de Xis diz trabalhar com os dados que a família lhe dá:

*“(...) eu parto logo de uma relação de confiança com o beneficiário (...) se verificar alguma situação, aí eu posso é ir ao terreno, mas vou ao terreno, mas confronto sempre a família (...)”* (ETA, Pág. 23, linhas 19-26).

*“se houver aqui alguma questão que não seja mais verídica, na parte da inserção nós acabamos por a validar (...) não há necessidade de mais nada, nem acho que seja correcto! Nem técnico (...)”* (ETA, Pág. 24, linhas 10-15).

No que diz respeito à reacção que os profissionais inquiridos, têm, relativamente à opinião pública, nomeadamente no que diz respeito a denúncias, na sua maioria realizam “visita domiciliária” (13) e/ou “confronta o NLI com as situações” (9), sendo que aparecem, na maioria dos casos, a conjugação das três respostas e de entre estes, algumas respostas (6) ainda acrescentavam a remissão para o serviço de fiscalização, não sendo claro se num momento posterior, se em simultâneo.

Relativamente ao peso que as avaliações feitas pela fiscalização têm na manutenção da prestação a coordenadora distrital considera ter o mesmo que as de um técnico.

*“(...)acima, portanto, da fiscalização, de uma proposta da fiscalização como de uma proposta de um técnico existe o superior hierárquico que dá o despacho, porque quer um quer outros fazem propostas e portanto valem os dois a mesma coisa.(...) são sempre susceptíveis de*

*serem reavaliados e reatribuída ou não o direito da prestação àquele beneficiário portanto têm o peso que têm.”* (ECD, Pág. 26, linhas 13-18, 32-36).

Tanto as situações assinaladas como passíveis de solicitar orientações, como os passos anteriormente assinalados por estes, na intervenção em situações de denúncia, no âmbito da medida de RMG/RSI, os profissionais deixam transparecer uma atitude de desconfiança, uma vez que facilmente recorre ao serviço de fiscalização, não sendo claro se esta acção decorre de uma orientação formal ou informal de serviço, mas correspondendo a um recurso frequentemente utilizado pelos técnicos, e que tem um peso pelo menos igual ao do técnico de acompanhamento, em termos de manutenção da prestação.

Esta perspectiva é potencialmente, geradora de uma quebra de confiança na relação entre o Técnico de acompanhamento e o beneficiário que, para além de não corresponder à filosofia de inserção, muito provavelmente conduzirá a uma avaliação puramente económica da situação, por parte do serviço.

## **6.2. Os profissionais e o seu quadro ideológico e de convicções**

Na continuidade de um dos conjuntos de hipóteses formuladas, que tentam explicar a questão da discrepância entre a filosofia de inserção e a sua realização prática ter origem no momento da aplicação concreta da medida e resultar do mau uso da discricionariedade por parte dos órgãos de execução, avançamos com a ideia de que na aplicação concreta das medidas, os profissionais usam as suas ideologias profissionais em vez de se orientarem pela filosofia da inserção e pela lógica da cidadania social, subjacentes à medida.

Os dados recolhidos neste estudo e já analisados na secção 6.1.1., indicam-nos já que os profissionais, em matéria de inserção, têm poucas orientações por parte do serviço de origem, e que na sua actividade profissional seguem, prioritariamente, as regras da sua profissão, tendo, todos eles, já sentido alguma conflituosidade entre estas e os critérios de serviço.

Esta falta de orientações de serviço, que sejam claras e precisas e que vinculem a prática dos Técnicos de Acompanhamento à filosofia da inserção, pode levar a que os profissionais vinculem antes a discricionariedade que têm às suas convicções pessoais e ideologias profissionais e que nem sempre é concordante com a lógica da cidadania social inerente à medida.

Neste sentido, vamos tentar clarificar qual parece ser a ideologia profissional dos técnicos que estão no terreno, para depois perceber se os profissionais se orientam por estas ou pela filosofia de inserção para aplicar a medida.

Em termos de ideologias profissionais, os técnicos inquiridos apresentam ter uma perspectiva, relativamente à questão de respostas para a inserção dos beneficiários, que apontam ser baseada na cidadania social, de acordo com o que vai ser apresentado na secção 6.5., valorizando a adequação destas às necessidades dos beneficiários e atribuindo as falhas que os programas de inserção possam ter à limitação dos recursos existentes.

No entanto são os próprios técnicos, que quando inquiridos, revelam que, mesmo considerando que as respostas mais adequadas às situações de cada família não existem, por norma, não diligenciam para que estas venham a ser criadas, como também vai ser apresentado e analisado na secção 6.4.1.

No que se refere ao processo de negociação, a maioria dos técnicos inquiridos revelam ter uma atitude frequente baseada na cidadania social (secção 6.4.1.), em que se privilegia a negociação de um programa de inserção com o beneficiário, sem imposições, tendo em conta os recursos existentes e em que o beneficiário é agente implicado no seu próprio processo de mudança. De evidenciar que, ainda que apenas dois técnicos o indiquem, uma ideologia mais assistencialista é apontada por estes, neste processo de negociação, como sendo uma prática comum, em que o beneficiário “aceita passivamente a proposta do técnico” ou que “é o NLI que propõe as acções de inserção”.

Sobre esta questão, se por um lado estes dados nos levam a crer que apesar de alguns casos desviantes, parece haver de facto uma ideologia dominante nestes profissionais, baseada na cidadania social, por outro lado, também nos são dados alguns sinais de que essa ideologia não é acompanhada por uma postura activa por parte do profissional, tão importante para a mudança de atitudes e mentalidades que nos beneficiários da medida, quer na comunidade.

E quando se questionam os profissionais se no âmbito da medida seguem prioritariamente os “princípios e regras da profissão”, “razões / critérios práticos do serviço” ou “outra filosofia / regra ou critério”, na sua maioria (13) responderam que seguem os “princípios e regras da profissão”, havendo no entanto 4 que responderam que seguem prioritariamente as “razões / critérios práticos de serviço”, aspectos estes que já foram analisados na secção 6.1.1. deste trabalho.

Outra hipótese explicativa que avançamos tem a ver com os profissionais usarem os seus próprios valores e convicções, em vez de se orientarem pela filosofia de inserção, na aplicação da medida, e por isso tentamos clarificar também quais as convicções e valores que os profissionais inquiridos demonstram ter, e para isso formulamos questões com resposta previamente categorizadas, associadas a diferentes perspectivas possíveis, que vamos de imediato analisar.

Neste contexto, no entender dos técnicos inquiridos, as situações de pobreza resultam, para a sua maioria (13) do facto de “a sociedade não ter uma estrutura que facilite a igualdade de oportunidades”, mas também para grande parte dos técnicos (8) porque “a sociedade não cria as condições necessárias para as pessoas terem uma vida melhor” e porque “as pessoas não se esforçam por ter uma vida melhor” (7). Isto revela que a maioria dos técnicos, em termos de valores e convicções, manifesta ter uma perspectiva mais liberal relativamente às questões sociais, muito embora muitos desses técnicos apresentem também uma perspectiva conservadora e/ ou de valores ético-religiosos. Com menor adesão dos técnicos, mas é de assinalar que para 4 Técnicos “o Estado não consegue proteger os pobres, embora tenha essa obrigação” e para 3 “as pessoas já nasceram pobres” e “a comunidade não é solidária para com os pobres”, o que revelam estarmos nesta questão perante Técnicos com uma postura mais conservadora.

Para a maioria dos profissionais, as pessoas que são ajudadas pelo Estado (12) “devem cumprir as suas obrigações”, mas para 10 “tem de ser mais acompanhados”, (8) “têm de ser compreendidos no seu comportamento” e para 7 “têm de ter a confiança dos profissionais”. No entanto de assinalar que para 2 dos técnicos inquiridos, as pessoas ajudadas “têm obrigação de fazer algo em troca” e para 1 “devem ser merecedores da ajuda”. Mais uma vez é a perspectiva liberal que tem uma maior adesão por parte dos técnicos, mas mais uma vez com os mesmos técnicos a aderirem em grande parte e simultaneamente a conceitos mais conservadores e apenas um a apresentar valores ético-religiosos.

No entender da maioria dos técnicos inquiridos (10), quem tem a responsabilidade de encontrar soluções para a inserção dos beneficiários do RMG, é o Estado, mas também para uma grande parte dos técnicos (8) são as autarquias, (7) as IPSS, mas também (7) os próprios beneficiários. Estes resultados revelam, essencialmente, que os técnicos, nesta questão, têm perspectivas tanto associadas a convicções liberais, como mais conservadoras e até ético-religiosas.

No que concerne à opinião da Técnica do concelho de Xis sobre se a medida de RMG abrange as situações de pobreza e de exclusão social, a técnica considera que o objectivo da medida é abranger apenas as situações limite de pobreza e exclusão social, e que por isso existem situações não abrangidas pela medida no concelho de Xis.

*“Se todas elas são? Não! (...) De acordo com, de acordo com o que é pensado pela medida, que é só para aquelas situações limites de pobreza e exclusão (...)”* (ETA, Pág. 7, linha 28, Pág. 8, linhas 2-4).

Em termos de significado ou de espaço que a medida ocupa em termos de protecção social para a Técnica do concelho de Xis:

*“ (...) foi o grande ponto de encontro, em termos de protecção social (...) foi o grande ponto de arranque da protecção social no nosso país. Foi a partir daqui que nós vimos as políticas sociais a desenvolverem-se e a termos outras respostas que até aí não tínhamos (...)”* (ETA, Pág. 9, linhas 8-9, Pág. 9, linhas 13-17).

*“A partir daí vieram as parcerias (...)”* (ETA, Pág. 9, linha 28).

E em termos de impacto, a Técnica do concelho de Xis considera que:

*“Mas acho que foi bom para todos, quer para os utentes, acho que há aqui uma relação depois triangular que foi criada, não é? (...) para os utente que até aqui não tinham este tipo de prestação continuada, porque para além de garantir a satisfação das necessidades básicas, permitia também que houvesse um acompanhamento, em termos de inserção. (...) Para os técnicos, que foi ótimo, porque isso permitiu a entrada no mercado de trabalho. (...) e depois foi a parceria, com todos os seus defeitos, que tem porque efectivamente ainda estamos na tal fase primária, mas permitiu uma rentabilização de recursos, que vai levar a que efectivamente, as respostas de política social sejam eficazes.”* (ETA, Pág. 10, linhas 9-11; 12-19; 21-27).

No entender do técnico de Xis, o seu papel como técnico de acompanhamento na medida de Rendimento Mínimo Garantido, corresponde ao que tem desenvolvido no concelho de Xis.

*“ (...) o papel do técnico é de coordenação e de acompanhamento, e acho que é um pouco, também que deve ser esse o nosso papel (...) Nós acabamos que ter que gerir todas estas forças de bloqueio e de não bloqueio, portanto, todas as competências e potencialidades,*

*quer da parte dos beneficiários, quer da parte da comunidade, quer da parte da parceria, no sentido de, efectivamente, conseguirmos aqui, uma conciliação de interesses que leve à efectiva inserção dos beneficiários.”* (ETA, Pág. 11, linhas 5-7; 9-17).

No que diz respeito à opinião do técnico acerca de recorrer ou não frequentemente aos seus valores pessoais, para a aplicação da medida de RMG, se para 5 não utilizam, para 6, têm que utilizar com frequência os seus valores pessoais, sendo que 2 também referem ter que recorrer mas apenas “por vezes”.

A este nível, podemos também dizer que os profissionais parecem aderir, na sua maioria, a respostas que traduzem uma perspectiva mais liberal em termos de convicções e valores pessoais, apesar de algumas questões suscitarem uma ou outra perspectiva mais conservadora ou ético-religiosa, o que se enquadra na linha de uma ideologia dominante assente numa lógica de cidadania social,

Uma outra hipótese avançada vai no sentido de que não existe uma coincidência, necessária, entre as ideologias profissionais e os valores e convicções dos profissionais negociadores dos programas de inserção e a filosofia de inserção inerente à medida.

Os dados recolhidos parecem-nos levar a concluir que muito embora não esteja claro se os profissionais utilizam ou não as ideologias profissionais e valores ou convicções na aplicação da medida, em vez que se seguirem pela filosofia de inserção, a serem utilizadas, estes são, por norma, coincidentes com a filosofia inerente à medida de RMG/RSI.

### **6.3. A influência da opinião pública nos profissionais**

Na continuidade do que foi já exposto na secção 6.1.2. e de modo a verificarmos a hipótese formulada, é então necessário tentar clarificar de que forma a pressão da opinião pública e as eventuais orientações de serviço que haja, mesmo que pontuais, para cada caso em concreto, influenciam as decisões dos técnicos, restringindo a aplicação da medida.

A este respeito a Técnica do concelho de Xis apesar de considerar que hoje o contexto em que desenvolve a sua intervenção lhe permite ter um conhecimento maior sobre as situações e por isso não sente a influência da opinião pública, é também da opinião de que a imagem negativa continua a existir e de que noutras circunstâncias foi, de facto, influenciada por ela na

avaliação de situações, principalmente devido ao número elevado de processos que levavam a uma dificuldade no devido acompanhamento às famílias.

*“ (...) continuo a senti-lo, mas acho que já o sentimos, já o sentimos de outra forma, porque nos inícios, também nós próprios tendíamos, se calhar, a reagir e a ter outro tipo de postura, que agora já não temos.(...) Nós agora acabamos por não, não considerar tão relevante essas opiniões, como, se calhar, o considerámos no início, porque foi uma medida que, no início, foi muito mal gerida.(...) o próprio técnico não conseguia fazer uma avaliação adequada das situações, devido ao imenso número que tinha, de situações e colocava em causa, se estaria ou não correcta a atribuição.”* (ETA, Pág. 19, linhas 13-22; Pág. 20, linha 1-4).

*(...) neste momento não, porque essa fase já está ultrapassada, nós já temos um bom conhecimento da situação, e temos que a ter se queremos, efectivamente, negociar em Núcleo, a inserção, com os parceiros, porque temos que ter uma boa segurança das situações e um bom conhecimento delas, para poder contrapor esses argumentos, esse é o nosso papel.”* (ETA, Pág. 20, linhas 5-13).

Mas quando questionada sobre se essas denúncias ou opiniões da comunidade se reflectem na avaliação feita pelo técnico a casos concretos, a Técnica do concelho de Xis afirma peremptoriamente que não. *“Não, não, não, não.”* (ETA, Pág. 19, linha 2).

Em relação a esta questão grande parte dos profissionais inquiridos (7) considera que a opinião pública não influencia o seu trabalho como Técnico de Acompanhamento, no entanto quase o mesmo número (6) considera que pode influenciar e para 2 profissionais a opinião pública influencia às vezes.

De entre os que consideram nunca ser influenciados, são de relevar algumas opiniões sobre a questão levantada, que levam a denotar que existe alguma influência, mesmo que sendo de uma forma positiva.

*“A pressão da opinião pública deverá ser gerida e entendida pelo Técnico de Acompanhamento como uma estratégia de trabalho no meio comunitário (...) sem que esta nunca influencie directamente o nosso trabalho, mas que dela possamos tirar partido e reutilizá-la da melhor forma para o bem-estar social.”* (Questionário 3)

No que diz respeito a se as opiniões da comunidade se têm reflectido no trabalho do técnico, a Técnica do concelho de Xis considera que sim: “*Têm, têm (...) Imenso!*”, explicando que esta se sente tanto no trabalho de Núcleo como ao nível mais individualizado com elementos da comunidade.

*“ (...)no próprio Núcleo de Inserção, sempre que há negociação de programas e de inserção, de acordos de inserção, é sempre muito complicado, porque, os próprios parceiros, efectivamente, não reconhecem que determinados beneficiários, sejam beneficiários da medida, e então bloqueiam o trabalho (...)”* (ETA, Pág. 17, Linhas 20-26)

Os dados recolhidos junto essencialmente dos Técnicos que intervém no terreno, mostram-nos não haver uma grande clareza nesta questão. Se uma maioria, por pequena margem, dos profissionais manifesta haver influência da opinião pública no seu trabalho, mesmo sendo sentido, apenas, algumas vezes, por outro lado, a Técnica do concelho de Xis, manifesta ter sido influenciada, de alguma forma, pela opinião pública, numa altura em que iniciava o seu trabalho num novo concelho e ainda não conhecia bem as famílias que acompanhava, recusando, no entanto a ideia de ser influenciada na avaliação e decisão, restringindo a aplicação da medida.

#### **6.4. Perfil e história das famílias beneficiárias**

Outra hipótese formulada no âmbito deste estudo leva a considerar que a atitude dos beneficiários, ao usarem a margem de manobra para obter os melhores resultados, está associada ao perfil do seu agregado familiar.

Tendo em conta que estamos perante famílias socialmente vulneráveis, que há várias gerações sofrem de um ciclo vicioso de experiências negativas e dificuldades várias, sucessivas ou em simultâneo, como já foi analisado anteriormente (2.2.1.), leva-nos a encarar uma franja da população que desenvolve uma cultura de pobreza, que persiste, por várias gerações, nestes estratos social e economicamente mais fragilizados.

Do trabalho de campo realizado, tal como já foi caracterizado anteriormente, entrevistamos oito famílias beneficiárias, entre as quais dois casais e seis titulares sozinhas. Destes, seis são naturais do concelho de Xis e dois são naturais de concelhos limítrofes, enquanto outros dois,

naturais de Angola. Dos dez entrevistados, nas suas histórias de vida, cinco tinham estado a viver no passado em Moçambique e Angola e uma emigrada na Suíça.

De uma maneira geral, estas famílias que foram entrevistadas, apresentam características que vão de encontro ao perfil da pobreza já exposto neste estudo (2.2.1.) o que, de resto, foi igualmente um aspecto realçado no estudo efectuado aos beneficiários da medida, pelo CNRM (2002a).

#### **6.4.1. Pobreza persistente**

Uma das particularidades destas famílias vulneráveis é a pobreza persistente, que coexiste em várias gerações da história familiar e a este respeito, todas as famílias entrevistadas relatam uma história familiar de dificuldades económicas, em que muitas delas a experiência de fome e falta de alimentação é descrita com muito pormenor, tendo sido épocas marcantes das suas vidas e por períodos longos da sua infância / crescimento.

*“Eu andei a estudar nas freiras, minha senhora, eu perdi a minha mãe muito nova. Eu tive... e quem me ajudou foi uma freira na minha vida...”*. (EB1, Folha 2, Linha 30-33)

*“(...) a minha vida que passei, não é? (...) Foi muito má (...) Porque naquele tempo, era tudo gente pobrezinha.”*. (EB2, Folha 1, Linha 37-38)

*“(...) a minha mãe casou com o meu pai não tinham nada. O meu pai levou a roupa embrulhada nos lençóis, nuns jornais, porque nem tinha uma mala, a minha mãe também nada tinha (...)”*(EB3, Folha 1, Linha 14-18)

*“ A minha infância foi uma infância muito dura. (...) vivi até aos 14, 15 anos, depois saí, tive que ir trabalhar, procurar melhor vida, porque em casa era só porrada, comida era pouca, fraca, era o que havia naquela altura (...) toda a vida sofri, toda a vida trabalhei e ainda hoje é uma pessoa ganha para comer e beber (...)”*.(EB4, Folha 1, Linha 12-23).

*“Passávamos muita fome, passávamos muita fome. A gente chegava a sentir vir o peixeiro, a gente era assim: pode ser que hoje venha um bocadito de peixe, que a minha mãe compre um bocadito de peixe, mas quê? Não havia. E era pão bolorento que a gente comia. (...) íamos para a soleira da porta e com o pão na mão, comíamos o pão e ficávamos com o cheiro do peixe, ou frito ou assado, de casa dos outros e era assim que a gente comia, ou era pão com banha de porco.”* (EB4, Folha 4, Linha 37-38; Folha 5, Linha 1-11).

*“(...) já desde a minha infância que eu sentia essa falta de ... é assim, o meu avô era vendedor ambulante de sardinha. (...) ele ficava sem comer para as crianças poderem comer (...)”*(EB5, Folha 4, Linha 28-33).

*“(...) a minha mãe, pelo que eu sei, também andou sempre de trabalho a dias. Quando eu nasci acho que ela foi para Queluz, para Lisboa, a trabalhar a dia e já nessa altura ela disse que para comprar uma lata de leite, para me dar que era uma dificuldade muito grande, eu penso que sim ... que ela ia assim para longe para ganhar mais dinheiro para dar o meu sustento.”* (EB5, Folha 5, Linha 4-11).

*“(...) em criança, iogurtes era uma vez por semana (...) A gente via um iogurte era uma alegria para nós. Ou a gente... lembro-me de comer assado no forno ao Domingo, só porque aos outros dias era sempre ou feijões ou batatas cozidas (...)”*(EB5, Folha 5, Linha 20-29)

*“(...) a mãe dele era muito pobrezinhos, também (...) O meu pai, quer dizer, o meu pai ainda tinha uns bens (...) lá fora tínhamos carro, tinha camionetas, tinha carro de praça, tínhamos tudo e lá ficou tudo. (...) Aqui tínhamos... tivemos alguma ajuda do Centro Social (...)”*(EB6 Fem., Folha 5, Linha 3-4; Linha 10-11; Linha 30 - 34).

*“(...) comecei a trabalhar muito novo, porque os meus falecidos pais não tinham meios (...)”* (EB7, Folha 1, Linha 18-19).

*“(...) fui para Angola, para Luanda, uma vida estúpida que lá tive, também, infelizmente. Depois já se sabe viemos com uma mão à frente e outra atrás (...)”* (EB8, Folha 1, Linha 21-24)

#### **6.4.2. Défices na estrutura familiar**

Mesmo sendo pouco referido nos relatos da história familiar, alguns elementos (3) referem-se aos pais atribuindo um papel central à mãe na protecção dos filhos e ao pai como um elemento agressivo, com problemas de alcoolismo e baixa escolaridade, gerador de ambientes de violência doméstica na resolução de conflitos entre os seus membros.

*“(...) o meu marido era empreiteiro (...) ele ficou com muitos problemas na cabeça! Algum dia... eu se dissesse alguma coisa contra ele, ele virava tudo... partia tudo. Nunca me bateu, mas partir, partia.”* (EB1, Pág. 6, Linha 16-22)

“ *O meu pai (...) fazia-nos da vida, um inferno (...) em casa era só porrada (...)*” (EB4, Pág. 1, Linha 15-18).

“*O meu pai (...) botou-me fora de casa (...) virou-se a nós com uma forquilha, a mim e ao pai dos meus filhos (...)*”(EB4, Pág. 2, Linha 12-14).

“*(...) na vivência com os meus avós, a parte que me traumatizou, que eu sei que foi essa característica que eu hoje em dia não posso ver uma pessoa com um copo de vinho ou bêbada, basicamente bêbada, porque lembro-me de violência, lembro-me de ele bater na minha avó, lembro-me de ver sangue (...)*”(EB5, Pág. 2, Linha 36-38; Pág. 3, Linha 1-4)

### **6.4.3. Solidariedade Informal**

Decorrente da pobreza vivida por estas famílias, ao longo da sua história, é frequente a referência que é feita à importância dada à solidariedade familiar e ao recurso a ajudas de vizinhos (quatro famílias) para o ultrapassar dessas dificuldades.

“*Os meus irmãos são muito bons para mim. Aqui está a minha casa, mas os meus irmãos ajudaram-me*“ (EB1, Pág. 5, Linha 6-9).

“ *(...) passava frio, passava fome e tinha pessoas aí minhas amigas, (...) que me dava roupa da filha dela para eu vestir (...)*” (EB3, Pág. 7, Linha 1-5)

“*Inclusivamente quando vim do Brasil, senhora doutora eu não tinha uma batata, que a minha mãe me deu, um saco de batatas, as minhas irmãs também me deram, mas era pouquinho (...)*”(EB3, Pág. 19, Linha 7-12).

“*(...) telefonei a uma prima minha e ela deu-me lá dormida, nessa noite (...)...depois as pessoas tinham pena, uns davam-me uma coisa, outros davam outra, ajudavam, sabe? Uma senhora arranjou-me trabalho aí para um café (...) e depois por intermédio da dona do café é que eu arranjei a vir para aqui (...)*”(EB4, Pág. 2, Linha 37-38; Pág. 3, Linha 9-16)

“*Lembro-me das pessoas irem lá a casa darem roupa, calçado e quando era criança não me lembro de irem dar comida, mas entre os vizinhos e assim davam sempre um saco de batatas (...)*”(EB5, Pág. 5, Linha 20-24).

#### **6.4.4. Relacionamento com Instituições de Assistência**

De acordo com uma das questões avançadas neste estudo, a descrença que os beneficiários têm na possibilidade de uma inserção bem sucedida está associada à experiência passada de relacionamento com as instituições de assistência.

Relativamente a este aspecto algumas famílias referem que muitas vezes, a ajuda que tinham para ultrapassar dificuldades, veio do Estado ou de outras Instituições sem fins lucrativos (4) em simultâneo ou não com a ajuda de vizinhos e família, revelando a existência de pelo menos um contacto com Instituições de Assistência, ao longo da história familiar, mostrando uma dependência do apoio externo quer ele seja formal ou informal, para ultrapassar os problemas vividos.

*“Quem me ajudou... eu tenho vinte e seis contos... viuvez... e a senhora doutora Maria Social<sup>14</sup> deu-me oito contos (...)”* (EB1, Pág. 2, Linha 26-28).

*“(...) pedi à outra, à senhora... eu fui-lhe dizer isso: Áh, podiam-me ajudar, o meu homem está doente, eu não tenho ajuda nenhuma, vim de fora, de Moçambique, perdi tudo. E a outra não me ajudou. E depois eu própria escrevi a carta.”* (EB1, Pág. 11, Linha 4-10)

*“(...) um dia fui para Viseu, fui para Viseu, aí então, arranjaram-me lá uma casa destas da Assistente Social, ali ao pé da estação.”* (EB3, Pág. 12, Linha 22-25).

*“(...) fui muito ajudada por instituições de Viseu, que ainda hoje me ajudam. Caritas e pessoas de Viseu, muito minhas amigas, durante o tempo que lá estive.”* (EB3, Pág. 19, Linha 35-38, Pág. 20, Linha 1)

*“Andava sempre a saber a quem é que me havia de dirigir para me darem uma ajudinha (...) Mas pedido(...) não fiz (...) Passado aí quê? Uns três, quatro mesitos, começou o relatório a dizerem que vinha o rendimento mínimo para quem precisasse, ao menos para os mais necessitados e assim e assado, depois eu fui-me lá inscrever e prontos, eles(...)”* (EB2, Pág. 18, Linha 6-13, 30-35)

*“(...) A baixa não vinha e se não me tivessem ajudado naquela altura eu tinha morrido à fome, eu e os meus filhos (...) Foi a primeira vez que eu ali fui pedir e só fui ali, não fui a mais lado nenhum.”* (EB4, Pág. 8, Linha 8-12, Pág. 9, Linha 28-30)

---

<sup>14</sup> Nome fictício para a Técnica de Acompanhamento do concelho de estudo.

Quando concretizam o número de vezes que solicitaram apoio social, uma das famílias refere que o fez por seis vezes e destas foram-lhe dadas respostas e apoio social em cinco delas. Das restantes três famílias, duas delas relatam, por uma vez na vida, terem solicitado apoio social e terem tido apoio social decorrente do pedido e apenas uma família que por duas vezes solicitou apoio social e apenas numa delas obteve resposta e apoio social.

O que mostra que apesar de regra geral o relacionamento entre os utilizadores dos serviços e o sistema de protecção ser negativo e os estudos mostrarem que há uma grande percentagem de pedidos de apoio que não são atendidos, a imagem veiculada por estas famílias não vai exactamente de encontro a esta realidade, se bem que há efectivamente relatos de situações em que os pedidos feitos não foram atendidos.

*“Ela não me deu resposta (...) eu vivia pobre e como viu agora não tive resposta, porque ela não deu ajuda a ninguém (...) ela olhava para os outros, que não precisava, eu já disse. Eu disse tudo.”* (EB1, Pág. 13, Linha 4-9)

*“(...) a senhora Assistente Social (...) Disse que sim, que fosse lá, então fui lá (...) pedi e então deram os papeis para eu tratar, aí eu tratei dos papeis, ficaram lá os papeis, mas nunca recebi nada (...) o meu marido esteve uma data de anos inválido e eu nunca recebi nada dele, depois esteve também muito tempo de cama, acamado, eu nunca recebi um tostão (...) Depois então eu comecei a receber com o Rendimento Mínimo Garantido.”* (EB3, Pág. 11, Linha 30-37)

Tendo por base os estudos efectuados por Matos & Sousa (2004) já referidos neste estudo (4.3.3.) estamos perante famílias que no que respeita ao tipo de relação que estabelecem com os serviços de apoio formal, vão desde o tipo resignado até ao perseverantes, ou seja acedem aos serviços desde só o fazerem em situações agudas, muitas vezes mantendo uma imagem negativa dos serviços pela falta de resposta ao pedido efectuado, até aquelas famílias que fazem pedidos inúmeras vezes aos serviços, passando por outras que pensam em usufruir de apoio apenas enquanto necessitam.

*“(...)Eu escrevi uma carta, a doutora Maria Social sabe, ao Doutor Barroso. Ele deu a resposta, porque eu não queria nada, eu não quero nada. (...) Mas a reclamar agora e (...) a Doutora Maria Social veio aqui, ter comigo: porque é que a senhora não falou connosco? Não eu... Porque eu fui pedir as coisas para o meu marido, e não me deram! Portanto eu não tinha nada que falar com ninguém (...) eu fui pedir a reforma para o meu marido, por tudo o*

*que a gente deixou lá fora e não me deram, portanto eu resolvi escrever essa carta (...)*  
(EB1, Pág. 8, Linha 5-23)

*“ Então eu fui, foi a senhora Doutora Manuela Eanes que tratou de tudo para eu ir (...) nessa altura, era aqui presidente da Câmara, o senhor João Maia, que é o Governador Civil, que nos arranjou essa casa, para eu vir para aqui, com o meu marido e com as minhas filhas (...)*” (EB3, Pág. 13, Linha 28-29; Pág. 16, Linha 37-38; Pág. 17, Linha 1-3)

*“(...) Mesmo para mim ter uma ideia de que, sim senhora, daqui para a frente já vou ser eu sozinha, já não vou estar a depender. É assim, custou-me muito ir pedir o RSI, não é? Se me custou muito ir pedi-lo vai-me custar menos e ficar, e vou ficar muito mais contente saber que eu vou passar a não depender dele(...)*” (EB5, Pág. 12, Linha 25-31)

#### **6.4.5. Situações de carência e estratégias de enfrentamento adoptadas pelas famílias**

Em grande parte das entrevistas foram referidas situações em que a luta pela sobrevivência é uma constante, descrevendo-se estratégias individuais e/ou familiares para ultrapassar situações de carência extrema.

*“Eu fui vender sardinha (...) pão (...) Senão não era nada!”* (EB1, Pág. 6, Linha 7-9).

*“(...) teve que ir, teve que ir à praça a vender para pagar essas dividas (...)*” (EB2, Pág. 5, Linha 3-4).

*“A minha mãe depois, também teve que começar a vender peixe, para a gente ‘coiso’, a vender pão, trigo para a gente para nos amparar e assim não posso dizer que, digo assim: Óh, passei fome.”* (EB2, Pág. 8, Linha 37-38; Pág. 9, Linha 1-3).

*“Era a minha mãe e o meu pai que, que ‘coisavam’ e então as minhas irmãs depois começaram a vender peixe, a vender pão, iam à padaria comprar pão e vender pão pelas portas, uns ‘ganhozinhos’, pronto era tudo, era tudo concluído ali para a casa e para comprar uma roupinha para elas e para mim era assim(...)*” (EB2, Pág. 9, Linha 35-38; Pág. 10, Linha 1-4)

*“(...) e eu ia para casa dessa dita família passar roupa a ferro e as minhas irmãs iam para lá também trabalhar, sachar milho para as terras, um calor de rachar, eu ia passar a ferro(...)*” (EB2, Pág. 10, Linha 23-28).

*“(...) comecei a trabalhar aos sete anos de idade (...)”*.(EB3, Pág. 3, Linha 34-35)

*“(...) e eu como tinha três filhas nos meus braços, o meu marido doente e situações que não podia trabalhar, o que é que eu fiz senhora doutora, fui ao caixote do lixo e aproveitei batatas, cenoura, maçã, deitavam coisas fora e eu aproveitei (...) Para não passar fome, para ter alguma coisa para mim e para as minhas filhas (...)”* (EB3, Pág. 19, Linha 15-23)

*“ A minha infância foi uma infância muito dura (...) toda a vida sofri, toda a vida trabalhei(...) ”* (EB4, Pág. 1, Linha 12-22)

Situações estas sempre associadas a situações de falta de emprego (3) ou emprego precário, com remunerações baixas, em que há falta de estabilidade profissional e económica, sendo igualmente frequentes os relatos de dívidas (2) e recurso a trabalho infantil (2).

*“ (...) eles estiveram-me a contar tudo, que ele que estava com uma dívida muito grande lá nessa dita casa(...)”* (EB2, Pág. 3, Linha 25-26)

*“(...) cheguei aos 7 anos e a minha mãe... e eu ouvia a minha avó dizer para a minha mãe: Agora que ela já faz alguma coisinha, tu já a queres levar, pronto. E então, sei que a minha mãe a partir daí me levou para ao pé dela, para casa, então, me obrigava a trabalhar(...)”* (EB3, Pág. 5, Linha 3-10)

*“É todos os meses, praticamente, porque o dinheiro não chega para tudo. Só sou eu a ganhar, o pai dos meus filhos está em casa, está desempregado.”* (EB4, Pág. 3, Linha 34-37)

*“Tive quatro anos na Suíça, dos 14 aos 18, trabalhei em casa desta minha tia onde estou a trabalhar agora. Pronto e a partir daí, eu vim da Suíça para cá e fui trabalhar para uma fábrica logo aos 18 anos (...) Depois fui para uma fábrica de móveis (...) Depois passado cinco meses, em Outubro, acho que fui em Outubro, fui para a Artel<sup>15</sup>, onde estive também cinco meses e depois fui despedida (...) estive montes de tempo sem trabalhar (...) Depois fui para a Arca<sup>16</sup>, para a pastelaria Arca (...) Fui despedida com meio ano de gravidez. Mas antes, mesmo antes disso, fui trabalhar para a Misericórdia, através do Centro de Emprego.”* (EB5, Pág. 1, Linha 18-22, 31-32, 37-38; Pág. 2, Linha 1-11)

---

<sup>15</sup> Nome fictício para a empresa onde a beneficiária trabalhou.

<sup>16</sup> Nome fictício para a pastelaria onde a beneficiária trabalhou.

*“ (...) e ela está com o subsidio de desemprego, prontos, que é muito pouco, 282 euros, é muito pouco, para pagar renda, água, luz, gaz e alimentação e a medicação (...)”* (EB7, Pág. 8, Linha 36-38; Pág. 9, Linha 1)

*“(...) uma vida difícil, fiquei com quatro filhos, a casa por pagar à caixa, depois, ela até ainda está hipotecada (...)”*.(EB8, Pág. 2, Linha 2-5)

Quando questionados sobre a imagem que têm de si próprios e da família de origem, relativamente à pobreza, a grande maioria considera que é pobre (6) e que a sua família era igualmente pobre (6) (os casais entrevistados não responderam individualmente a esta questão).

Estas opiniões são reveladoras de uma experiência de vida que demonstra uma perpetuação de uma situação de pobreza extrema, o que inevitavelmente implicará uma descrença dos beneficiários quanto às oportunidades de sair de uma condição que, apesar de terem ao longo da vida feito vários esforços para ultrapassar, nunca conseguiram.

#### **6.4.6. Problemas habitacionais**

No que diz respeito à habitação destas famílias, são descritas tanto no processo familiar dos beneficiários que foram alvo de observação directa, como pudemos verificar aquando das entrevistas feitas no domicílio aos restantes beneficiários, que na sua maioria (6) se tratam de casas do tipo unifamiliar, com um estado de conservação razoável (3) ou bom (apenas um tinha informação no processo), dos quais cinco são habitações próprias e uma de renda. As outras duas famílias habitam apartamento de renda, um em prédio recente, no centro da vila e outro num bairro de habitação social, ambas com um estado de conservação razoável.

Relativamente ao espaço e condições de salubridade das casas, apenas temos informação relativa às quatro famílias que observámos em entrevista com a técnica, das quais podemos extrair dos processos familiar que todas elas têm água canalizada, retrete, electricidade e esgotos, enquanto em termos de divisões, um dos casais apresenta uma casa com quatro divisões, enquanto outro casal uma casa sem divisões. Relativamente ao elemento isolado, este apresenta uma casa com três divisões, enquanto o agregado familiar com um número mais elevado de elementos (5) consta no processo com um apartamento do tipo T1 (apesar de em entrevista com a técnica pudemos verificar que a informação está desactualizada, dado a

recente mudança para um novo apartamento de renda, não tendo sido possível obter dados sobre o número de divisões que o compõem).

Devido aos escassos dados obtidos é difícil podermos estabelecer algum padrão da situação habitacional ligado às características do perfil da pobreza, no entanto dos quatro casos que temos dados, dois deles têm habitações com espaço suficiente para preservar a reserva da intimidade dos seus elementos, pelo menos nesta fase de vida em que os descendentes já não coabitam, enquanto outras duas famílias apresentam habitações com uma divisão para cinco elementos ou nenhuma divisão para duas pessoas, o que indicam falta de condições para que haja delimitação de espaços e existência de privacidade necessárias à boa organização familiar e ao bom funcionamento dos seus subsistemas.

Outras das características destas famílias socialmente vulneráveis são os problemas de saúde que normalmente coexistem com outros problemas vividos por estas famílias e nesta questão dos dez elementos entrevistados, cinco apresentam explicitamente problemas de saúde crónicos e que os limitam para a realização de actividades profissionais.

### **6.5. A negociação sob dois pontos de vista**

Uma das hipóteses apresentadas neste estudo é que partindo do pressuposto que os beneficiários da medida gozam de alguma liberdade para negociar a aplicação da política, designadamente na formulação do Acordo de Inserção, é o mau uso da margem de manobra dos beneficiários para negociarem o Programa de Inserção que origina a discrepância entre a filosofia de inserção e a realização prática da inserção.

Neste sentido é colocada a hipótese de que esta margem de manobra é utilizada para obter os melhores resultados e não necessariamente para conseguir o melhor Programa de Inserção, na medida em que os melhores resultados são no sentido de conseguir as maiores vantagens para si, ou evitar desvantagens que são muito valorizadas.

Tendo como princípio de filosofia de inserção, o facto de ser negociado, com a família beneficiária da medida de RSI, um programa de inserção adequado às suas necessidades, de modo a promover a sua autonomia, torna implícita a existência de uma margem de manobra que é dada aos beneficiários.

### **6.5.1. A perspectiva dos beneficiários**

Já foi abordado, na parte teórica deste estudo (2.2.1) que, na medida em que se tratam de indivíduos e famílias vulneráveis, por norma, com múltiplos problemas que, na maioria das vezes é semelhante à história de vida de várias gerações da sua família, é necessário ter em conta o nível de exclusão que apresenta e as potencialidades, recursos que o indivíduo e a família têm, para lutar contra as fragilidades apresentadas.

Parte-se de um princípio em que o indivíduo e sua família têm plena consciência dos direitos enquanto cidadãos e que participam activamente como agentes activos no seu processo de mudança e como tal colaboram na negociação de um projecto de vida que seja favorável a essa mudança, e se esforçam por se autonomizarem rapidamente relativamente a este apoio do estado.

Neste sentido, considera-se como sendo o melhor programa de inserção, aquele que é ajustado às necessidades do indivíduo e da família, personalizado à sua situação/ problema, que potencie as suas competências e promova oportunidades reais de saída da situação de exclusão social em que se encontra, autonomizando-se relativamente à medida.

No entanto, como já foi analisado (4.3.3.), não é esta, por norma, a postura dos beneficiários em relação aos serviços, designadamente em relação à medida.

Falamos de famílias com fragilidade a vários níveis e que sofrem de pobreza persistente há várias gerações, em que a falta de recursos a vários níveis, os levam a não encararem esta medida como um direito e a reagirem a ela com passividade e desprovidos de uma ideia clara acerca de toda a filosofia que a envolve.

Deparam-se, normalmente, com um sentimento de vergonha por pedirem um apoio, que vêm unicamente como pecuniário, devido à necessidade extrema em que vivem ao desconhecimento do funcionamento da medida.

Por isso, a vertente da inserção é na maioria das vezes subvalorizada e/ou desconhecida em detrimento da prestação mensal (4.3.3.) que se apresenta como uma “ajuda” para ultrapassar as dificuldades económicas emergentes, numa luta constante pela sobrevivência, sem conseguirem delinear um projecto de vida para as suas vidas. Neste sentido, para o beneficiário os melhores resultados que conseguem de um programa de inserção é negociar

acções de execução fácil, que não quebre o ritmo de vida da família e que os permita permanecer com a prestação.

A este respeito, das entrevistas realizadas às oito famílias beneficiárias de Rendimento Social de Inserção, todas elas manifestaram ter-se candidatado à medida de Rendimento Social de Inserção, por sentirem dificuldades económicas, designadamente pela prestação pecuniária mensal que poderiam vir a receber.

*“(...) não tenho nada e depois eu via que o dinheiro da Benedita<sup>17</sup> que era pouquinho para a, para a vida que estamos...”* (EB2, Pág. 13, Linha 10-12)

*“Por, por falta de dinheiro. De não, pronto... de não... de não... uma pessoa dizer assim: Onde é que eu vou buscar, para comer, para dar de comer...”* (EB4, Pág. 7, Linha 21-24)

*“Resolvi candidatar-me porque estava mesmo com grandes dificuldades de por exemplo: despesas em atraso, tenho uma conta, tenho uma despesa no supermercado (...).”*(EB5, Pág. 7, Linha 20-23)

*“A gente precisa, porque não temos dinheiro suficiente para comermos”.* (EB6, Pág. 11, Linha 19-20)

*“Porque prontos, não tínhamos mais fonte nenhuma de receita, não é? É impossível, não tínhamos mesmo, vivíamos apenas com os 283 euros que estavam-lhe a dar a ela (...) como é que eu vou resolver o problema da renda, da água, da luz, de tudo, não é?”* (EB7, Pág. 9, Linha 8-14)

Três das quatro famílias que já tinham celebrado Acordo de Inserção há mais de seis meses, consideram ainda que o apoio económico é a única vantagem da medida e uma delas considera não haver qualquer vantagem.

De resto para duas destas famílias existem também desvantagens e estas passam por não “oferecerem empregos” e por outro lado, por as pessoas passarem a “viver em sobressalto”, o que retrata muito bem o mal estar sentido por estas famílias e a visão instrumental da medida que os beneficiários continuam a ter.

---

<sup>17</sup> Nome fictício.

*“(...)Eu preferia que me dessem um empregozinho, que eu pudesse trabalhar, porque eu gosto muito.” (EB3, Pág. 25, Linha 11-12)*

*“(...) Uma pessoa vive sempre em sobressalto, porque é assim: tenho dois filhos, já grandes, criados e nunca houve problema nenhum, sempre os criei, tive sempre muito medo que viessem porque a gente ouve falar, tiraram filhos aos pais em tal parte e não sei o quê e a gente tem medo. Eu vivo com dificuldades, será que um dia também me levam os meus filhos? É só isso que eu penso!” (EB4, Pág. 9, Linha 12-21)*

No que diz respeito às mudanças que gostariam de ver na sua vida, duas delas manifestam questões relacionadas com melhorias na habitação ou aquisição de habitação própria, enquanto dois deles referem essencialmente preocupações mais ligadas à melhoria no relacionamento entre família e comunidade, questões de saúde e aquisição de habilitações literárias de algum dos seus membros e uma das famílias refere igualmente desejar deixar de ter preocupações ao nível financeiro.

*“(...) Era ver a minha casa pintada. Aquela coisinha ali está toda mascarada, do tempo! O chão, eu limpo, era isso que eu precisava de ver na minha vida.” (EB1, Pág. 25, Linha 3-7)*

*“(...) gostava de ver este menino com o curso dele (...) e gostava de ver a minha filha sã, boa e também melhor da vida dela (...)” (EB2, Pág. 30, Linha 4-7)*

*“Eu gostaria de ver resolvidas, era isto, era... o pior da minha vida é eu não me meter na vida de ninguém e as pessoas me levantarem calúnias, se meterem no meu caminho, se meterem comigo e com as minhas filhas (...)” (EB3, Pág. 32, Linha 12-18)*

*“Sinceramente, as dificuldades que eu gostava de ver resolvidas era: ter uma casa só minha. Mesmo minha. E nunca ter que andar a contar os tostõezitos, no principio do mês a ver se o estico para chegar ao fim do mês. Era o que eu mais gostava de ver resolvido.” (EB4, Pág. 13, Linha 1-6)*

Outra das questões colocadas no âmbito deste estudo, tem a ver com a descrença que os beneficiários têm na possibilidade de uma inserção bem sucedida derivar da experiência de vida anterior que estes têm, quanto às oportunidades de sair da situação de pobreza ou exclusão.

Pudemos ver que estamos perante famílias que, na sua maioria se consideram pobres quer actualmente, quer quando descrevem a sua história familiar e relativamente à medida de RMG/RSI.

E no que diz respeito à postura que estes têm perante a medida de RSI, duas famílias incidem na questão relacionada com a sua perspectiva de que “*quem mais necessita não recebe*”, nomeadamente pessoas jovens que, na óptica destes, deveriam ser incentivadas a trabalhar, enquanto outra família incide no aspecto de que “*o valor da prestação deveria ser mais alto*”, e ainda outra família que refere desejar ter “*um trabalho e deixar de receber a prestação, para não ser estigmatizada pela comunidade*”.

Estas opiniões vêm também de encontro à perspectiva que outros estudos nos têm dado acerca da relação que os beneficiários têm (4.3.3.) com a medida, persistindo as ideias de falta de transparência, desconfiança, sentimento de culpabilidade e de estigmatização.

Quanto ao conhecimento, pelas famílias, da existência do Acordo de Inserção, das oito famílias, apenas duas delas manifestaram saber que este é inerente à medida, mas, muito embora não sendo as mesmas, três famílias têm memória da negociação do Programa de Inserção, ou celebração do Acordo de Inserção.

De referir que apenas duas das quatro famílias que foram entrevistadas logo depois do momento de negociação do Programa de Inserção, têm memória desta questão, mas três destas quatro famílias têm memória das acções que foram delineadas no Programa de Inserção.

*“Acordo de Inserção... Não estou a ver... Quer-se dizer talvez seja para o acordo de inserção na minha ideia será para eu, perante a sociedade, ficar já englobada para seguir a minha vida sem estar com o rendimento. Talvez seja isso (...)”* (EB5, Pág. 10, Linha 15-20)

*“Sim, sim. Sei, por causa da bebé, da ama, da casa, pedir uma casa, através da Assistência Social, através de uma habitação social. Disso eu lembro-me.”* (EB5, Pág. 11, Linha 4-7)

*“Um acordo para, por exemplo, para a gente ir tentar à vida, melhor, e depois para ver se a gente começa a trabalhar noutra lado, noutra trabalho, não é assim? (...) Era um acordo que disse que a gente depois do curso, de estudos, que íamos, que ele ia tirar uns ‘diinhas’ lá fora, para governar a nossa vida melhor e eu ficar em casa. Mas se for preciso, se não*

*chegar, vou começar também a arranjar um trabalho (...)*”(EB6, Pág. 12, Linha 12-15, Linha 31-38)

*“De acordo com quê? Ai, ela falou lá de não sei o quê!?! Cestos, que faziam cestos, não era? Ah, essas coisas, não é? Que querem que a gente ‘coiso’ (...) Que não seja difícil, porque para a minha cabeça já não dá (...)*”(EB8, Pág. 10, Linha 14-20; 23-24)

No entanto, das quatro famílias que já tinham celebrado Acordo de Inserção há mais de seis meses, apenas duas têm memória da frequência de acções propostas essencialmente pelo Técnico de Acompanhamento.

*“(...) Ela manda as cartas, para ir para o curso (...) Ah... ela disse: Ó Dona Gabriela<sup>18</sup>, você quer ir estudar neste curso? E eu disse vou, eu vou (...) E ainda vou, se ela me der mais cursos, eu vou, porque eu estou sozinha em casa (...)*”(EB1, Pág. 14, Linha 15-16; Pág. 20, Linha 2-3, 13-14).

*“(...) agora temos ido é para cursozinhos, que eles fazem e gosto... gostava muito (...)há uns três anos fomos para a escola, aqui para Monte-do-Xis<sup>19</sup> (...) fiz a 4ª classe (...) fiz a 6ª classe, fomos para Xis, deram-nos, ofereceram-nos lá os diplomas e tenho essas coisinhas todas guardadas(...)*”(EB2, Pág. 13, Linha 34-35; Pág.14, Linha 12-13, 17,20-24)

A análise destas entrevistas demonstra, acima de tudo, que não há consistência na memória e no impacto que esta vertente da medida deverá ter na vida dos beneficiários. Este aspecto deve ser tido em conta na análise de determinadas respostas que as famílias deram, as quais devem ser encaradas de uma forma relativa.

Por isso, quando quatro das oito famílias beneficiárias encaram as acções de inserção como positivas e promotoras de mudança e duas delas como obrigatórias e impostas, acaba por chocar com aspectos já analisados anteriormente, como o relato de algumas famílias em como é o Técnico de Acompanhamento que propõe as acções de inserção.

*“Fez muito bem na minha vida (...)*”(EB1, Pág. 21, Linha 30)

*“(...) e ela disse se eu tinha possibilidades, se eu não me importava se me arranjasse emprego, que emprego é que eu queria (...) a minha coisa, antigamente, era na costura e eu*

---

<sup>18</sup> Nome fictício.

<sup>19</sup> Nome fictício para uma freguesia do concelho de estudo.

*não me importava (...) se eu conseguir a pôr a senhora a trabalhar numa casa de costura, a senhora vai e eu disse assim: eu vou (...) Um dia ainda lhe procurei e ela disse assim: não consigo, assim coisas de costura não consigo (...) Agora por umas duas ou três vezes fomos lá todos, assim chamados para, para reunião (...) era por exemplo, ela saber se alguma já podia ter possibilidades de se governar sem ser preciso o rendimento mínimo e para outras pô-las a trabalhar (...) Então e a senhora, Dona Alberta<sup>20</sup>, como é que vai? Vai bem, vai bem de 'saúdinha', está com mais coisa de se agarrar a alguma coisa e eu digo assim: Não senhora Doutora (...) a andar sempre no médico (...) Ela vê essas coisitas e será por isso que ela até nem me interrompe assim bastas vezes, é ir a reuniões e assim, não sei?!?" (EB2, Pág. 24, Linha 2-14, 24-26; Pág.25, Linha 34-36; Pág. 26, Linha 1-5, 14-26)*

*"(...) eu acho que está muito correcto, porque é uma forma de nós podermos, olhe... termos e porque é lógico e admissível assumirmos uma responsabilidade, porque se nós, ou no momento em que vamos pedir, temos que ter a mínima noção que é uma responsabilidade que nós vamos assumir (...)" (EB3, Pág. 12, Linha 20-26).*

*"(...) vai ser muito difícil para mim, mas que remédio temos nós. Vai ser muito difícil, porque é de noite, a gente chega à noite e estamos partidos, às vezes é comer um bocadito e arrumar as coisas (...) Se a lei manda, temos que cumprir (...) Temos que fazer o sacrifício." (EB6, Pág. 14, Linha 24-28, 38; Pág.15, Linha 19)*

*" (...) Olhe, para já, eu não tenho cabeça para andar com essas coisas de estudos, (...) eu já estudei o que tinha a estudar, que a minha cabeça não dá." (EB8, Pág. 9, Linha 29-34)*

É também pertinente referir que seis das oito famílias consideram que, muito embora acreditem que o rendimento mínimo garantido vai ajudar a melhorar a vida, estas são da opinião que não se vão conseguir autonomizar economicamente relativamente à medida (6), sendo que, apenas três destes conseguem concretizar as possíveis melhorias, que se prendem principalmente com a vertente pecuniária da medida e não com a vertente da inserção.

*"Melhorou um bocado. Eu recebo 44 euros, mas ajuda-me muito na minha vida.(...) Preciso deles (...) vou, vou precisar, vou continuar. Porque eu não tenho ninguém. (...) mas aquele dinheiro deu para comprar arroz, um bocadinho de massa, umas coisitas, deu para estar descansada na minha vida." (EB1, Pág. 24, Linha 7-8, 33, 35-36; Pág. 25, Linha 34-38)*

---

<sup>20</sup> Nome fictício.

*“(...) até eu morrer porque eu acho que têm de me ajudar (...) vai melhorar, porque o Estado... vão-me ajudar.” (EB1, Pág. 25, Linha 14-17, 25)*

*“Fez muito bem na minha vida (...) Mudou, sim senhora (...) Ai... boa apresentações... boa... apresentar a pessoa, falar com a pessoa e levá-la ao médico, é isso!” (EB1, Pág. 21, Linha 30, 32; Pág. 25, Linha 11-13)*

*“(...) contava que me, que me dessem, que tivessem compaixão de mim, ao menos mais um aninho, que é quando eu já fico reformada (...) Se não me cortarem, que eu esteja assim conforme estou, vou-me amparando (...)” (EB2, Pág. 31, Linha 23-27, 36-38)*

*“Não senhora doutora, eu cada vez necessito mais(...)” (EB3, Pág. 31, Linha 15-16)*

*“Tenho esperanças que sim. Tenho esperanças que o pai dos meus filhos arranje trabalho e trabalhe e tenho esperanças que sim, sendo dois ordenados é melhor do que um só.” (EB4, Pág. 13, Linha 17-21)*

*“Não sei. Não faço a mínima ideia. Quando eles quiserem... ou virem que eu não necessite, isso eles é que sabem, não sou eu que mando. Não posso obrigá-los a darem-me uma coisa que eles decidirem que eu não tenho direito(...)” (EB4, Pág. 13, Linha 9-14)*

*“Alugar uma casa para mim, porque estava em casa da minha mãe. Poder pôr as minhas... basicamente o que me é necessário ter no dia-a-dia para eu me sentir à vontade (...)” (EB5, Pág. 15, Linha 1-4)*

*“Ó senhora doutora, não vejo assim... são muitas doenças, num melhora (...) problemas, muitos problemas, portanto que, que futuro é que vou ter?” (EB8, Pág. 11, Linha 11-12, 27-28)*

*“Trouxe, trouxe, porque já compro mais medicamentos. Ai, pois foi, porque eu tomava, por exemplo, hoje, e ó depois já não tomava uma semana, depois entrava em pânico e agora não amanhã... tenho lá dois, amanhã já vou, vou ali à farmácia e já compro, porque já viu, pensou... tem que se pagar... que eu não posso estar sozinha, tenho que pagar a luz, mas eu não gasto muito, tenho que comprar o pãozinho e os medicamentos... o que é que são cento e trinta euros, diga-me lá, senhora doutora? É alguma coisa? Não é!” (EB8, Pág. 11, Linha 37-38, Pág. 12, Linha 1-10)*

Esta questão é relevante para a ponderação da descrença que os beneficiários têm na possibilidade de uma inserção bem sucedida, o que vai de encontro a um grupo de hipóteses avançadas neste estudo que se prendem com a questão de que a descrença que os beneficiários têm na possibilidade de uma inserção bem sucedida estar associada a atitude destes em usar a margem de manobra que lhes é dada no âmbito da medida, para obter os melhores resultados.

Se analisarmos as respostas dadas pelos beneficiários, as melhorias referidas prendem-se na sua maioria com aspectos ligados ao apoio económico que a prestação pecuniária lhes dá e que contam que vá continuar a dar, não perspectivando uma melhoria significativa de modo a deixarem algum dia de necessitar da prestação.

A maioria das famílias (7) manifesta ter sentido uma melhoria na sua vida depois de receber a prestação de Rendimento Social de Inserção, mas das quatro famílias que já celebraram Acordo de Inserção há mais de seis meses, três delas afirmam que a medida ainda não proporcionou a saída efectiva da situação de pobreza / exclusão em que a sua família vive.

#### ***6.5.2. A perspectiva dos profissionais***

Por outro lado, no que diz respeito à necessidade de uma adequação das respostas às necessidades e expectativas das famílias, ideias fundamentais intrínsecas à filosofia de inserção, para a maioria dos técnicos inquiridos (14) não é frequente propor respostas que consideram como sendo as mais adequadas, mas que implicariam a criação de novos recursos e eventualmente, maior despesa para o Estado, pela “difícil execução / implementação” e pela “falta de implicação dos parceiros”.

Se um dos técnicos, no entanto, refere que “embora se efectuem propostas, as mesmas não têm resposta”, na opinião da coordenadora distrital, que vem reforçar a da maioria dos técnicos, as propostas para criação de respostas inovadoras não é frequente por parte dos técnicos de acompanhamento e por isso mesmo não são rejeitadas por razões de serviço.

*“Não, não é frequente, até porque elas também não são muito frequentes, portanto, as propostas inovadoras dos técnicos não são nada frequentes.”* (ECD, Pág.22, linhas 11-14).

*“ (...) das poucas que têm surgido (...) o que eu posso dizer é que nenhuma delas foi rejeitada... só porque sim, o que é preciso ter em conta é a legalidade da situação, os*

*recursos que existem, se é viável e eh... e a questão orçamental (...)*”(ECD, Pág.22, linhas 15 e 21-25).

*“ (...) no âmbito da medida de RSI não se tem colocado muito essa questão, até porque a medida em si tem, tem um orçamento próprio e portanto, nem, nem aí, nem isso tem sido motivo para que as propostas inovadoras que surgiram, sendo poucas, mas que surgiram, fossem, foram rejeitadas, de modo algum. O ideal era até que surgissem muitas mais.”* (ECD, Pág.22, linhas 27-35).

Mas de facto, na opinião dos técnicos inquiridos, quando questionados acerca da conciliação entre as necessidades efectivas dos beneficiários com os recursos existentes no meio, um número relevante (5) considera que é um processo complicado e difícil, devido à “escassez de recursos no meio” e “rigidez das respostas” existentes, “inadequadas às necessidades efectivas dos beneficiários” e considera também, na sua maioria (13) que é frequente achar que o programa de inserção fica à quem do desejável por limitação de recursos.

Nesta linha, estes são também da opinião, na maioria dos técnicos inquiridos (8) de que se deve tentar conciliar os recursos existentes no meio, mais adequados às necessidades dos beneficiários, numa perspectiva de “optimização / rentabilização dos recursos”, referindo a importância em “sensibilizar as parcerias para a criação de novos recursos” e “os beneficiários para as vantagens da sua participação em acções exequíveis, com os recursos existentes”.

Quando directamente questionados acerca do momento da apresentação / explicitação do Programa de Inserção aos beneficiários, grande parte dos técnicos (8) diz negociar “com o beneficiário em função dos recursos”, sendo de referir que um dos técnicos acrescentou ser também em função das “necessidades e potencialidades do beneficiário”.

De salientar que enquanto apenas um técnico diz ser o próprio beneficiário a propor as acções, dois dizem que este “aceita passivamente a proposta do técnico” e outros dois que “é o NLI que propõe as acções de inserção”.

Também em relação a este aspecto a Técnica do concelho de Xis considera que a maior dificuldade que tem sentido na negociação do programa de inserção é a falta de respostas adequadas.

*“(...) nós neste momento como já fizemos algum investimento a nível, a nível dos acordos na negociação, neste momento, o nosso trabalho social já está noutra fase, os próprios utentes*

*já entendem que tem que haver esta negociação e que isto é positivo para eles, portanto, eles já valorizam a frequência das acções de inserção.”* (ETA, Pág.53, linhas 26-30; Pág. 54, linhas 1-2).

*“(...) temos algumas dificuldades, da parte dos utentes, em terem consciência da necessidade de.”* (ETA, Pág.54, linhas 7-9).

*“(...) não temos depois, não temos as respostas adequadas para as situações.”* (ETA, Pág.54, linhas 12-13).

Esta perspectiva, tal como foi já analisado (4.4.2) vem de acordo com os estudos já realizados (CNRM, 2002a) em que 76% dos técnicos inquiridos consideravam que ambos técnicos e beneficiários desenvolviam o processo de negociação em função dos recursos e 15% que o beneficiário aceita passivamente a proposta de acções feita pelo técnico.

Esta prescrição de acções que compõem os programas de inserção, compromete grandemente o sucesso da intervenção e a relação de confiança que se pretende estabelecer, como já vimos anteriormente, excluindo o beneficiário de desenhar o seu próprio projecto de vida.

A insuficiência de recursos e a sua inadequação às necessidades e perfil do beneficiário, favorece a tendência do técnico para orientar os beneficiários para as respostas em áreas pré-definidas, tornando esta negociação como um momento de hipocrisia e superficial.

O técnico acredita que só se o beneficiário aceitar e cumprir as acções prescritas, é que a sua vida terá uma verdadeira mudança, gerando uma passividade no beneficiário que, na melhor das hipóteses, lhe cria expectativas de que as melhoras na sua vida dependem apenas do cumprimento de tais acções.

Ainda assim, os técnicos inquiridos, na sua maioria (14), considera que no desenhar do programa de inserção, “os beneficiários devem ser agentes no seu próprio processo de mudança”. E também para a Técnica do concelho de Xis, o papel do beneficiário na negociação do Programa de Inserção, tem que ser “ (...) *um papel activo e que ele seja um sujeito, motor do seu processo.*” (ETA, Pág.12, linhas 20-22)

A análise destas opiniões leva-nos a questionar os dados já analisados, em como os profissionais seguem, claramente, uma ideologia na linha da filosofia de inserção. No entanto, na prática, a postura dos técnicos parece apontar para uma passividade no encontrar das

respostas, que não promove a activação das entidades parceiras, nem a criação de “fatos por medida”, essenciais à inserção social, o que necessariamente implica um mau uso da margem de manobra que os Técnicos parecem ter.

Esta margem de manobra que os técnicos de acompanhamento devem ter, na opinião da coordenadora distrital, ela não é comprometida pelas exigências burocráticas (4.4.2.), uma vez que esta considera ser total “(...) os técnicos têm margem de manobra para negociar os programas de inserção que acharem mais adequados com a família. Não há, por parte de qualquer outro serviço ou outra entidade, a imposição de determinado Programa de Inserção, portanto, a margem de manobra para os técnicos é total.” (ECD, Pág.17, linhas 4-12).

Esta opinião deixa, no entanto, de fora os riscos da discricionariedade ligados aos critérios que podem, dado a liberdade ser total, a critérios subjectivos ou ideológicos, levando muitas vezes a um programa de inserção demasiado exigente ou a enviesamentos nas decisões inerentes à manutenção da medida. Aliás, tal como já foi analisado anteriormente (4.4.2.), segundo as teorias institucionalistas, os agentes periféricos da administração das políticas, que contactam directamente com os destinatários dessas políticas, reflectem e perpetuam os valores tradicionais da sociedade.

No entanto a mesma coordenadora considera, acerca deste aspecto, ou seja, relativamente à eventual influência que a margem de manobra dos técnicos de acompanhamento tem nas decisões que estes tomam, respeitantes à manutenção da medida, que a margem de manobra facilita que os técnicos renegociem e redefinam acções mais adequadas às famílias. Na sua opinião se a lei possibilita a cessação da prestação, sempre que os beneficiários não cumpram os Acordos de Inserção, os técnicos têm o dever de humanizar a aplicação da Lei.

*“(...) nós temos uma Lei que devemos aplicar de uma forma humana, não é? Portanto o nosso objectivo também é humanizar a Lei do RSI, a aplicação da Lei, não é desleixando, mas sim, tendo em conta a dinâmica da própria família, os recursos que a própria zona tem e as dificuldades que, às vezes, os beneficiários têm em, em cumprir com as acções e com os Programas de Inserção que os técnicos lhes definem, considerando isso tudo, é que o técnico deve ter a capacidade para negociar também, com a família, o momento em que a prestação é cessada, porque, por exemplo, não cumpriu o Programa de inserção e a Lei diz para cessar.”* (ECD, Pág.18, linhas 18-34).

*“O que eu considero, muitas vezes, é que, os técnicos, ao definirem as acções de inserção com, com a família, muitas vezes, definem acções que não estão adequadas.”* (ECD, Pág.18, linhas 34-38).

*“A pergunta que eu faço é, se nesse caso, o técnico deve aplicar a Lei, como ela diz, que então nesse caso, ela não cumpriu, cessa.”* (ECD, Pág.19, linhas 8-11).

*“No meu entender esta questão da inserção e da penalização, não passa só pelo incumprimento dos, dos beneficiários mas também passa, muitas vezes, pelo incumprimento dos técnicos, relativamente àquilo que se pretende com aquela família naquele momento, que pode não estar preparado para.”* (ECD, Pág.19, linhas 11-19)

*“Agora, que os técnicos têm esta capacidade de adaptar, digamos assim, ou dar oportunidades às famílias para poderem crescer, com as acções que vão sendo negociadas, sem dúvida e esse é o trabalho do técnico, é fazer crescer a família, progressivamente, renegociando, reavaliando, redefinindo acções, muitas vezes com, com muitas quebras.”* (ECD, Pág.19, linhas 19-27).

A este respeito a Técnica do concelho de Xis considera que a utilização da margem de manobra que os técnicos têm na manutenção da medida depende muito do discernimento do técnico e do trabalho já desenvolvido por este com as famílias.

*“É assim, eu acho que nós deveríamos sempre fazer cumprir a Lei.”* (ETA, Pág.56, linhas 19-20)

*“(...) as regras são claras, a pessoa não cumpre, não cumpre com, com o que ficou previamente acordado e aí, efectivamente, deve ser aplicada a Lei e deve ser aplicada a sanção. Agora pode haver é situações que eu ache... o acordo não foi bem feito (...) porque o acordo não foi ajustado às suas verdadeiras necessidades.(...) Aí não, acho que temos que ter essa capacidade de discernimento e dizer que efectivamente, por alguma razão, ou por várias razões, não é, o acordo não foi o mais bem, o mais bem executado e deve ser revisto o acordo e a pessoa não deve ser penalizada.”* (ETA, Pág.56, linhas 25-30; Pág. 57, linhas 3-4 e 6-11).

No entanto, como também já foi referido (4.4.2.), uma das limitações que pode existir ao estabelecimento de uma relação de confiança entre beneficiário e técnico, necessária ao cumprimento dos objectivos de negociação do Programa de inserção é a quebra dessa

confiança pelo sentimento de medo que os destinatários da medida podem ter pelo poder que o técnico representa em relação à medida.

O tempo para a elaboração do diagnóstico das situações familiares, negociação do Programa de inserção adequado, incluindo o planeamento e articulação das acções com os parceiros das diversas áreas e o continuo acompanhamento das famílias, não é compatível com um elevado número de processos, pelo que na maioria dos casos este factor constitui uma verdadeira limitação a uma intervenção eficaz.

A este respeito, para a coordenadora distrital, os técnicos estão “*sobrecarregados*” (ECD, Pág.16, linha 23) e que é “*difícil o acompanhamento de todas as famílias com processos activos de RSI*” (ECD, Pág.15, linhas 8-9, e por isso têm “*(...) que priorizar (...)*” (ECD, Pág.15, linha 29).

*“Pois, a negociação dos Programas de Inserção pressupõe tempo, pressupõe acompanhamento técnico, pressupõe uma disponibilidade muito grande e é óbvio que com o volume de trabalho que todos os técnicos, neste momento têm, é difícil, acompanhar todas as famílias que têm processos activos (...)*” (ECD, Pág.15, linhas 3-8).

*“ (...) perante o quadro que nós temos e considerando toda a exigência que a própria comunidade nos faz e o serviço também nos faz, os técnicos têm que priorizar. Ao priorizar, têm que definir, do leque de famílias que têm em acompanhamento ou para acompanhamento, aquelas, aquela bolsa que, de facto, têm que acompanhar e com quem têm que definir os programas de inserção (...)*” (ECD, Pág.15, linhas 25-36).

Por outro lado, a coordenadora distrital considera que os técnicos devem investir é na elaboração do diagnóstico. A este respeito, já analisamos anteriormente (4.4.2.) que este é, de facto, um elemento fulcral no desenho de um programa adequado às necessidades das famílias, na medida em que deve ser o suporte para identificar recursos, dinâmicas locais e familiares.

Este diagnóstico, por norma tem sido feito, segundo Hespanha (2005) de uma forma fragmentada, estática na identificação dos problemas, descoordenada nas intervenções com a família, descontextualizando os indivíduos das suas famílias e das suas redes de suporte e centrando o diagnóstico apenas nos défices e não nas competências que estes têm.

Antes, a intervenção, segundo Hespanha (2005) deve passar pela colaboração activa dos beneficiários e sua família, o seu ponto de vista relativamente aos problemas e as estratégias que usam para os resolver envolvendo a rede social que os contextualiza e as suas competências.

*“ (...) por outro lado, aquilo que, para a definição do Programa de Inserção, as acções do Programa de Inserção, onde os técnicos devem investir mais, no meu entender é, na avaliação de diagnóstico, é exactamente antes da definição do Programa de Inserção (...)”* e complementa dizendo que *“ (...) tem que haver um investimento muito grande, por parte dos técnicos, no acompanhamento, no estar presente, no dialogar, no perceber as dinâmicas daquela família, para depois poder definir as acções.”* (ECD, Pág.16, linhas 4-14).

Também para o técnico de Xis, o Programa de Inserção no âmbito da medida *“ (...) é de extrema importância e é aí que nós temos que actuar.”* (ETA, Pág.11, linhas 25-26)

*“ (...) terá que ser de acordo com toda a filtragem que é feita dos problemas, trabalharmos as competências e potenciarmos a integração das pessoas, sempre com os beneficiários, portanto eles têm que estar cada vez mais ao nosso nível, ou melhor, nós é que temos que estar ao nível deles se calhar, e a própria parceria, os próprios parceiros, também terem consciência disto e desbloquearem, por vezes, alguns obstáculos que eles criam, para permitirem a este tipo de população o acesso a outras áreas de inserção, que até aqui lhes foram vedadas.”* (ETA, Pág.12, linhas 5-17)

Quanto a este aspecto a Técnica do concelho de Xis se considera que a grande limitação para a inserção das famílias é mais a falta de envolvimento da comunidade do que a falta de tempo para o acompanhamento.

*“Eu neste momento, penso que já não. (...) Eu neste momento, ponho mais a tónica na comunidade.”* (ETA, Pág.55, linhas 8 e 10-11).

*“Porque é assim, as próprias entidades e as tais entidades que têm responsabilidade social, elas próprias ainda não efectuaram mudanças que lhes permita integrar estas pessoas (...)”*(ETA, Pág.55, linhas 13-16).

Esta considera também, que continua a não ter o tempo necessário ao acompanhamento das famílias. A compatibilidade deste com as restantes funções do representante da segurança

social no concelho sobrecarrega os Técnicos e por isso investe frequentemente no acompanhamento das pessoas através da frequência destes em cursos de formação.

*“É assim, sinto muito é a falta de tempo, a falta de, muitas vezes, me poder coordenar e o facto de, neste momento, haver muitos poucos recursos a nível de técnicos do social, aqui no concelho, limita, limita ainda mais a minha actuação, porquê? Porque depois acabo por ser sobrecarregada.”* (ETA, Pág.52, linhas 5-10).

*“Começa a não ser possível desenvolvermos tanto trabalho.”* (ETA, Pág.52, linhas 14-15).

*“Agora, o que é que nós tentamos, de alguma forma, para rentabilizar, para rentabilizar este, este processo, é fazer o acompanhamento através destes cursos de formação, ou seja, em vez de fazermos um acompanhamento mais individualizado, fazermos um acompanhamento a nível de grupo e tentamos trabalhar a partilha, dentro do próprio grupo e que o grupo funcione, também, como um espaço de auto-ajuda, em que as pessoas, conjuntamente, eh... trabalhem os seus problemas e alterem os seus modos de vida.”* (ETA, Pág.52, linhas 15-26).

Mas relativamente a uma triagem feita dos processos de famílias mais difíceis de trabalhar, a Técnica do concelho de Xis considera que *“(...) isso já aconteceu, já, já, enquanto estive noutros concelhos e neste, quando vim para cá. Quando vim para cá, nos inícios, eu tinha muito pouco conhecimento das situações, acabava por ser os parceiros, que já cá estavam no local e que já conheciam, que tinham um maior, um maior conhecimento das situações e que tomaram deram algumas informações, que nos levaram a tomar decisões que eu, neste momento considero que não foram as adequadas(...)”* (ETA, Pág.58, linhas 23-31; Pág. 59, linha 1).

Esta opinião vem também, de encontro a outro aspecto já referido anteriormente (4.4.2.) e que decorre necessariamente da falta de envolvimento da família, pelo discrepância de objectivos em relação à medida por parte dos intervenientes, em que gera bloqueio na comunicação entre eles e que compromete o sucesso do cumprimento do programa de inserção delineado, e gera um sentimento de desconfiança por parte do técnico em relação ao empenhamento da família relativamente à inserção e leva a que este abandone o acompanhamento da família, dedicando-se a outras.

Como já tivemos oportunidade de analisar, o volume processual é uma limitação clara para o acompanhamento adequado das situações, designadamente para a realização de um

diagnóstico da situação problema, o que dificulta e muitas vezes compromete um trabalho de envolvimento das famílias e adaptação do programa de inserção como parte do seu próprio processo de mudança.

Para a Técnica do concelho de Xis, esta metodologia é nova e todos os que trabalham na área social no âmbito desta medida, têm que operar mudanças.

*“(...) o Rendimento Social de Inserção veio implicar uma metodologia completamente diferente, de trabalho, que nem nós estávamos habituados, nem nós técnicos, nem os parceiros, nem os beneficiários, portanto, todos nós temos estado sempre a operar mudanças e a tentar trabalhar de outra forma, portanto a trabalharmos todos de igual, mas atendendo sempre ao beneficiário.”* (ETA, Pág.12, linhas 25-28 e Pág. 13, linhas 1-5)

*“(...) os beneficiários não estavam habituados a esta forma de trabalho, também lhes é difícil projectarem-se em termos de futuro (...) mas também porque não estavam habituados da parte dos serviços a serem confrontados e a ser-lhes pedida uma reflexão acerca do seu futuro e da sua própria vida, portanto, de alguma forma eles eram sujeitos passivos, a vida deles era aquela e assim iria continuar.”* (ETA, Pág.13, linhas 6-16).

## **6.6. O compromisso para a inserção**

Como já foi analisado anteriormente (3.3.) o contrato para a inserção é o reconhecimento da capacidade de compromisso por parte dos beneficiários, reconhecendo-os como cidadãos de plenos direitos, mas também uma responsabilização por parte da sociedade para a disponibilização de recursos necessários à execução das acções com vista à inserção das famílias.

A este respeito, se a participação das entidades é central para o sucesso deste compromisso, o acompanhamento adequado do técnico às famílias, o diagnóstico aprofundado das famílias e a clarificação dos objectivos e meios da medida são factores essenciais para que o programa delineado corresponda às expectativas e necessidades dos indivíduos.

Neste sentido a relação de confiança estabelecida entre os intervenientes deste processo é imprescindível para uma negociação com sucesso e para que este momento deixe de ser um procedimento meramente administrativo, em que a mecanicidade da elaboração domina esta fase.

Uma das questões avançadas neste estudo tem a ver com a descrença que os beneficiários têm na possibilidade de uma inserção bem sucedida, deriva da falta de confiança que o beneficiário tem no Técnico de Acompanhamento.

Um dos aspectos centrais nesta questão prende-se com a falta de permanência temporal de um técnico no acompanhamento das famílias. Em muitos casos os técnicos da Segurança Social têm uma grande rotatividade entre os concelhos do distrito, ou então encontram-se sediados na sede do distrito, deslocando-se, apenas, em dias específicos, aos concelhos a que estão afectos, para reuniões, visitas domiciliárias, ou atendimentos de Acção Social ou RSI.

Esta situação acaba por não ser benéfica para a construção de uma relação de confiança entre os intervenientes. No concelho de Xis, relativamente ao acompanhamento técnico, desde o início da medida, a técnica explicou que “(...) desde o início da medida, (o concelho Xis) teve sempre o mesmo técnico (...) mas a técnica não estava cá a tempo inteiro e agrupava o trabalho dela com outro concelho (...) portanto vinha cá apenas fazer os atendimentos, não estava cá sediada, vinha cá fazer os atendimentos e às reuniões.” (ETA, Pág.28, linhas 6-7, 9-11 e 12-14).

“(...) um trabalho efectivo era impossível ser feito, não era feito, a inserção não existia.” (ETA, Pág.29, linhas 14-16).

“ (...) Não é só pelo, pelo, pelos acordos que, apesar de poderem ser contratualizados, não eram efectivados, mas vê-se na própria postura que os beneficiários têm hoje connosco, que não tinham quando eu vim para cá.” (ETA, Pág.29, linhas 16-21).

“ (...) Quando eu vim para cá o beneficiário, a inserção era sempre um problema, era vista como um problema, era vista como uma obrigatoriedade.” (ETA, Pág.29, linhas 21-24).

“ (...) o que se verifica agora já é o contrário. As pessoas, os beneficiários aderem, aderem de uma forma muito, muito colaborante, eles próprios já dão sugestões do que gostavam, do que gostavam de fazer(...)” (ETA, Pág.30, linhas 5-9).

A complexidade que envolve os procedimentos desta medida, aliada à falta de competências individuais e familiares destes indivíduos beneficiários, bem como a situação de carência em que estes se encontram, levam a um distanciamento da medida que é agravado pela falta de clareza e o excessivo formalismo na aplicação da medida.

*“Portanto, não havia aqui um processo de negociação, o beneficiário não entendia o Rendimento Social de Inserção dessa medida, dessa forma, não.” (ETA, Pág.29, linhas 27-30).*

*“(...) sempre que lhes era colocada alguma acção de inserção, a imagem que eles tinham era muito negativa, da inserção.” (ETA, Pág.30, linhas 1-3).*

É importante percebermos que há uma necessidade de se estabelecer uma relação de confiança entre o beneficiário e o técnico e para isso é preciso que haja alguma estabilidade nos técnicos afectos a um concelho, o que por outro lado pode ser penalizante se este tiver algum conflito patente com as famílias.

Relativamente a este aspecto, também o parceiro da Educação do NLI de Xis, considera que é muito importante o acompanhamento do profissional para que haja uma motivação para o cumprimento das acções contratualizadas.

*“(...) Há pessoas que esquecem, que voltam para assinar o Acordo, já não se lembram (...) Há pessoas que nunca tiveram este contacto com o Acordo de Inserção, ficam, se calhar, desconfiadas (...) é um trabalho que também, principalmente a nível... que é feito pela Dr<sup>a</sup> Maria Social, pela Assistente Social que tenta sempre esclarecer, antes de ser assinado esse acordo, com todos os utentes, tenta sempre esclarecer minuciosamente o que é que eles estão a fazer, o que é que estão a assinar, que tipo de compromisso é que está a haver entre eles e as diferentes entidades que vão participar no Acordo de Inserção” (EPNLI, Pág. 45, Linha 21-31; Pág. 46, Linha1-5).*

Outra das questões os riscos à volta da contratualização para a inserção tem a ver com o desfasamento temporal entre a negociação do programa de inserção e a assinatura do acordo de inserção, com a presença dos parceiros implicados, que vai estar bem visível no próximo capítulo (7) em que vamos analisar especificamente quatro casos em que observamos o processo de negociação até à sua contratualização e onde em nenhum dos momentos de celebração dos Acordos de Inserção estiveram todos os parceiros implicados,

*“Mas começo a ver, que eles começam a ter outra noção. Começam a ter mesmo a noção que aquilo vai-os ajudar, de alguma forma, também a melhorar a sua qualidade de vida (...) penso que tem, tem estado a haver uma evolução nesse aspecto (...) a Assistente Social (...) a Segurança Social, é um parceiro fundamental, e havendo um bom acompanhamento (...) o*

*acompanhamento bem feito é meio caminho andado.*” (EPNLI, Pág. 46, Linha 30-31; Pág. 47, Linha 1-2, 21-23, 27-33; Pág. 48, Linha 9-10).

Neste sentido, em relação ao motivo para a inversão da imagem negativa que os beneficiários tinham relativamente à vertente da inserção, no concelho de Xis, o técnico de acompanhamento considera que “(...) *se efectivamente nós trabalharmos, de uma forma continuada com os beneficiários, vê-se aqui o resultado (...)*”(ETA, Pág.31, linhas 6-9).

E a este respeito, das entrevistas realizadas às famílias beneficiárias da medida com Acordo de Inserção celebrado há mais de seis meses, todas elas manifestam, para além de conhecerem o dia de atendimento e o nome da Técnica de Acompanhamento, existir de uma relação de confiança com esta.

*“(...) ela é muito respeitadora. E eu também gosto muito dela”.* (EB1, Pág. 14, Linha 37-38)

*“Ela é senhora, muito boa senhora, muito boa senhora, mas se ela visse que eu que não tinha necessidade de estar a receber, ela cortava, ai isso era logo, porque ela tem pena dos pobres, mas aqueles que tem direito.”* (EB2, Pág. 21, Linha 32-37)

*“(...) eu só vou ter com a senhora doutora Maria Social, quando realmente eu vejo que não consigo resolver a minha situação (...) Eu tenho uma relação boa com ela, dá bons conselhos.”* (EB3, Pág. 27, Linha 18-21; Pág. 28, Linha 5-6)

*“(...) do contacto que tenho tido com ela, para mim ela é uma pessoa cem por cento, é uma pessoa que escuta-nos, ouve-nos, tenta-nos dar apoio(...)”* (EB4, Pág. 10, Linha 29-32).

Estas opiniões vêm de encontro à visão positiva que os beneficiários tem da relação com os Técnicos, como já foi abordado anteriormente (3.2.) em que este é considerado quase como um confidente e que vem responder, de alguma forma à hipótese avançada neste estudo, relativamente à descrença dos beneficiários derivar da falta de confiança no profissional.



## 7. ESTUDO DE CASOS DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO PARA A INSERÇÃO

Este estudo propõe-se a conhecer os factores que envolvem as práticas de negociação / contratualização para a inserção, no âmbito da medida de Rendimento Social de Inserção, o que implicou a necessidade da *Observação Directa não participante* de entrevistas entre as famílias beneficiárias e o Técnico de Acompanhamento, com o objectivo de captar os comportamentos dos intervenientes no momento da negociação para a inserção, para perceber o impacto que esta vertente da medida tem nos beneficiários.

De modo a conseguirmos interpretar com maior clareza este impacto, tentamos reunir o máximo de informação sobre o contexto da inserção, as expectativas dos intervenientes e neste sentido conjugamos a observação do momento da negociação e contratualização do Acordo de Inserção com o diagnóstico técnico sobre cada uma das famílias que observámos tanto a perspectiva do Técnico relativamente ao Programa de Inserção negociado, como as expectativas e opiniões dos beneficiários da medida.

Neste capítulo vamos então incidir no estudo de quatro famílias beneficiárias da medida de RSI, que encontrando-se já a receber a prestação mensal vão, nesta fase, negociar o primeiro Programa de Inserção. Para além deste momento, pudemos igualmente observar a contratualização de algumas acções de inserção entre as famílias e o parceiro da área da Educação, nos Acordos de Inserção que contemplavam acções nesta área.

Um grupo de hipóteses avançadas neste estudo, como já foi abordado, prendem-se com a questão de que a descrença que os beneficiários têm na possibilidade de uma inserção bem sucedida estar associada a atitude destes em usar a margem de manobra que lhes é dada no âmbito da medida, para obter os melhores resultados.

Tentaremos, de modo a aprofundar esta questão, obter dados que nos possibilitem avançar no conhecimento sobre se essa descrença se pode manifestar numa reserva mental, relativamente ao cumprimento do programa negociado, mas também se essa descrença deriva da falta de confiança que o beneficiário tem no Técnico de Acompanhamento.

Outra das questões colocadas tem a ver com a existência de uma relação desigual entre o profissional / Técnico de Acompanhamento e o beneficiário, que mostra uma posição de subalternidade deste último.

Como esta questão implica alguns conceitos que para além de serem difíceis de operacionalizar, pela sua subjectividade, são igualmente delicados na sua abordagem, neste estudo, optámos por aplicar alguns aspectos chave, utilizados pela Comissão Nacional do RMG, desde o início da medida (CNRM, 1998), como guia para uma boa aplicação da medida, tendo sido criada, para o efeito, uma Grelha para Observação directa, das entrevistas entre o Técnico de Acompanhamento e o Beneficiário / família, com vista à negociação do Programa de Inserção (Anexo 7).

Com base nestes princípios subjacentes à filosofia de Inserção, vamos tentar analisar as posturas dos intervenientes, bem como o contexto físico e psicológico em que decorre o momento da negociação.

### **7.1. Caso 1**

Como já foi caracterizado anteriormente, em conjunto com os restantes beneficiários entrevistados, de acordo com os dados obtidos no processo familiar, estamos perante uma família reconstituída, composta por casal jovem em união de facto, com três menores a cargo, filhos apenas da mulher, que é a titular da prestação. Trata-se de um casal com baixas habilitações literárias e ambos com trabalho precário. Não há registo de problemas de saúde.

Relativamente à habitação, vivem em apartamento, no centro da vila, de renda, apresentando no processo uma tipologia de T1, (a informação obtida em entrevista à beneficiária titular, pudemos aperceber que houve uma mudança recente da família para um novo apartamento com melhores condições, o que possivelmente ainda não estaria actualizado no processo). Em termos de conforto e salubridade tem registo de ter água canalizada, luz, esgotos, cozinha e retrete e em termos de estado de conservação, ser razoável.

Dos dados que pudemos obter através da análise de conteúdo do processo familiar, o auto-diagnóstico feito pelos beneficiários relativamente à sua situação social e económica, em termos de problemas apresentados, são indicados o facto de ter “três filhas sem retaguarda familiar”; a “falta de rendimentos” e a “existência de dividas / prestação ao banco” para aquisição de viatura. Em termos de pedidos que a família faz ao serviço é o Rendimento Social de Inserção.

Em termos de diagnóstico técnico, o tipo de problemas / vulnerabilidades apresentados são “baixos rendimentos de trabalho”, “Endividamento”, “Falta de cobertura dos equipamentos sociais” e “suporte familiar insuficiente”. No que diz respeito ao tipo de competências / potencialidades que o técnico identifica, são “hábitos de trabalho”, “auto-estima” e “consciência dos problemas”.

Relativamente ao diagnóstico familiar feito pela Técnica de Acompanhamento:

*“É uma família monoparental, portanto, com filhos. Tem aqui alguma desorganização familiar, mas é mais ao nível das relações. Esta moça tem tido dificuldades em se autonomizar, apesar de tudo, é assim, apesar do suporte dela familiar de origem, sua mãe e o seu, e o seu agregado não lhe terem dado suporte suficiente para ele desenvolver uma vida autónoma, ela tem tentado procurar encontrar um parceiro que consiga, efectivamente com ela ter uma vida equilibrada e ser autónoma, mas ela não tem conseguido, portanto, esta, esta, esta moça já é o terceiro companheiro que tem... Por outro lado só dizer isto, como ela vai tendo vários filhos, ela neste momento tem três filhos, ela não consegue depois ter um apoio de rede que lhe permita a sua integração laboral e uma integração laboral que seja sustentável, porque ela tem o 6º ano, se não estou em erro, tem o 6º ano e como tal, também em termos de trabalho, os rendimentos que ela possa ter, num país como o nosso, não são muitos.”* (ETB5, Pág. 2, Linha 28-38, Pág. 3, Linha 1-11).

Em termos de potencialidades e constrangimentos que a família apresenta, a Técnica de Acompanhamento considera os seguintes aspectos:

*“As potencialidades é o facto desta moça ter consciência dos seus problemas e de querer, efectivamente, romper com este ciclo em que ela vive, por outro lado, a nível dos constrangimentos nós não temos respostas suficientes para colmatar esta situação. Respostas... a que nível?!?! Agora tivemos ao nível da integração da criança em ama, mas não tínhamos, portanto, conseguimos agora já ultrapassar essa situação (...)”* (ETB5, Pág. 3, Linha 14-22).

*“(...) Ela tem uma boa relação com as crianças, isso tem, isso é outra das potencialidades(...)”* (ETB5, Pág. 3, Linha 29-31).

*“Dos constrangimentos da família, o que eu vejo são relações muito pouco fortalecidas, das relações familiares, designadamente as relações entre o casal, ainda são relações muito pouco fortalecidas.”* (ETB5, Pág. 3, Linha 26-29).

Parece-nos ser uma família que apesar de manifestar alguma familiaridade com a situação de fragilidade económica na sua história de vida, não sente o peso de estar exposto a uma situação de pobreza a tal ponto que lhe tenha provocado carências várias ao nível das necessidades básicas que os tenham lesado de uma forma muito profunda, em aspectos da sua personalidade.

### ***7.1.1. A relação da família com o Técnico***

Para que se possa contextualizar a relação entre a família e o Técnico de Acompanhamento, no âmbito da medida de RSI, podemos dizer que esta é a primeira vez, como já vimos anteriormente, que a família requereu a medida de RSI. O primeiro contacto destes com o serviço social da segurança social local, foi através da técnica actual e há relativamente pouco tempo (cerca de um ano antes da entrevista).

Em termos de frequência de contactos, houve cerca de seis, até à data em que, formalmente, vai ser negociado o programa de inserção, porém não foi feita nenhuma visita domiciliária, nem houve qualquer contacto com o companheiro da titular da prestação.

*“(...) O companheiro trabalha, e o companheiro também esteve em França até há pouco tempo. E o que acontece é assim: sempre que as pessoas trabalham nós tentamos, efectivamente, não interferir na vida laboral, portanto, nos períodos de trabalho deles. Trabalhamos, sim, o companheiro através da própria pessoa.”* (ETB5, Pág. 5, Linha 32-38).

Sobre este aspecto já analisamos anteriormente que, para além da negociação não dever ser apenas um momento, mas sim uma fase mais alargada no tempo, para que seja a própria família a enunciar o seu próprio projecto de vida futuro, o processo de negociação deve ser incluir todos os elementos do agregado familiar.

Esta presença e acompanhamento da família é essencial ao envolvimento de todos os elementos, mas também ao aprofundamento do diagnóstico da família e as propostas que cada um deles tem para as dificuldades que atravessam.

A titular da prestação identifica claramente a sua técnica de acompanhamento e explica a forma de a contactar sempre que necessita.

*“Dirijo-me até ela, ou vejo se ela está ou espero para ela me atender, se ela estiver, sei que está em qualquer dia, mas para mim é a quarta-feira. Se recebo uma carta, dirijo-me logo lá no dia marcado, na hora marcada (...)”* (EB5, Pág. 15, Linha 29-33)

Considera que tem sido acompanhada devidamente pela técnica e descreve a relação que tem com ela, como bastante positiva, caracterizando-a como *maternal* e de *confidencia*.

*“(...) Quer-se dizer, é assim, sinto que está ali uma pessoa, talvez no lugar de mãe, uma pessoa que está a preparar o meu futuro, que a minha mãe não o pode fazer. É uma segunda mãe, não é? Basicamente serve como uma progenitora, mais... uma pessoa que está a preparar o nosso futuro. É isso que eu vejo.”* (EB5, Pág. 15, Linha 35-38; Pág. 16, Linha 1-4).

*“(...) uma pessoa confidente... também de saber ouvir a gente, de amizade. Também há uma parte ali que deve, tem que fazer parte da própria pessoa, tentar perceber o caso dela e fazer um pouco de conhecimento da vida dela e de amizade também. Estar ali para nos ouvir, pronto. É uma pessoa espectacular, assim é preciso estar lá essa pessoa para nos ouvir.”* (EB5, Pág. 16, Linha 26-33).

Este sentimento vem de acordo com o que já foi analisado anteriormente, relativamente à relação tipo entre o beneficiário de uma medida individualizada, que considera a técnica de acompanhamento como uma confidente, estabelecendo com ela uma relação de confiança, que facilita a relação empática, tão importante para que o processo de negociação seja prosseguido de uma forma *“integrativa”* e não *“impositiva”*.

### **7.1.2. O momento da negociação**

Na observação directa da entrevista entre a família beneficiária da medida e a técnica de acompanhamento tendo em vista a negociação do Programa de inserção, que posteriormente vai ser contratualizado, tivemos em conta, como já foi explicado anteriormente, os princípios subjacentes à medida que dão orientação acerca da postura adequada dos técnicos, da importância de espaço físico adequado e das atitudes possíveis por parte dos beneficiários. Estão são elementos de extrema importância para o estabelecimento de uma relação empática

e de um contexto que proporcione um momento de exteriorização de sentimentos, neste processo de negociação.

Em termos de contexto, neste caso, podemos dizer que houve a presença, no decurso da entrevista, de alguns factores perturbadores, designadamente o toque de telemóveis tanto da beneficiária, como da técnica, assim como o toque do telefone do gabinete da técnica, sem que nenhuma das duas tivesse atendido.

No que diz respeito às condições físicas, a entrevista decorreu no gabinete da técnica de Acompanhamento, numa mesa redonda, num ambiente de tranquilidade, uma vez que o referido gabinete se situa no 1º piso do edifício da segurança social, sem qualquer outro serviço no mesmo piso. Neste sentido podemos dizer que a entrevista decorreu num espaço privado de atendimento, com condições físicas dignas.

Relativamente à importância dada pelo técnico às implicações da entrevista na vida da pessoa, observámos um tratamento simples, respeitoso para com a titular da prestação, que foi o único elemento convocado para a entrevista. Foi respeitada a hora marcada para a entrevista, que teve em conta o horário de trabalho deste elemento (“entrevista marcada às 11 horas da manhã, porque a titular trabalha e só pode a esta hora”) e que decorreu durante cerca de 30 minutos.

No que diz respeito à postura do profissional, ao longo de toda a entrevista observámos que utilizou uma linguagem natural e simples, apresentou-se e definiu o seu papel na medida, explicou os objectivos, meios existentes e a necessidade de participação por parte da família.

Observámos também que a técnica demonstrou descrição e frontalidade na investigação acerca da vida do utente, não critica a família, nem dá palpites de interpretação dos problemas, partindo da experiência de vida, tal como é narrada pela família e reformulando os factos descritos pela beneficiária, para ficar mais claro.

Apesar de terem sido criadas condições para que a beneficiária descrevesse a situação actual e as raízes que levaram ao problema da exclusão, foi feito de uma forma muito superficial, tendo parecido, no entanto, que estes assuntos tinham sido explorados em entrevistas anteriores, havendo já um conhecimento profundo da situação pela técnica de acompanhamento.

A Técnica apresentou uma atitude realista e mobilizadora, criando igualmente condições para que a beneficiária verbalizasse propostas de acções para o programa de inserção da sua família.

A entrevista decorreu num ambiente que traduziu confiança entre os elementos, em que havia um conhecimento mutuo dos papeis desempenhados sem uma imposição de acções e com abertura para que a beneficiária verbalizasse as acções necessárias ao delinear do seu projecto de vida.

No que diz respeito à postura da beneficiária, demonstrou uma atitude respeitosa para com a técnica de acompanhamento, confiante no futuro e no programa de inserção que estava a ser construído e uma atitude activa perante a medida. Em consonância com esta atitude, a beneficiária responde a questões ligadas ao projecto de vida da sua família com expectativas claras em relação ao apoio que quer ter.

Trata-se de uma das únicas beneficiárias entrevistadas, que é da opinião que se vai conseguir autonomizar economicamente, relativamente à medida. Este dado é importante, apesar de não sabermos a opinião do outro elemento do casal, na medida em que, desde logo, nos mostra que não há uma descrença, à partida, na possibilidade de uma intervenção bem sucedida.

Relativamente à relação que esta beneficiária demonstra com a medida de RSI, podemos dizer que se aproxima de uma relação directa e assumida, conforme a tipologia descrita anteriormente (3.2.2.), na medida em que demonstra ter consciência do direito à prestação e por isso candidata-se e encara a questão da inserção também de uma forma directa.

Ao longo da entrevista, foi gerado um grau de confiança relativamente alto, assim como um grau de análise da situação de exclusão, de acordo com a relação de confiança descrita pela beneficiária relativamente à Técnica.

Quanto à hipótese que tínhamos que aponta para a existência de uma relação desigual entre o profissional e o beneficiário, mostrando uma posição de subalternidade deste último, parece-nos visível que, para além de haver uma relação empática entre estes dois intervenientes, tanto a técnica utilizou todas as estratégias que incentivam à negociação entre verdadeiros parceiros, como a beneficiária, assumindo uma postura directa, consciente e activa da sua situação, facilita a negociação, mostrando que não existe qualquer posição de subalternidade, neste caso.

Em relação ao programa de inserção negociado, este apresenta respostas pré-concebidas, embora adequadas à situação explanada e de acordo com as expectativas da beneficiária, tendo sido bem explicitados e negociados os objectivos e obrigações das partes integrantes do programa de inserção.

*“(...) portanto, a nível de equipamento social, na questão da sua integração em ama legalizada, a nível de trabalho será a regularização do contrato com a entidade patronal e aqui, também, pensava negociar com o centro de emprego, no sentido de se saber efectivamente se haverá algum apoio do Centro de Emprego para esta situação, em termos de trabalho. Como é um primeiro emprego pode haver, também aqui um apoio para a empresa, porque também seria estimulante. Depois a nível de com a Câmara, é a negociação da habitação social para habitação própria (...)” (ETB5, Pág. 5, Linha 1-12)*

Parece-nos uma situação em que para além de não haver descrença por parte dos beneficiários na possibilidade de uma inserção bem sucedida, também não parece haver uma atitude, por parte da família, de utilização da margem de manobra que têm para obter resultados ligados ao aumento da prestação, ou a acções que não impliquem grandes mudanças, apontando, antes para acções, mesmo que pré-concebidas, que são demonstrativas de uma projecto para o futuro da família.

Neste sentido a questão da descrença na possibilidade de uma inserção bem sucedida, se poder manifestar numa reserva mental relativamente ao cumprimento do programa negociado, para além de não termos dados suficientes uma vez que apenas observámos a negociação e contratualização do Acordo de Inserção, neste caso, a questão não se punha uma vez que analisámos que não há uma atitude de descrença logo à partida.

#### ***A negociação das várias acções de inserção***

Através da negociação das várias acções de inserção podemos observar uma interacção de igual para igual, em que o Técnico conduz a entrevista e vai dando pistas para que os temas sejam abordados e a família possa enunciar as suas necessidades e formas de ultrapassar.

*“Técnica: Olhe no âmbito também do RSI, tinha aqui o problema da sua filha mais nova...*

*Beneficiária: Certo*

*Técnica: ... que ia consigo para o trabalho, não é assim?*

Beneficiária: *Sim.*

Técnica: *Portanto, a partir de agora... A partir de Setembro? Irá integrar a ama. E mais? O que é que nós vamos precisar mais para daqui a uns tempos vocês, efectivamente, sigam a vossa vida?*

Beneficiária: *Neste momento... Agora da minha parte tenho orientado, a minha situação, tenho as letras do carro em dia, portanto está tudo em dia, falta agora a parte do Ambrósio<sup>21</sup> que quer o filho ao pé dele, também...* (ODB5, Pág. 3, Linhas 9-29)

É visível o conhecimento por parte da técnica, da situação e das dificuldades apresentadas e também uma abertura para que sejam os próprios beneficiários a verbalizar as suas propostas.

“Técnica: *Então vamos lá a ver. A nível do Acordo de Inserção, portanto das várias áreas, que nós temos que trabalhar para que vocês fiquem de uma vez por todas integrados e que daqui a uns tempos não seja necessário o nosso apoio, será através da ama...*

Beneficiária: *Sim*

Técnica: *É assim? Através de um trabalho para si a tempo inteiro...*

Beneficiária: *Isso tudo em Setembro, penso que...*

Técnica: *As vossas dívidas vão ser saldadas, também, com o apoio também do RSI.*

Beneficiária: *Eu pensei para mim...*

Técnica: *Acha que assim, desta forma, que ...*

Beneficiária: *Dentro de...*

Técnica: *Será o caminho para vocês?*

Beneficiária: *De Setembro em diante, mais ou menos na minha ideia, três, quatro meses, meio ano talvez (...)* (ODB5, Pág. 6, Linhas 20-35)

Já podemos verificar a identificação e ordenação das acções, fruto da tomada de decisão entre os parceiros neste processo de negociação.

“Técnica: *Ò Amélia<sup>22</sup>, então vamos lá a ver, para a gente sistematizar aqui um bocadinho o trabalho: Então relativamente ao acordo de inserção que nós temos que fazer será, relativamente à ama, à integração da Íris na ama, é isso?*

Beneficiária: *Uhm, Uhm...*

Técnica: *E relativamente ao trabalho a tempo inteiro da Amélia na sua tia?!?*

---

<sup>21</sup> Nome fictício.

<sup>22</sup> Nome fictício.

Beneficiária: *E dessa forma temos que avaliar, não é? Depois, estando no mês de Setembro e Outubro (...) já fica uma avaliação o mais positivo.*” (ODB5, Pág. 11, Linhas 7-19)

A Técnica tenta também deixar claro o projecto negociado para que haja uma interiorização do que foi definido perante a ordenação das acções previstas.

“Beneficiária: *Ahhh... uma situação que me ocorre. Está à venda umas casas, através da Câmara, através da Assistência social, (...) em Xis, que o Ambrósio falou-me que estaria interessado, o que é que é que era preciso fazer para que consigamos estar numa casa nossa?*

Técnica: *Vocês querem acesso à habitação própria, é através da colega da Câmara.*

Beneficiária: *Sim.*

Técnica: *Mas isso também pode ser falado aqui na reunião. Isso também faz parte do acordo...*

Beneficiária: *Pode pôr uma anotaçãozinha para lembrar desse artigo, desse...*” (ODB5, Pág. 12, Linhas 4-22)

Se por um lado a Técnica dá abertura suficiente para que a beneficiária exponha o seu ponto de vista, por outro lado, podemos ver que não há uma preparação e planeamento exaustivo do plano de inserção, que o negociador devia ter, para esta entrevista, o que pode, de alguma forma, comprometer o sucesso da negociação.

### ***A postura dos intervenientes***

De acordo com a expressão de confiança da beneficiária, na sua futura autonomização relativamente à medida, podemos ver aqui a manifestação clara de que esta tem um projecto de vida delineado que consegue programar a curto e médio prazo.

“Beneficiária: *Quero o mais rapidamente possível que isto... porque eu é assim, eu não gosto de estar a pensar que eh pá, há aquilo para pagar e ai meu Deus e depois se isto não corre bem, depois basta que isto seja...*

Técnica: *Já vão entrar numa fase de um maior equilíbrio*

Beneficiária: *É, é isso.*”(ODB5, Pág. 7, Linha 1-5)

Apesar do processo de negociação nunca ter incluído o outro elemento do agregado familiar, a titular da prestação demonstra, pelo menos, ter abordado a questão com o companheiro e tem a oportunidade de manifestar a vontade e preocupação de ambos relativamente às condições habitacionais.

“Técnica: *Aqui já temos mais um dado para o acordo ó... já temos também na área da habitação.*

Beneficiária: *Que seria importante em vez de estar a pagar 250 euros por uma renda de uma casa que nunca é nossa, estaríamos a pagar sim um valor mais, mais acessível.*

(...)

Beneficiária: *Isso seria mais interessante. E ele (o companheiro) falou nisso e disse para eu falar aqui, precisamente, uma vez que ele não pode estar presente, está a trabalhar, mandou-me a mim falar nisso.*

(...)

Beneficiária: *Isso, no meu entender é o mais importante”* (ODB5, Pág. 12, Linha 25-31, 37-38; Pág. 13, Linha 1-3, 12)

### **7.1.3. A perspectiva da inserção**

Estamos perante um casal jovem, que não sente o peso de uma história de vida de insucessos e pobreza e como tal tem ainda expectativas grandes em relação à saída de uma situação de pobreza.

Como já foi analisado anteriormente, esta é uma das famílias que acredita que o Rendimento Mínimo Garantido e o Programa de Inserção os vai ajudar a melhorar a vida, mas também é uma das únicas que considera que essa melhora vai no sentido de os ajudar a serem autónomos economicamente, num futuro próximo.

“ (...) eu penso que sim e penso também que a forma seria então, de acordo com os meus pedidos ficarem cumpridos, como eu já sei que vou ter uma ama para a bebé, já está tudo, já está a correr bem, ela vai... a senhora doutora vai fazer o pedido para uma casa de habitação social, ora aí automaticamente eu acho que sim, que nós estamos a entrar no progresso. Porque eu tenho carro, não é? Tenho carro em meu nome, pago a prestação do carro, essa parte está... tenho tudo em dia, pronto, e quero agora que as coisas andem para o outro lado, quero que agora haja um... como um bolo, cresce com o fermento, quero agora que também haja fermento na minha vida para crescer e para correr bem.” (EB5, Pág. 13, Linha 6-20).

Em termos do que gostaria de ver mudado na vida, as expectativas vão de encontro essencialmente a questões habitacionais e a imagem que tem sobre o apoio que tem sido proporcionado pela medida, foi relativamente à ajuda que a prestação mensal deu para o aluguer de uma habitação que lhe proporcionasse ter o seu próprio espaço.

*“Eu penso que ter uma casa minha, mesmo, sem estar preocupada (...)” (EB5, Pág. 14, Linha 13-14)*

*“Alugar uma casa para mim, porque estava em casa da minha mãe. Poder pôr as minhas coisas... basicamente o que me é necessário ter no dia-a-dia para eu me sentir à vontade, porque eu em casa da minha mãe não me sentia à vontade (...)” (EB5, Pág. 15, Linha 1-5)*

A Técnica de Acompanhamento, face ao diagnóstico feito, às potencialidades e constrangimentos da família, considera que o Programa de Inserção negociado é o mais adequado àquela família.

*“(...) Portanto o Acordo de Inserção foi sempre construído (...) Até que chegámos agora a este programa, portanto, designadamente, primeiro tinha que ser a integração da criança em equipamento social compatível com a sua idade, de forma a libertar esta mãe (...) para um trabalho a tempo inteiro. Depois disso é também o... tudo isto sempre negociado com a família porque é mãe, mesmo, tinha consciência dessa necessidade. Depois acho que também têm consciência da necessidade de terem uma habitação deles e agora querem dar o passo no sentido de terem habitação própria e é a questão do trabalho...” (ETB5, Pág. 4, Linha 1-3, Linha 6-17).*

*“Eu acho que está adequado. O que é que pode faltar? (...) Eu acho que sim, porque efectivamente, a beneficiária também é participativa e tem, e tem uma boa objectividade na exposição dos problemas e ela também colaborou muito. Ela e indirectamente nós também, trabalhamos com o companheiro e com, e com as crianças e portanto, eu acho que o acordo foi estabelecido indo ao encontro das expectativas desta família.” (ETB5, Pág. 4, Linha 22, Linha 27-34).*

No entanto no que diz respeito à autonomização da família, relativamente à medida de RSI, a técnica não a perspectiva, pelo menos a curto prazo.

*“Eu acho que não! Acho que não! Acho que não! Tudo depende dos rendimentos que ela vá ter, mas eu acho que não. Se não tiver o Salário Mínimo penso que não. E ele também, são muitos elementos no agregado. Cinco pessoas, na eminência de vir mais um, seis, é um agregado muito elevado para, para já, num curto prazo, prever-se isso.” (ETB5, Pág. 7, Linha 30-36).*

#### ***7.1.4. A celebração do Acordo de Inserção***

Tivemos oportunidade de observar também o momento em que, depois de aprovado o Programa de Inserção em NLI, a família foi convocada para a celebração do Acordo de Inserção com os parceiros implicados.

Nesta entrevista, esteve presente a titular da prestação, a Técnica de Acompanhamento e o Representante da Educação, muito embora nenhuma acção nesta área tivesse sido negociada, uma vez que os parceiros implicados não se mostraram disponíveis para a celebração nos dias propostos ao longo do tempo pela Técnica.

Esta atitude é demonstrativa da falta de empenhamento por parte dos parceiros relativamente à medida, o que vai de encontro, de resto, ao que a Técnica já tinha manifestado sentir e que pode ser comprometedora da eficácia da vertente da inserção. Não há um verdadeiro compromisso relativamente às acções negociadas, muitas vezes alarga-se o período de tempo proposto para a execução das acções, ou deixa mesmo de se proporcionar os recursos já negociados, criando-se expectativas nos beneficiários às quais não se corresponde, o que vai concertemente gerar, aí sim, uma descrença relativamente à medida.

Em termos de condições físicas do local, estas mantêm-se com dignidade e privacidade, muito embora a hora da entrevista não tivesse sido respeitada pela Técnica, devido a outra situação urgente que surgiu.

A Técnica mantém a utilização de uma linguagem simples, natural, com uma atitude realista, flexível e mobilizadora. A titular apresenta uma postura de respeito, ponderada e activa em relação ao momento e aos restantes intervenientes.

Relativamente ao Acordo de Inserção, os objectivos e obrigações de cada uma das partes foi bem explicitada, definido em termos temporais, bem como os momentos de avaliação foram bem explicitados.

No entanto, os interlocutores para cada acção não foram bem definidos nem explicitados, nem o Técnico de Acompanhamento, o que pode também ser gerador de uma sensação de incerteza e de algo abstracto, que deve ser evitado.

## 7.2. Caso 2

Trata-se de uma família nuclear com uma filha a cargo, de 16 anos, cujo titular da prestação é mulher. Trata-se de um casal com baixas habilitações literárias, em que todos os elementos trabalham em terrenos agrícolas próprios, incluindo a filha, menor de idade, que abandonou o ensino no 7º ano, sem completar a escolaridade obrigatória. Em termos de problemas de saúde está indicado, no processo familiar doença crónica referente ao elemento 2, sem qualquer outro dado.

No que diz respeito à habitação e do que consta no processo familiar, vivem em casa unifamiliar, própria, com a informação de não ter divisões definidas. Em termos de conforto e salubridade tem registo de ter água canalizada, luz, esgotos, cozinha e retrete e não tem qualquer informação, em termos de estado de conservação.

Relativamente ao auto-diagnóstico feito pelos beneficiários relativamente à sua situação social e económica, em termos de problemas apresentados, não há qualquer registo no processo familiar e em termos de pedidos que a família faz ao serviço, havendo apenas registo da requerimento de Rendimento Mínimo Garantido em 13/2/2001 e de Rendimento Social de Inserção em 22/6/2005.

Em termos de diagnóstico técnico, não há qualquer registo, no que diz respeito quer ao tipo de problemas / vulnerabilidades quer ao tipo de competências / potencialidades que o técnico identifica. Da análise efectuada ao processo familiar, nas observações do técnico, no âmbito do diagnóstico técnico, são referidos o tipo de trabalho agrícola que a família faz, tanto em terrenos para cultivo próprio, como no trabalho ao dia por conta de outrem, e também o facto da filha do casal estar em casa, com 16 anos, sem estudar, sem ter completado a escolaridade obrigatória, havendo o registo de que já trabalharia na agricultura. Há ainda a indicação de que o marido devia ser convocado para Programa de Inserção, no Centro de Emprego.

Relativamente ao diagnóstico familiar feito pela Técnica de Acompanhamento:

*“(...) Acho que é uma família que ainda está muito centrada na questão da prestação, é preciso incidir mais, com eles, a nível da, da questão da inserção social, desenvolver competências, ver aqui, também ao nível da saúde, efectivamente, o que é que se passa. Com o marido, é um pouco nítida a questão do alcoolismo, já com a esposa, não me consigo*

*aperceber muito bem se ela terá ali alguma debilidade mental, se terá algum problema do foro psíquico ou não, portanto tem que ser uma questão mais bem aprofundada para também, depois, em termos de diagnóstico social eu poder dizer que efectivamente eles ainda estão nesta parte um pouco mais primária, que é a questão da prestação. Ainda não deram o salto para a inserção plena, quanto a mim.” (ETB6, Pág. 2, Linha 23-38)*

*“(…) Ora isto é uma família que tem recursos um pouco limitados porque são recursos que vêm, que vêm de uma agricultura, de uma agricultura de subsistência que lhes vai permitindo assegurar algumas das suas necessidades quotidianas. Desenvolvem depois aqui problemas em termos relacionais, entre marido e mulher, a nível do casal, derivados também um pouco pelo problema de saúde do marido que é o alcoolismo e provavelmente aqui algumas limitações, limitações ao nível cognitivo e social desta família, mais centrada... eu centro-as mais na, na esposa. Relacionado também aqui, em termos de diagnóstico é a questão da habitação, também, também terá aqui condições que não são as satisfatórias. E será isto. A questão da relação familiar que já falámos aqui atrás, e da necessidade que eles têm de ter um acompanhamento no desenvolvimento de competências pessoais e sociais.” (ETB6, Pág. 4, Linha 22-38; Pág. 5, Linha 1-2)*

Ao nível das potencialidades e constrangimentos que a família apresenta, a Técnica de Acompanhamento considera os seguintes aspectos:

*“O que eu vejo aqui mais, é a questão da saúde. É o facto do marido querer e estar na disposição de fazer um tratamento, de reconhecer o problema do álcool e de, parece-me que tem alguma motivação para, para desenvolver esse tratamento. Contudo, não sei até que ponto é que esta dinâmica familiar está..., que existe, que não me parece ser a melhor, pode promover também essa, essa, esse tratamento do marido, porque... porquê? Porque dentro da entrevista e no decurso da entrevista o marido fala sempre da álcool, mas a mulher nunca fala. A mulher acaba sempre por falar mas é um pouco em entrelinhas, portanto, é um assunto que tem que ser mais assumido e mais debatido com, com a família, mas parece-me que eventualmente poderemos, poderemos considerar que isto é potenciador, a questão de motivação dele, portanto mais centrado a nível individual.(...) Há aqui outra questão potenciadora, que me estava a falhar, que é o facto de apesar de tudo, eles estarem receptivos a uma negociação, pronto, provavelmente porque, por causa dos benefícios directos que estão a ter com a questão económica (...) apesar de tudo conseguimos negociar a questão de eles irem frequentar o ensino recorrente, portanto acho que é uma mais valia, foi um*

*processo natural, que se foi desencadeando, apesar deles saberem que, se calhar, isso também é condição necessária à continuidade da prestação (...)*” (ETB6, Pág. 3, Linha 14-30, Linha 37-38; Pág. 4, Linha 1-3, Linha 9-17)

*“(...) A nível de constrangimentos, acho que é aquela questão da prestação, portanto é deles ainda estarem muito centrados na questão do subsidio, da prestação económica, e que tem que ser um dado ao qual nós temos que depois, em termos de inserção, trabalhar mais (...)*”(ETB6, Pág. 3, Linha 33-37)

No entanto a Técnica de Acompanhamento, considera ainda que tem tido dificuldades no relacionamento com esta família, o que por si só já poderá traduzir um constrangimento.

*“(...) Mais potencialidades, eu não consigo ver. Como eu já disse, tenho algumas dificuldades em estabelecer uma relação empática com a família (...)*” (ETB6, Pág. 3, Linha 30-33)

### **7.2.1. A relação da família com o Técnico**

Esta é a segunda vez, como já vimos anteriormente, que a família requereu a prestação. O primeiro contacto destes com o serviço social da segurança social local, foi através da mesma medida, e viram a prestação cessada por não celebração do acordo de Inserção. No âmbito deste segundo processo de RSI, têm tido contacto com a mesma técnica de acompanhamento, desde o seu início.

A família identifica a técnica de acompanhamento, em referência, exclusivamente, à medida de RSI e sempre que necessitam contactar com a mesma, dirigem-se ao serviço local, o que dizem ter feito muitas vezes. Consideram que a Técnica tem acompanhado devidamente a família e definem a relação que têm com ela, de uma forma ambivalente.

*“(...) a Assistente social é boa gente. Muito carinho e compreende (...) Está, estamos sempre de acordo com aquilo que eles dizem. De acordo, sempre, com aquilo que eles dizem...”* (EB6, Pág. 21, Linha 5-6; Linha 10-12)

*“Se eles tiverem um bocadinho de carinho, uma caridade das pessoas, da assistente social, que nos dê um apoio, pode ser que nos ajude um bocadinho, para a gente governar melhor a nossa vida.”* (EB6, Pág. 20, Linha 17-21)

Aqui podemos ver manifestada uma relação, que muito embora seja descrita com termos afectuosos, revelam apenas uma aparente confiança e demonstra uma postura assumida de subalternidade por parte dos beneficiários.

Relativamente à Técnica de Acompanhamento, esta considera que tem alguma dificuldade no relacionamento que estabelece com esta família, o que poderá influenciar, de alguma forma o processo de capacitação para a mudança e de relação empática.

*“(...) esta família, do acompanhamento que eu já fiz, eles não têm, não têm desenvolvido competências, portanto continuam naquela fase da prestação, o que lhes interessa a eles apenas é o dinheiro, para fazer face às necessidades diárias da vida, que eles até têm essas necessidades colmatadas, porque eles até trabalham na agricultura e eles acabam por ter acesso a esses bens, aos bens de primeira necessidade. Contudo, é o que, a mulher, a mulher principalmente mais ela, verbaliza. Portanto, tenho também algumas dificuldades em me relacionar com eles. Isto é uma questão importante porque e da reflexão que já pude fazer é um pouco isso, é que, se calhar também tem a ver com a nossa própria incapacidade em conseguirmos estar constantemente a apoiar estas pessoas, no sentido de eles desenvolverem capacidades. Estes, como eu acho que ainda não desenvolveram, começo a não conseguir empatizar com eles. Mais com ela, mais com ela, porque ela é a pessoa que verbaliza mais as necessidades apenas centradas no económico e não consegue, de alguma forma, ou porque não quer, ou porque para ela isso é mais importante neste momento, é as necessidades económicas, ela não consegue prever outras áreas de inserção. (...)” (ETB6, Pág. 1, Linha 24-38; Pág. 2, Linha 1-10”*

A empatia, como já vimos anteriormente (3.2.1.) é uma dimensão cognitiva que influencia a capacidade negocial. Neste caso, a própria técnica tem consciência da dificuldade de relacionamento com o casal, principalmente com a mulher, o que necessariamente vai comprometer a capacidade do técnico se colocar no lugar do outro e avaliar correctamente as expectativas que este tem em relação ao programa de inserção.

### **7.2.2. O momento da negociação**

No que concerne às condições físicas em que decorreu a entrevista com vista à negociação do programa de inserção para esta família, esta decorreu no gabinete da técnica de acompanhamento, nas mesmas condições do que a anterior beneficiária, ou seja, mantendo as

condições dignas e de privacidade necessárias a um ambiente favorável a um momento que se pretende que seja de proximidade. Houve a presença, mais uma vez, de factores perturbadores do contexto, como o toque de telefone do gabinete da técnica, que se continuou a fazer sentir, muito embora esta não tivesse, mais uma vez, atendido.

Relativamente à importância dada pelo técnico às implicações da entrevista na vida da pessoa, continuámos a observar que a técnica mantém o mesmo tipo de comportamento com esta família, revelando um tratamento simples e respeitoso para com ambos os elementos do casal, que foram os elementos convocados para a entrevista.

No entanto pudemos também observar que a hora marcada para a entrevista não foi respeitada, uma vez que a Técnica este envolvida numa outra situação urgente que surgiu momentos antes da entrevista. Ainda a este respeito, o casal manifestou também desagrado pela hora marcada pela técnica para a entrevista, uma vez que consideraram ser demasiado cedo, o que fez com que tivessem que ir “de boleia”. A entrevista teve uma duração de cerca de 30 minutos.

No que diz respeito à postura do profissional, muito embora tivesse já verbalizado a falta de empatia com esta família, a Técnica de Acompanhamento manteve, ao longo de toda a entrevista, uma linguagem natural e simples, tendo explicado os objectivos da medida.

Manteve-se também a descrição e frontalidade com que a técnica fez a exploração acerca da vida do utente, não criticando a família, nem dando palpites de interpretação dos problemas e partindo da experiência de vida, tal como é narrada pela família, respeitando também os ritmos da família.

De qualquer forma, não houve espaço para que a família pudesse descrever a situação actual e as raízes que levaram ao problema de exclusão, sendo certo que esta família era já conhecida da técnica o que pressupõe que já houvesse um conhecimento da situação vivenciada por estes, não havendo necessidade de uma maior exploração a esse nível.

A Técnica apresentou uma atitude realista, flexível e mobilizadora, criando igualmente condições para que a beneficiária verbalizasse propostas de acções para o programa de inserção da sua família.

Apesar da postura da Técnica continuar a ser correcta, do ponto de vista profissional, o facto de não conseguir estabelecer uma relação empática com esta família, demonstrou gerar uma

atmosfera em que o técnico apresentou um posicionamento muito mais afirmativo do seu estatuto de representante de um determinado serviço, do que relativamente ao caso analisado anteriormente.

No que diz respeito à postura do casal beneficiário, estes compareceram à entrevista à hora marcada pela Técnica, apresentando uma aparência de consumo excessivo de álcool, principalmente por parte do marido. Apresentaram, durante toda a entrevista uma visível atitude de submissão para com a técnica de acompanhamento, apresentando dificuldades de expressão, na identificação de problemas e também na gestão da relação com a técnica de acompanhamento.

Tal como analisamos anteriormente (3.2.1.) a capacidade dos intervenientes superarem a estrutura dos papéis formais que têm neste processo, criando, de uma forma temporária, uma identidade grupal nova, é fulcral para facilitar a negociação. Ora, neste caso, tanto os beneficiários como o técnico, não conseguiram ainda deixar estes papéis distintos para poderem ser parceiros neste processo.

Ao longo da entrevista, foi gerado um grau de confiança médio, assim como um grau de análise da situação de exclusão, o que parece vir de encontro ao tipo de relacionamento, já analisado, entre os intervenientes.

Relativamente ao programa de inserção negociado, este apresenta respostas pré-concebidas que, de uma maneira geral, não estão de acordo com as expectativas dos beneficiários, uma vez que estes manifestamente pretendem que a única mudança que possa haver na medida é terem um valor da prestação mais elevado.

Os objectivos e obrigações das partes integrantes do programa de inserção, foram bem explicitados e negociados no decurso do processo de negociação, pela Técnica de Acompanhamento.

*“O que tem estado a ser negociado com a família vai no sentido do acompanhamento por parte da saúde à família. E para o acompanhamento técnico, o que já está a decorrer, e para a integração do casal em cursos do ensino recorrente. Que se vão realizar, isso já estão previstos, que vai-se realizar neste ano lectivo, lá na zona de residência deles. Portanto serão estas duas grandes áreas, para já, a nível do Acordo de Inserção.”* (ETB6, Pág. 7, Linhas 32-38; Pág. 8, Linhas 1-4)

### ***A negociação das várias acções de inserção***

“Técnico: *Portanto, precisavam de algumas obras, era?*”

Beneficiário: *De umas obras que a gente não tem, na (imperceptível) de eles virem todos juntos, em casa, não temos quartos suficientes. Já (imperceptível) do meu pequeno estar com as pequenas.*” (ODB6, Pág. 1, Linhas 29-33)

“Técnico: *Então agora necessitavam era de obras na cozinha...*”

Beneficiário: *Era na cozinha e era uma mar... tipo marquise*

Técnico: *Marquise*

Beneficiário: *Ao pé da, com licença, casa de banho, para fazer um quarto mais fora um bocadinho, do nosso terreno, do lado de fora, e por causa de fazer lá mais um quartinho, sempre era melhor por causa do meu pequeno, quando viesse era mais, era mais, era mais simples.*” (ODB6, Pág. 2, Linhas 21-29)

O casal manifesta visualizar o apoio mais ao nível de questões materiais do que ao nível de investimento / enriquecimento pessoal, que lhes possibilite outro futuro.

“Técnico: *Olhe, mas vocês, no trabalho que fazem, estão a fazer descontos para a segurança social?*”

Beneficiário 2 (elemento masculino do casal): *Estou a descontar aqui para a casa do povo*

Técnico: *Sim? Já está? Porque na altura, estava para deixar, não foi? Mas então já está novamente? E a Dona Bárbara<sup>23</sup>?*

Beneficiário 2: *Ela saiu, saiu*

Beneficiário 1 (elemento feminino do casal): *Eu tinha saído, mas não sei se... se for preciso me colocar outra vez...*

Técnico: *Eu quero saber também, o que é que vocês acham, se é preciso ou se não é, está a ver?*

Beneficiário 1: *Então estou de acordo... se a Assistente social ajuda, também ajudo. Também a gente não é só receber, claro...*

Técnico: *Acima de tudo, temos que nos ajudar a nós próprios, não é?*

Beneficiário 1: *E ajudar também a pessoa que nos faz bem.*” (ODB6, Pág. 3, Linhas 12-25)

Mais uma vez a mulher verbaliza uma atitude submissa ao que o Técnico impuser.

“Técnico: (...) *Ou seja o que é que nós, todos nós temos aqui que fazer para que daqui a uns tempos vocês já não precisem deste dinheiro... Está a ver? Já há uma coisa que vocês falaram*

---

<sup>23</sup> Nome fictício.

*que é importante, que é a questão da vossa casa tenha algumas obras, não sei, temos que ver até que ponto é que vos podemos ajudar, está bem? Agora é assim, como é que vocês vêem a vossa vida em termos de futuro?*

Beneficiário 2: *Temos que trabalhar.*

Beneficiário 1: *Temos que trabalhar, arranjar um trabalhozito...*

Técnico: *Então e o senhor já não trabalha, Sr. Bernardo<sup>24</sup>?*

Beneficiário 1: *Mas ele não pode por causa da coluna...*

Beneficiário 2: *Tirei esses dois dias porque fui só desenrascar-me a um...*” (ODB6, Pág. 4, Linhas 23-36)

É visível o esforço que a técnica faz para explorar as necessidades da família, perante as dificuldades de expressão que o casal apresenta.

“Técnico: *Então temos aqui um problema de saúde, é? E é só o problema de coluna, ou há mais algum?*

Beneficiário 2: *Coluna e é estômago que acusa... Mas a coluna é mais... e as pernas...*

(...)

Técnico: *Então e é só esse problema de saúde que tem?*

Beneficiário 1: *E ele também, eu também tenho ido com ele ao doutor que ele não pode preencher o nome, treme muito...*

Beneficiário 2: *O nome, o nome. Não sou capaz de assinar*

Técnico: *Então e as tremuras são de quê?*

Beneficiário 2: *Diga?*

Técnico: *As tremuras são de quê? O médico ainda não lhe disse?*

Beneficiário 2: *Ele disse, por causa de não apanhar muito frio, nem muito calor.*

Técnico: *Então ó senhor Bernardo, vamos aqui falar. O senhor não andava a beber um bocadito de mais?*

Beneficiário 2: *Sim, ora bem, bebia, bebia, um bocadinho de mais, fora da comida e assim*

Técnico: *Era assim? Pronto...*

Beneficiário 2: *Mas nunca, nunca... ora bem, nunca era até cair.*” (ODB6, Pág. 5, Linhas 15-38; Pág. 6, Linhas 1-6)

---

<sup>24</sup> Nome fictício.

A exploração discreta de assuntos mais sensíveis, são complicadas de abordar, nomeadamente quando as pessoas não estão num ambiente que lhes seja particularmente favorável.

“Técnico: (...) *Então temos aqui também outra questão para tratar, não é? Com o médico...*

Beneficiário 2: *Pois é*

Técnico: *Temos que ver até que ponto é que o Dr. Boavida<sup>25</sup> lhe pode dar essa medicação (acerca do problema do consumo excessivo de álcool). Não quer ir lá falar com ele?*

Beneficiário 2: *Posso ir. Porque eu tenho...*

Técnico: *Dizer-lhe que tem esses tremores e que pode ser da falta do vinho.”* (ODB6, Pág. 9, Linhas 24-34)

“Técnico: *Então e diga-me uma coisa: vamos assinar o acordo de inserção a nível da habitação e da saúde? Ou há aqui mais alguma questão que vocês acham que deve ser trabalhada, para num futuro próximo, a vossa vida melhorar?*

Beneficiário 2: *Ela também tem problemas, tem problemas da cabeça (...)*” (ODB6, Pág. 13, Linhas 1-6)

### ***A postura dos intervenientes***

Mais uma vez podemos ver aqui a postura de abertura para que o casal exteriorize as necessidades e expectativas que tem, mas sem ter grande retorno.

“Técnico: *Olhe outra questão. Vocês em termos de escolaridade só tem a quarta classe?*

Beneficiário 2: *Só, só*

Beneficiário 1: *Exactamente. E eu nasci lá fora em Angola, ainda pior.*

Técnico: *Então, digam-me uma coisa: Gostavam de fazer o sexto ano?*

Beneficiário 1: *Se for obrigatório, que remédio tenho eu.*

(...)

Beneficiário 2: *É muito tempo?*

Técnico: *É um ano. Num ano vocês da quarta classe passam a ficar com o sexto ano. Este curso é o dois em um: para além de ser dois anos num, vai vos dar duas coisas, vai-vos ajudar no vosso dia a adia e ao mesmo tempo ajuda-vos mais a nível escolar.*

Beneficiário 2: *E é todo o dia?*

---

<sup>25</sup> Nome fictício.

Técnico: *Não, é só à noite.*

Beneficiário 2: *Ai, é só à noite.*

Técnico: *É... só à noite.*

Beneficiário 1: *Pronto, vai-se, trata-se, vamos... sempre auxilia... sempre é bom a gente saber mais.*” (ODB6, Pág. 14, Linhas 29-36; Pág. 17, Linhas 23-37)

Técnico: *É assim: Vocês... em termos de futuro, nós temos de pensar que, se o trabalho que vocês neste momento têm, não é o melhor, ou não é um trabalho que vocês possam fazer todos os dias. O Sr. Bernardo está aqui a dizer que não pode fazer por causa dos problemas de saúde, não é? Mas vai-se tratar. Então e a Dona Bárbara? Não pode trabalhar todos os dias? Os diabetes não são impeditivos de uma pessoa não trabalhar?*

Beneficiário 1: *Eu é só o caso de que a gente tem muitas terras (...) E a gente não tem tempo para andarmos assim a trabalhar.*” (ODB6, Pág. 14, Linhas 37-38; Pág. 15, Linhas 1-11)

É certo que estamos perante um casal que já viu uma prestação cessada por não celebração do Acordo de Inserção e por isso visivelmente adopta a postura de receio e humildade perante as opções que a Técnica vai lançando, que acha adequadas à sua situação, mas essa postura compromete mais uma vez o sucesso da negociação e o envolvimento destes elementos.

Relativamente à relação que o casal tem com a medida, podemos dizer que se aproxima do tipo indirecto mas resoluto (3.2.2.), na medida em que requereram mais uma vez a prestação, beneficiam da prestação e por isso têm documentos que provam a necessidade, mas a abertura que têm com a vertente da inserção deve-se única e exclusivamente ao facto de terem visto a prestação anterior cessada, por não terem celebrado o Acordo de Inserção, o que faz que assumam agora uma posição de subalternidade perante as propostas para acções de inserção.

### **7.2.3. A perspectiva da inserção**

No que diz respeito às expectativas, da família, de que o rendimento mínimo garantido vai ajudar a melhorar a vida, o casal, como já foi analisado anteriormente, não responde claramente que acredita e no que diz respeito à autonomização em termos económicos relativamente à medida, também é uma das famílias que dá a entender que não acredita, no entanto não consegue ser muito claro a relação a nenhuma das duas questões.

*“A gente sem ver não pode dizer nada, não é?”* (EB6, Pág. 15, Linha 28-29)

*“Sair... se eu tiver uma ajuda da assistente social (...) não estou a pedir muito, nem que seja o que está aqui, se for os 50 euros não me interessa mais... já ajudava, já auxiliava para pagar*

*pão e a luz e a gente poupava, a gente tinha um bocadinho de feijão, um bocadinho de milho, um bocadinho de tudo. Já dava, uma ajuda (...)*” (EB6, Pág. 18, Linha 1-8).

Esta atitude, como já foi analisado (3.2.2.) é comum quando se trata de responder a questões relativas a aspectos mais pessoais, apresentando resistência através de silêncios, evasivas ou discursos vagos.

Quando questionados acerca das melhorias que desejavam para as suas vidas, esta família não é clara, mais uma vez, deixando indícios de que a prestação pecuniária é o apoio que mais desejam, não apresentando qualquer projecto de vida, para ultrapassar a situação em que vivem.

Quando falam da ajuda que a medida lhes deu até ao momento, falam das melhorias em termos das condições da habitação de que são proprietários.

*“(...) auxiliar mais um bocadinho, para a gente pagar o pão, pagar a água, pagar a luz (...)*” (EB6, Pág. 17, Linha 24-26)

*“(...) Melhorar a casa, colocar as placas e comprar o gesso e assim (...) Fizemos a casa estava toda a cair, em cima, a placa, a gente... o telhado.”* (EB6, Pág. 18, Linha 15-18)

Neste contexto e face ao diagnóstico feito, às potencialidades e constrangimentos da família, considera que o Programa de Inserção negociado não é o mais adequado àquela família.

*“Eu começaria por trabalhar com eles mais as competências individuais e sociais, quer em gabinete com as famílias, com a família, quer através de acções de formação que nós temos vindo a desenvolver e que são prolongadas... não são prolongadas no tempo, não têm um carácter irregular. Isto é o que eu pensei, mas em termos de um futuro, porque não é possível nós neste momento não temos essas acções de formação, prevemos tê-las para o ano. O trabalho em gabinete, dentro das minhas possibilidades, também não é aquele que seria o desejável, portanto digamos que isto numa primeira fase, numa primeira fase, paralelamente com a questão de saúde, que acho que é bastante importante trabalhar de uma forma paralela. Agora em termos do concreto não é possível. (...)*”(ETB6, Pág. 5, Linha 8-24)

*“(...) A questão de serem integrados em termos de trabalho. Portanto o que o senhor pretende a um longo prazo, será ele poder optar por uma situação de trabalho por conta de outrém e a senhora continuar a assegurar a agricultura de subsistência. Que não me parece*

*que provavelmente seja o mais adequado para eles, mas e se teremos resposta para eles, porque neste momento não temos resposta para o integrar a ele em termos de trabalho (...)*”(ETB6, Pág. 6, Linha 31-38; Pág. 7, Linha 1)

*“(...) Não está, não é o Programa de Inserção ideal já de acordo com o que falámos tudo para trás, porque é assim, era necessário que eles pudessem ter acesso a cursos de desenvolvimento de competências pessoais e sociais que lhes permitisse algum trabalho individual e social, paralelamente com esta questão da saúde que tem que ser, tem que ser explorada. Da minha parte também necessitariam de um acompanhamento mais continuado, quer em gabinete, quer em visitas domiciliárias, o que também não é possível dados os constrangimentos em termos de trabalho, portanto é assim, em termos do que seria mais correcto, não está a ser adequado, isto numa primeira fase em que não colocamos já a questão do trabalho, colocamos mais a questão do acompanhamento, de acompanhamento técnico para o desenvolvimento de competências. Aí acho que não, dadas as limitações em termos de serviço, não são do próprio utente, são do serviço.”* (ETB6, Pág. 7, Linha 9-29)

Esta família, como já foi focado anteriormente, está a beneficiar da medida, pela segunda vez, tendo a primeira prestação sido cessada por não celebração do Acordo de Inserção por parte do casal.

*“Contemplava a Educação e o Emprego (o acordo de inserção anterior) (...) eles não aceitaram a acção no âmbito do emprego e por isso a prestação cessou.”* (ETB6, Pág. 8, Linha 9, 11-13)

*“(...) eles já tiveram anteriormente um processo de rendimento mínimo e depois foi-lhe cessado, porque não quiseram desenvolver um Acordo de Inserção.”* (ET6, Pág. 1, Linha 10-12)

Como pudemos analisar, esta família apresenta uma atitude de descrença em relação a uma inserção bem sucedida e apresenta também uma sobrevalorização da vertente pecuniária da medida, em detrimento da vertente da inserção.

A descrença que apresenta não podemos dizer, claramente, que se manifesta numa reserva mental relativamente ao cumprimento do programa negociado, uma vez que não podemos conhecer essa realidade, mas ainda assim, dos dados que temos podemos verificar que anteriormente tiveram outra prestação e não celebraram o Acordo de Inserção, o que de resto

poderá indicar estar associado à descrença que o casal apresenta e também à falta de identificação com o programa de inserção negociado.

Relativamente a essa descrença derivar da falta de confiança no Técnico, apesar de ser uma questão subjectiva, dos dados recolhidos, apesar de a técnica fazer um esforço por criar o ambiente adequado à exposição das necessidades sentidas pelos beneficiários, ficou claro que esta tem consciência de ter limitações na criação de uma relação empática com a família e esta apesar de verbalizar ter uma relação de afectividade para com a Técnica, demonstrou ser uma relação de confiança apenas aparente.

Em todo o processo de negociação a família não assumiu o papel de parceiro, tentando gerir sempre a margem de manobra que tem, no sentido de manifestar desgosto pela prestação baixa, no tentar não contrariar as propostas feitas pelo Técnico. Podemos dizer que parece haver de facto uma relação desigual entre o Técnico e o beneficiário, em que este mostra uma posição de subalternidade.

#### ***7.2.4. A celebração do Acordo de Inserção***

Na entrevista para celebração do Acordo de Inserção, mais uma vez, esteve presente o casal titular da prestação, a Técnica de Acompanhamento e o Representante da Educação, muito embora o Programa de Inserção contemplasse acções noutras áreas de inserção, mas os parceiros implicados não se mostraram disponíveis para a celebração nos dias propostos, ao longo do tempo, pela Técnica.

Em termos de condições físicas do local, estas mantêm-se com dignidade e privacidade mas, mais uma vez, o casal reclamou pela hora da entrevista não se adequar aos horários dos transportes público, dificultando a vida do casal, o que é um dos princípios chave para um técnico estabelecer uma boa relação, de respeito com os beneficiários, para que eles se reconheçam como parceiros activos neste processo.

Tanto a Técnica como o parceiro da Educação apresentam uma postura realista, e utilizam uma linguagem natural e simples. O casal mostra uma atitude de respeito para com os intervenientes, mas mantendo a postura de valorização da vertente pecuniária da medida, inclusivamente respondendo a questões de inserção, com a reclamação relativamente ao baixo valor da prestação que recebem.

Relativamente ao Acordo de Inserção, os objectivos e obrigações de cada uma das partes foi bem explicitada, não tendo, no entanto havido uma clara definição do Acordo em termos temporais, nem os momentos de avaliação foram bem explicitados. Os interlocutores para cada acção não foram bem definidos nem explicitados, nem tão pouco o Técnico de Acompanhamento.

Mais uma vez a atitude dos parceiros revela a falta de interesse e de corresponsabilização em todo este trabalho para a inserção, o que compromete, necessariamente, a confiança dos beneficiários nas acções negociadas, sendo agravado, de alguma forma, pela falta de esclarecimento da definição dos tempos para o cumprimento do acordo e dos técnicos responsáveis.

### **7.3. Caso 3**

De acordo com a análise de dados feita ao processo familiar, estamos perante uma família nuclear sem filhos, composta por casal de meia idade, casados, cujo o homem é o titular do processo de RSI, muito embora já tenha havido um anterior processo que a titular era a mulher. Trata-se de um casal com baixas habilitações literárias, nomeadamente o elemento feminino, que não tem o 1º ciclo completo.

Em termos profissionais e económicos, ambos os elementos se encontram desempregados, muito embora apenas a mulher esteja a receber subsidio de desemprego, uma vez que o titular da prestação tem uma situação de saúde que o incapacita, segundo o próprio, para o trabalho, não tendo, no entanto, qualquer protecção em termos sociais. Em termos de saúde o registo existente no processo, indica doença crónica relativamente a ambos os elementos.

Relativamente à habitação, vivem em casa do tipo unifamiliar, de renda, apresentando no processo a indicação de esta ser composta por quatro divisões. Em termos de conforto e salubridade tem registo de possuir água canalizada, electricidade, esgotos, cozinha e retrete e em termos de estado de conservação, indica ser bom.

Dos dados que pudemos obter através da análise de conteúdo do processo familiar, o auto-diagnóstico feito pelos beneficiários relativamente à sua situação social e económica, em termos de problemas apresentados, indica a “ausência de rendimentos”, com data de 25/3/2002, problemas de “saúde” relativa ao “elemento 1” e “insuficiência de rendimentos”,

estes com data de 7/7/2005. Em termos de pedidos que a família faz ao serviço é a medida de Rendimento Mínimo Garantido, com a data de 25/3/2002 e de Rendimento Social de Inserção, com data de 7/7/2005.

Em termos de diagnóstico técnico, relativamente ao tipo de problemas / vulnerabilidades e tipo de competências / potencialidades que o técnico identifica, o processo não apresenta qualquer registo. A Técnica em termos de diagnóstico técnico, tem a indicação de determinados factos relevantes em termos de história familiar. Em informação datada de 25/3/2002, refere que *“o elemento 1 não trabalha há nove anos e aguarda Junta Médica. Desde 2000 que não tem direito a baixa. O elemento 2 nunca trabalhou (doméstica). Têm apoio dos filhos que são autónomos”*.

Relativamente ao diagnóstico familiar feito pela Técnica de Acompanhamento:

*“(...) É uma família que é composta só pelo casal, ele tem problemas de saúde, sem protecção social e a senhora, neste momento, está com o subsidio de desemprego e portanto, os rendimentos são baixos, têm as despesas de saúde acrescidas, face ao problema de saúde do marido, pelo que, efectivamente, eles requereram o Rendimento Social de Inserção e foi-lhe atribuído.”* (ETB7, Pág. 1, Linha 26-34)

*“(...) portanto, este é um casal cujo marido assume um papel mais activo e ainda parece que demonstra mais competências do que a esposa, mas daquilo que eu já conheço, parece-me que são pessoas que podem, eventualmente, que lidam mal com a falta de rendimentos, derivados da falta de protecção social do marido, portanto, é uma situação que já se arrasta há imenso tempo. Este senhor tem tido problemas de saúde de várias ordens, tem-se dirigido a vários serviços, no âmbito da saúde mas, contudo, portanto, ainda não viu a sua situação resolvida. (...)”*. (ETB7, Pág. 1, Linha 36-38; Pág. 2, Linha1-10)

*“(...) ela sente necessidade de fazer, de ter uma ocupação, uma ocupação que seja rentável, só que nós não conseguimos que ela continue (...) no mercado normal de trabalho, acaba por não reunir condições, logo devido ao problema de escolaridade, ela só tem o 4ºano, temos que ver se ela, efectivamente, se vai integrar o 6º ano, que este ano também vamos ter cá um curso (...)”*(ETB7, Pág. 2, Linha 18-38)

Em termos de potencialidades e constrangimentos que a família apresenta, a Técnica de Acompanhamento considera os seguintes aspectos:

*“Os constrangimentos é a nível da saúde, que eu vejo aqui.(...). (ETB7, Pág. 3, Linha 5-6).*

*“As potencialidades é que é uma família bastante comunicativa, apesar dela não aparentar, mas em situações individuais, que eu já estive com esta senhora, ela falava, (...) esta família está bastante disponível para negociar um acordo, para promover, para promover acções que a levem à sua inclusão.” (ETB7, Pág. 3, Linha 6-15).*

### **7.3.1. A relação da família com o Técnico**

A medida de RMG/RSI é o contexto em que decorre o relacionamento entre a família e o Técnico de Acompanhamento. Esta é a segunda vez que a família requer a prestação de RMG/RSI e o contacto, no âmbito deste último requerimento, tem sido sempre efectuado com a técnica de acompanhamento actual.

A família identifica claramente a técnica de acompanhamento e consideram que esta tem acompanhado devidamente a família. Definem a relação que têm com ela, de uma forma bastante positiva, caracterizando a mesma como sendo excepcional e exemplar.

*“(...) eu, todo o tempo que tenho estado, portanto, com ela, tem sido uma pessoa exemplar (...) Na realidade eu gosto de o dizer, tem sido uma pessoa exemplar, uma pessoa que tem procurado analisar o ponto da situação e isso é bom para depois poder resolver, ou procurar, ver se consegue resolver alguns dos pontos (...) isso tem sido espectacular e eu aí nunca tive... quer dizer já cá tinha estado uma outra mas (...) as pessoas... cada um tem o seu feitio e a sua maneira de ser não é? e isso por vezes também não ajuda, depende das pessoas, não é? Mas, desde que a doutora Maria Social veio, foi, foi excepcional” (EB7, Pág. 17, Linha 16-31).*

É a própria família que manifesta desagrado por outra técnica anterior, o que, apesar de ser muito subjectivo, nos leva a considerar a importância que a empatia que se estabelece entre os intervenientes é fulcral para o estabelecimento de um relacionamento de confiança.

### **7.3.2. O momento da negociação**

No que diz respeito ao contexto em que decorreu a entrevista com vista à negociação do programa de inserção, esta manteve-se com condições físicas dignas e com respeito pela

privacidade da família. A entrevista decorreu, mais uma vez, no gabinete da técnica de Acompanhamento, numa mesa redonda e num ambiente de tranquilidade.

Continuámos a observar, por parte do técnico de acompanhamento, um tratamento simples, respeitoso para com a família, não tendo, no entanto, sido respeitada a hora marcada para a entrevista, uma vez que a entrevista que a técnica teve antes, também previamente marcada, demorou mais quinze minutos do que o previsto, o que fez demorar sensivelmente este tempo de espera. A entrevista decorreu durante cerca de 15 minutos.

No que diz respeito à postura do profissional, ao longo de toda a entrevista observámos que continuou a utilizar uma linguagem natural e simples, apresentou-se e definiu o seu papel na medida, explicou os objectivos da entrevista.

A Técnica demonstrou também manter um comportamento de descrição e frontalidade na investigação acerca da vida do utente, não critica a família, partindo da experiência de vida, tal como é narrada pela família. A Técnica apresentou, ao longo da entrevista, uma atitude realista.

No que diz respeito à postura da família, enquanto a mulher demonstrou uma atitude passiva e defensiva relativamente à técnica de acompanhamento, o elemento masculino, apresentou antes, uma atitude ponderada e respeitosa.

Enquanto o marido não apresenta dificuldades em se expressar, a mulher, pelo contrário, para além de não conseguir exteriorizar o que sente, tem também dificuldades em identificar os problemas que o casal vivência, respondendo, muitas vezes, a questões ligadas ao projecto de vida da sua família, com resistência, através de silêncios.

Ao longo da entrevista, foi gerado um grau de confiança médio, assim como um grau médio de análise da situação de exclusão.

Relativamente ao programa de inserção negociado, este apresenta respostas pré-concebidas, não tendo sido bem explicitados e negociados os objectivos e obrigações das partes integrantes do programa de inserção.

*“(...) Será o desenvolvimento de acções no âmbito da saúde, do emprego e da educação. (...) Há aqui outra questão que não falámos, que é a questão, também, de se negociar o apoio ao nível da saúde para a senhora. Portanto ela tem um problema de audição e a própria família*

*também, já tomou consciência da necessidade de o resolver (...)*” (ETB7, Pág. 4, Linhas 26-27; Pág. 5, Linhas 17-23)

### ***A negociação das várias acções de inserção***

Foi visível, ao longo de toda a entrevista, que é o marido que exterioriza os sentimentos do casal, manifestando sempre um peso grande dos problemas que a família tem e da dificuldade que têm em os resolver, mantendo um discurso quase fatalista que, até certo ponto, é partilhado pela própria Técnica.

“Técnico: *Digam-me lá, então como é que vamos fazer: em termos da situação do senhor Camilo<sup>26</sup>, já vimos um pouco como é que ela está... tem que continuar assim, não é?...*

Beneficiário 2 (elemento masculino): *Continua assim...*

Técnico: *... Nós vamos ter que falar... depois, com a saúde e... se a saúde assim o disser, vamos assinar acordo na saúde, para si, está bem?*

Beneficiário 2: *Sim senhora.*

Técnico: *Pronto... Então e com a Dona Carlota<sup>27</sup>? Como é que fazemos? Continua em termos... em termos de trabalho, desempregada, não é? Olhe e tenho aqui... a 3ª classe (a olhar para o processo familiar), não é assim dona Carlota? Tem a 3ª classe. Não acha que isto também é um impedimento, para a senhora poder ir trabalhar?*

Beneficiário 1 (elemento feminino do casal): *Não sei...*

Técnico: *Ahm? Não sabe?*

Beneficiário 2: *Ela não sabe... depende do horário que entregarem... portanto, isso aí...*

(...)

Técnico: *(...) A Dona Carlota não acha que era importante fazer a 4ª classe?*

(...)

Beneficiário 1: *É, está bem. Também, há muitas aí que estão a trabalhar e tem só a 3ª classe.”*

(...)

Técnico: *É assim D. Carlota, há hipótese da senhora vir a fazer o 6º ano, este ano, há aqui, em Xis...*

Beneficiário 1: *Esse já estou inscrita...*

---

<sup>26</sup> Nome fictício.

<sup>27</sup> Nome fictício.

Técnico: ... *à noite*

Beneficiário 1: *já estou inscrita*

Técnico: *Mas espere... Mas a senhora para fazer o 6º ano, tem que ter pelo menos a 4ª classe. É possível, a senhora obter a 4ª classe, sem ter que andar um ano a estudar*

(...)

Beneficiário 2: *Olha dentro de casa... em casa, o que lewares, eu ajudo-te*

(...)

Beneficiário 2: *Não é difícil!*

Beneficiário 1: *Uhm?*

Beneficiário 2: *Não é difícil!*

Beneficiário 1: *Sei lá se é difícil”* (ODB7, Pág. 6, Linhas 5-25, 34-38; Pág. 7, Linha1, 10-28, 34-37)

“Técnico: *Olhem, relativamente então, a fazer o exame da 4ª classe, quer, D. Carlota?*

Beneficiário 1: *Sim”* (ODB7, Pág. 9, Linhas 21-23)

Podemos ver que há uma atitude muito exploratória, por parte da Técnica, em relação ao diagnóstico da situação e que, nesta fase, não seria o mais adequado, uma vez que este momento deveria antes ser o reflexo de um trabalho anterior de acompanhamento, aprofundamento do diagnóstico, uma vez que se corre o risco de deixar para trás os recursos que a família tem para resolver os problemas apresentados.

“Técnico: *A Dona Carlota ouve mal?*

Beneficiário 2: *Ouve. Há tempos, já fui ao médico com ela...*

Técnico: *E isso, não tem forma de se resolver?*

Beneficiário 2: *Tinha...*

Beneficiário 1: *Um aparelho...*

Beneficiário 2: *É, um aparelho...*

Técnico: *Quanto é que custa?*

Beneficiário 2: *Custa duzentos e oitenta contos*

Técnico: *Nós até duzentos contos, podemos arranjar. (...) Podemos-vos apoiar até isso, mais não. Sabe que também...*

Beneficiário 2: *Pois*

Técnico: ... *Não podemos fazer tudo, não é?*” (ODB7, Pág. 8, Linhas 2-12, 21-25)

### ***A postura dos intervenientes***

“Técnico: *Ora bem, hoje o nosso contacto tem por objectivo nós negociarmos o Acordo de inserção (...) O que é que todos nós conjuntamente vamos fazer para ultrapassar a vossa situação (...) para viverem de uma forma equilibrada.*

Beneficiário 2: *Ah, pois eu...*

Técnico: *Pensaram sobre isso?*

Beneficiário 2: *Eu pensei, mas no meu caso infelizmente a coisa está desagradável.*” (ODB7, Pág. 1, Linhas 21-23)

Esta passividade apresentada é demonstrativa da postura do beneficiário perante a medida e perante a inserção, manifestando claramente uma descrença no seu sucesso

### ***7.3.3. A perspectiva da inserção***

Esta família, no que diz respeito a acreditar que o rendimento mínimo garantido vai ajudar a melhorar a vida, é da opinião que sim, não sendo, no entanto, muito claro a expressar a opinião. A mesma ideia tem no que diz respeito à autonomização, relativamente à medida, continuado a ser bastante vago.

“*Eu penso que sim. Penso ... quer dizer... no caso dela que é o tal caso da audição, acho que depois disso até talvez haja hipótese de ela poder fi... que eu também a ajude, que possa e portanto dar hipóteses de poder mudar a vida dela (...)*” (EB7, Pág. 13, Linha 32-36)

“*Eu acho que sim, talvez, não se...*” (EB7, Pág. 15, Linha 37)

“*(...) as coisas são... estão mais ou menos claras, a gente tem que ser mais ou menos... isto é, é um apoio que nos estão a dar, precisamente para gente poder, daqui a mais algum tempo, e Deus queira que fosse curto, para resolvermos melhor a nossa situação e depois podermos deixar esta, esta área, porque não... portanto tudo resolvido, também já não é necessário ir incomodar ninguém, nem estar a usufruir aquilo que não tenho direito, não é?*” (EB7, Pág. 11, Linha 24-34)

Apesar de apresentar um discurso vago, indicativo de alguma resistência em ponderar seriamente as questões da inserção, tem consciência e consegue expressar as dificuldades que tem, mas encara-as como insuperáveis.

Ainda a este respeito quando a família é confrontada com as possíveis melhorias que queriam ver acontecer para mudar a situação actual, estas vão essencialmente de encontro às questões relacionadas com a saúde.

*“Eu, especialmente... as mais prioritárias são a saúde. Tirando isso, o resto, eu virava-me logo. Assim não posso, é impossível. Embora tenha lutado para isso.”* (EB 7, Pág. 14, Linha 22-25)

A Técnica de Acompanhamento, face ao diagnóstico feito, às potencialidades e constrangimentos da família, considera que o Programa de Inserção negociado é o mais adequado àquela família.

*“(...) é assim, é perfeitamente visível o problema de saúde do marido e portanto o que é que há a fazer? Há que sinalizar a situação à saúde e ver até que forma é possível despontar, despontar, uma, uma maior celeridade no, no processo de tratamento deste senhor. Relativamente à esposa, temos a questão do, do desemprego, será sinalizada ao emprego, apesar de sabermos os constrangimentos que existem, de qualquer maneira, será feito todo o trabalho. E agora aqui outra questão que é importante, que é a questão da escolaridade, portanto, a senhora tem o 4º ano, necessita de ter mais competências e isso pode ser possível, este ano, com o curso que vai haver aqui, portanto, a nível do concelho de Xis, que eles podem desenvolver e a senhora quer desenvolver.(...) Eu acho que sim, que está (adequado), porque não vejo aqui outras possibilidades, neste momento, para desenvolver... Nem a própria família também a coloca.(...)”* (ETB7, Pág. 4, Linha 2-19; Pág. 5, Linha 6-12).

Esta família, como já foi descrito anteriormente, é a segunda vez que beneficia da medida, tendo cumprido, na altura, o acordo de inserção celebrado neste âmbito.

*“(...) Esta família, já foi acompanhada a nível de saúde, tínhamos o problema oftalmológico da senhora, para isso foi-lhe até concedido um apoio, um apoio complementar. Teve também acção, acções de inserção na área do ensino recorrente, esta acção nunca foi concretizada pelos serviços e teve a acção ao nível do emprego, que foi nesse decurso que a senhora agora acaba por nos chegar novamente, por estar com subsidio de desemprego (...) A prestação*

*cessou após a inclusão da senhora no trabalho, portanto, os rendimentos eram superiores aos valores do rendimento mínimo, na altura, e então a prestação cessou.”* (ETB7, Pág. 6, Linha 12-21, 31-34).

Mais uma vez vimos um programa de inserção com respostas pré-concebidas, que não parecem reflectir uma vontade da família, que expresse uma adesão voluntária a um projecto de vida do casal, que tenha expectativas reais de mudança.

A descrença na inserção aqui também é visível, apesar de não querer ser verbalizado, mas não podemos associar à atitude de utilização da margem de manobra para obter os melhores resultados, uma vez que nos parece que esta não foi sequer utilizada pelo casal.

Podemos ver, também, que a descrença não se manifesta em reserva mental, relativamente ao cumprimento do programa negociado, uma vez que este casal teve já um Acordo de Inserção anteriormente celebrado e que cumpriu.

Relativamente à relação de confiança estabelecida com o Técnico, não temos dados que sejam suficientemente claros em relação a este aspecto, sendo certo que aparentemente a relação estabelecida é positiva, mas ainda não apresenta contornos de verdadeira parceria. De qualquer forma não temos dados suficientes que nos possibilitem avançar com a afirmação de que a descrença que o casal parece ter relativamente a uma inserção bem sucedida derive da falta de confiança no Técnico de Acompanhamento.

No que diz respeito aos beneficiários, estes apresentam uma relação, relativamente à medida, que estará aproximada da directa mas envergonhada (3.2.2.), na medida em que têm necessidade de beneficiar da medida, sabem que têm direito a ela, mas têm muita dificuldade em expressar as verdadeiras necessidades que sentem, com receio de pedir algo.

A postura apresentada por estes, em todo o processo de negociação também foi de grande humildade e passividade, parecendo aceitar a medida como uma forma de caridade.

O Técnico continua a apresentar uma postura de parceiro, mas representante de um serviço que administra a medida, pelo que, mesmo inconscientemente poderá relegar os beneficiários para um papel de aceitação passiva das acções propostas e por isso, de subalternidade perante o profissional.

#### **7.3.4. A celebração do Acordo de Inserção**

Na entrevista para celebração do Acordo de Inserção, estiveram presentes o casal beneficiário da medida, a Técnica de Acompanhamento e o Representante da Educação. Relativamente aos parceiros responsáveis pelas outras áreas com acções negociadas, tal como nos outros casos anteriores, estes não se mostraram disponíveis para a celebração nos dias propostos, ao longo do tempo pela Técnica.

Em termos de condições físicas do local, estas mantêm-se com dignidade e privacidade, sendo respeitada igualmente a hora da entrevista.

O casal apresenta uma postura distinta entre os seus elementos. Enquanto o marido demonstra uma atitude de respeito e activa para com os restantes intervenientes, a mulher parece mais submissa e defensiva em relação ao momento.

O parceiro da Educação e a Técnica utilizam linguagem natural e simples, demonstrando realismo, descrição e frontalidade durante a entrevista.

Relativamente ao Acordo de Inserção, os objectivos e obrigações de cada uma das partes foi bem explicitada, mas não foi bem definido em termos temporais, nem tão pouco os momentos de avaliação foram bem explicitados.

Também o papel dos interlocutores para cada acção não foram bem definidos nem explicitados, nem o do Técnico de Acompanhamento.

#### **7.4. Caso 4**

De acordo com os dados obtidos no processo familiar, estamos perante uma pessoa isolada, de meia idade, viúva, do sexo feminino, sendo a primeira vez que requer a prestação de RSI. Trata-se de uma pessoa com baixas habilitações literárias, não tendo sequer completado o 1º ciclo de escolaridade.

Relativamente à situação profissional, é doméstica e em termos de rendimentos, vive de uma pensão de sobrevivência. No que respeita a problemas de saúde, é indicado no processo familiar, doença crónica, relativamente a depressão e doença de ossos.

No que concerne à habitação, vive numa casa do tipo unifamiliar, não havendo informação, no processo familiar, acerca do regime de ocupação, mas em dados obtidos na entrevista, podemos indicar que é própria. Em termos de conforto e salubridade tem registo de ter água canalizada, electricidade, esgotos, cozinha e retrete e relativamente ao estado de conservação, não há qualquer informação no processo.

Dos dados que pudemos obter, através da análise de conteúdo do processo familiar, o auto-diagnóstico feito pelos beneficiários relativamente à sua situação social e económica, em termos de problemas apresentados, indica apenas a situação de saúde, com data de 7/7/2005, e de pedidos que a família faz ao serviço, é a medida de Rendimento Social de Inserção.

Em termos de diagnóstico técnico, não há qualquer registo relativamente ao tipo de problemas / vulnerabilidades, nem ao tipo de competências / potencialidades que o técnico identifica.

No entanto a técnica, nas folhas de diligências, indica determinadas questões relevantes para o diagnóstico técnico, em termos de história familiar. Em informação datada de 7/7/2005, caracteriza a família como sendo *“viúva desde 1/04 do 2º casamento, sem filhos. Do 1º casamento tem quatro filhos, já autónomos que residem no concelho de Xis, que não a apoiam. Na sequência do falecimento do marido, desenvolveu uma depressão que se manifesta ainda hoje, não querendo permanecer na sua casa. Contudo refere que por imposição das noras, os filhos não a aceitam nas suas casas. Refere diversos problemas de saúde que a impedem de uma integração laboral e lhe impõem despesas elevadas em medicação – 60 euros por mês. Projecto de vida - não tem”*.

No que diz respeito ao diagnóstico familiar feito pela Técnica de Acompanhamento:

*“Esta senhora é viúva. Ela enviuvou há cerca de um ano atrás, na sequência da viuvez, os seus rendimentos foram-lhe diminuídos e para, para além disso, se calhar até mais importante, foi a questão da depressão. Ela desenvolveu uma depressão, que está difícil de ultrapassar, ela neste momento reconhece o problema e já o podemos, efectivamente, comprovar, nos contactos que temos tido com a senhora e isso veio-lhe acrescer uma despesa, em termos de saúde, que esta senhora, somente com a pensão de sobrevivência do marido não consegue fazer face às suas despesas, o que a levou a requerer o Rendimento Social de Inserção.”* (ETB8, Pág. 1, Linha 24-38).

*“(...) ainda não está na idade da reforma. Vive em zona integrada, mas contudo, apesar de até estar numa zona muito próxima da sede do concelho, sente muito o peso da solidão (...) o que quanto a mim acentua-lhe a depressão. Tem necessidade de ocupação e tem necessidade de acompanhamento a nível de saúde” (ETB8, Pág. 2, Linha 3-20).*

Em termos de potencialidades e constrangimentos que a família apresenta, a Técnica de Acompanhamento considera os seguintes aspectos:

*“Uma das potencialidades é que esta senhora reconhece os seus problemas e consegue projectar formas de os ultrapassar, portanto, conjuntamente, conseguimos perspectivar algumas soluções. (...)” (ETB8, Pág. 3, Linha 1-4).*

*“(...) A nível dos constrangimentos, é este problema da saúde que a leva, em algumas, alguns períodos da sua vida, ter dificuldades em fomentar uma interacção que se possa entender, portanto temos algumas dificuldades em comunicar com a senhora e é um pouco isso, portanto, outro constrangimento é o seu isolamento a que ela está votada, mas é a nível de pessoa, portanto, o isolamento é outro, é outra, é um isolamento pessoal, portanto, não sei se me estou a conseguir explicar. A nível da sua... que está relacionado com o problema de saúde que ela vive e decorrente da viuvez. (...)” (ETB8, Pág. 3, Linha 5-17).*

#### **7.4.1. A relação da família com o Técnico**

Trata-se de um primeiro contacto que a titular estabelece com o serviço da segurança social, no âmbito do serviço social e tem sido sempre com a Técnica de Acompanhamento actual.

*“É a primeira vez que tomo contacto com esta situação. Desconhecia. Nem existia a nível de subsídios de acção social ou de outro tipo de apoios de acção social, não, nunca teve contacto com o serviço.” (ETB8, Pág. 1, Linha 17-21).*

A titular identifica a técnica de acompanhamento, muito embora não consiga ter memória do nome. Considera que a Técnica tem acompanhado devidamente a sua situação e define a relação que têm com ela, de uma forma positiva.

*“Olhe, falo com ela, gosto muito de falar com ela, mais... porque ela é uma jóia de pessoa, ela comove-se com os pobres, sabe, já tenho ‘ouvisto’ falar, mesmo para mim foi muito simpática (...)” (ETB8, Pág. 12, Linha 18-28).*

“(...) *Eu dou-me... pronto, tenho uma relação muito boa com ela (...)*” (ETB8, Pág. 14, Linha 1-2).

Das opiniões e dados recolhidos, podemos verificar que parece ser uma situação acompanhada pela Técnica, há pouco tempo, mas que desenvolveu uma relação positiva com a beneficiária, apesar de ainda não ter havido muitos contactos, nem tão pouco uma memória muito clara dos momentos.

#### **7.4.2. O momento da negociação**

Relativamente ao contexto em que decorre o momento da negociação, a entrevista decorreu, mais uma vez, no gabinete da técnica de acompanhamento, mantendo-se as condições físicas dignas, com privacidade e tranquilidade, que já tinham sido referidas anteriormente.

A Técnica continuou a apresentar um tratamento para com a beneficiária, simples e respeitosa, respeitando também a hora marcada para a entrevista. A entrevista teve uma duração de cerca de 15 minutos.

No que diz respeito à postura do profissional, ao longo de toda a entrevista, observámos que utilizou uma linguagem natural e simples, não se apresentou, nem definiu o seu papel na medida, nem explicou os objectivos, meios existentes e a necessidade de participação por parte da família, o que poderá gerar alguma ambiguidade neste caso uma vez que é o primeiro contacto desta beneficiária com a medida.

Observámos que a técnica continuou a demonstrar descrição e frontalidade na investigação acerca da vida do utente, não critica a família, partindo da experiência de vida, tal como é narrada pela família, mostrando respeitar, igualmente os ritmos da beneficiária.

Apresentou uma atitude realista, flexível e mobilizadora, no entanto não criou condições para que a beneficiária descrevesse a situação actual e raízes que levaram ao problema de exclusão, criando, no entanto, condições para que esta verbalizasse propostas de acções para o seu programa de inserção, bem como a possibilidade de pensar em casa sobre a proposta que o técnico lhe fez.

No que diz respeito à postura da beneficiária, esta demonstrou uma atitude respeitosa para com a técnica de acompanhamento e também passiva em relação ao seu projecto de vida,

aparentando um conformismo com a situação vivenciada e até um certo fatalismo na postura para com o futuro.

Responde a questões ligadas ao seu projecto de vida com resistência, apresentando um discurso vago. Demonstra também uma relação aproximada da directa mas envergonhada para com a medida (3.2.2.), na medida em que sabe que tem necessidade, mas não tem vontade de lutar pela inserção.

Ao longo da entrevista, foi gerado um grau de confiança relativamente alto, assim como um grau de análise da situação de exclusão.

Relativamente ao programa de inserção negociado, este apresenta respostas pré-concebidas, tendo estas sido bem explicitadas no que diz respeito ao seu funcionamento.

#### ***A negociação das várias acções de inserção***

Podemos observar que este momento serviu para explorar a situação da beneficiária não tendo havido uma preparação prévia desta entrevista com base em diagnósticos profundos da situação, o que pode decorrer, como já vimos, da incapacidade de acompanhamento por apenas um técnico a todas as situações, tendo em conta o tempo que é necessário despendido para este trabalho.

*“Técnica: Então a senhora tem vários problemas de saúde?”*

*Beneficiário: ah... então...*

*Técnica: Então e esses problemas de saúde...*

*Beneficiário: Eu até nem... senhora doutora... tão mal que eu sinto-me que se calhar até num, num... nem precisarei dessas coisas muito tempo*

*Técnica: Então, mas esses seus problemas de saúde, não tem forma de os ultrapassar?*

*(...)*

*Beneficiário: Não, tenho, tenho que ter muito, tenho que ter... como é que hei-de dizer... apoio*

*Técnica: Apoio quê?*

*Beneficiário: Olhe falar com as pessoas*

*Técnica: Uhm, Uhm*

Beneficiário: *Andar a sair de casa, mas o apoio é pouco, estou sozinha*” (ODB8, Pág. 2, Linhas 16-37)

“Técnica: *Olhe, então acha que precisava de estar mais ocupada, era?*

Beneficiário: *Pois precisava*

(...)

Técnica: *E como é que a senhora gostava de estar mais ocupada?*

Beneficiário: *Ó senhora doutora, era trabalhar. Se eu tivesse saúde... isso é que era uma maravilha!*

Técnica: *Mas vamos lá ver, então não vamos pôr essa questão, se a senhora não pode trabalhar...*

Beneficiário: *Não, não posso, se eu pudesse...*

Técnica: *Então não vamos pensar nisso. Então como é que podemos...*

Beneficiário: *Ocupar?*

Técnica: *Sim*

Beneficiário: *Não sei senhora doutora (...)*” (ODB8, Pág. 3, Linhas 34-38; Pág. 4, Linha 2-12)

Há a preocupação da Técnica dar abertura para que a beneficiária faça propostas e verbalize os recursos que tem, mas esse era um trabalho prévio, em que o Técnico teria que estar mais preparado para que as propostas se traduzissem em negociação entre partes iguais.

“Técnica: *Então, o que temos que fazer, em termos de acordo, ó Dona Dorinda<sup>28</sup>, é continuar a acompanhar... a fazer o seu acompanhamento, em termos de saúde, não será assim?*

Beneficiário: *Tem que ser, porque senão assim não vai nada!*

Técnica: *E é uma ocupação para si, não era? Onde a senhora se pudesse distrair, contactar com outras pessoas*

Beneficiário: *Uma ocupação... E qual é essa ocupação, que a senhora doutora...*

Técnica: *Pois era isso que eu lhe perguntava a si, se a senhora também não me sabia dizer, não é?*

Beneficiário: *Pois é... essa ocupação*

Técnica: *Vá pensando como é que há-de ser*” (ODB8, Pág. 5, Linhas 20-34)

---

<sup>28</sup> Nome fictício.

Mais uma vez a Técnica não sai do seu papel de representante do serviço administrador da medida e propõe acções vagas, no âmbito da saúde e de uma ocupação, que não são concretizadas e que podem deixar a beneficiária numa posição de subalternidade, uma vez que mesmo havendo um momento para que ele sugira ocupações, ela não dispõe de toda a informação para poder ter uma opinião e expressá-la.

“Beneficiário: *Mas que ocupação é que vocês me podem dar?*”

Técnica: *Pois. Eu queria é que a senhora me dissesse talvez fosse mais fácil, está... está a ver?*

Beneficiário: *Ahh... espere lá, que eu vejo se eu decido, ora bem, ocupação... há muitas maneiras de ocupação, pois há...*

Técnica: *Olhe, a senhora vai pensar... nós agora também vamos levar esta sua situação a uma reunião onde está a saúde, está o emprego, estão vários serviços (...)*”(ODB8, Pág. 6, Linhas 20-30)

“Beneficiário: *Está bem, está bem, mas ai, senhora doutora...*”

Técnica: *Que cursos são esses que a senhora pensa?*

Beneficiário: *Eu sei, eu sei, mas é a minha depressão*

(...)

Técnica: *Olhe eu vou-lhe dizer, nós este ano tivemos vários cursos em que as pessoas iam para lá construir coisas, está a ver? Labores... faziam renda, faziam cestos*

Beneficiário: *Ah... está bem...*

Técnica: *E estavam umas com as outras...*

Beneficiário: *Eu na renda...*

Técnica: *E estavam umas com as outras. Tinham ali um espaço de convívio, onde às vezes, era um espaço que também era aproveitado para se trabalhar ali as relações, porque às vezes há umas pessoas que fazem faísca umas com as outras, não é?”* (ODB8, Pág. 7, Linha 13-34)

Apesar da tentativa de clarificação das acções que foram propostas pela Técnica, a beneficiária apresenta uma postura de passividade perante o que deveria estar a ser negociado, com os beneficiários, sendo os actores que constróem a medida.

“Técnica: (...) *Olhe, então vamos fazer assim: O acordo a ser assinado é na saúde e depois ver a questão da ocupação, está bem?*”

Beneficiário: *Ocupação, olhe, que seja qualquer coisa!*

Técnica: *Mas a senhora... pense o que é essa qualquer coisa.*

Beneficiário: *Ai, é a comissão que faz, não é? Essa ocupação?*

Técnica: *É quem?*

Beneficiário: *É a comissão que faz, não é? A senhora ... assistência social*

Técnica: *Sim, sim, sim*

Beneficiário: *Ah, já estou a compreender*

Técnica: *Mas nós fazemos de acordo, também com aquilo que vocês nos dizem que gostavam que fosse.*

Beneficiário: *Olhe, renda, já lhe digo que não gosto.*

Técnica: *É?*

Beneficiário: *Bordar gosto, mas também não tenho cabeça (...)*” (ODB8, Pág. 11, Linha 25-38; Pág. 12, Linhas 1-3)

No entanto, a Técnica continua por um lado a incentivar a beneficiária a verbalizar propostas, mas por outro acaba por transmitir, de alguma forma, que em vez de ser ela a aproveitar os seus próprios recursos para ultrapassar a situação, “encaixá-la” em respostas mais ou menos tipificadas.

“Técnica: *O que nós formos construir é importante que o façamos, de acordo com o que vocês nos dizem, porque é para vocês. São vocês que vão para lá, não é? Então, é importante que aquilo corresponda, um pouco aos seus interesses*

Beneficiário: *Pois...*

Técnica: *Não é? Que lhe diga alguma coisa. A senhora chega ali e diz: Ah, sim senhora, venho para aqui fazer uma coisa que eu sei, que eu gosto de fazer*

Beneficiário: *E faz bem à mente...*

Técnica: *Pois faz... (...)*”(ODB8, Pág. 13, Linha 3-13)

### ***A postura dos intervenientes***

Estamos perante uma beneficiária que não se perspectiva como beneficiária de uma medida que poderá levar a operar mudanças na sua vida, para além do apoio económico mensal, encarando as acções propostas como imposição da medida e demonstrando não ter ainda um papel activo no delinear de um Programa de Inserção

“Técnica: (...) *E o que é que... como é que a senhora pensa, num futuro, vir a poder viver sem precisar do Rendimento Social de Inserção?*”

Beneficiário: *Não sei, senhora doutora, qual é o... isso era se fosse que o Estado aumentasse a pensão para todos...*” (ODB8, Pág. 1, Linha 11-15)

“Beneficiário: *Ocupação como senhora doutora?*”

Técnica: *A senhora não sabe, nós neste momento não temos uma ocupação. É assim, eu vejo aqui uma ocupação para si, nuns cursos que nós tivemos ainda este ano...*

Beneficiário: *Ai, eu já não tenho cabeça para isso, senhora doutora...*

Técnica: *A senhora nem me deixa acabar de falar...*” (ODB8, Pág. 7, Linha 4-12)

### **7.4.3. A perspectiva da inserção**

Relativamente à questão de acreditar que o rendimento mínimo garantido vai ajudar a melhorar a vida, esta é da opinião que não vai melhorar, nem tão pouco conseguir autonomizar-se economicamente relativamente à medida, o que é indicativo da sua descrença, relativamente a uma inserção bem sucedida.

Se esta está associada à atitude da beneficiária usar a margem de manobra para obter os melhores resultados, não é claro, mas aparentemente a beneficiária apenas encara a medida como positiva do ponto de vista da prestação. Deixa também alguma ideia de que ainda não há um trabalho de acompanhamento efectivo por parte do Técnico, o que torna difícil para o beneficiário ver a outra vertente da medida.

“(...) *E depois a minha vida resolvia-se se me ajudarem como me estão a ajudar, não é? É a única coisa que eu quero, era este problema passar, que é o mais importante, se me puderem ajudar nessa tal pensãozita, essa coisita que dão, pronto (...)*”(EB8, Pág. 11, Linha 2-7)

“*Ó senhora Doutora, não vejo assim... são muitas doenças... num, num melhora (...)*” (EB7, Pág. 11, Linha 11-12)

A beneficiária, quando questionada sobre os aspectos que gostaria de ver mudados / melhorados na vida, sabemos de ante mão que não são, na óptica da titular da prestação, de uma autonomização relativamente à medida, nesse sentido a resposta vai de encontro a melhorias no âmbito da saúde e a esse respeito encara também a medida como uma ajuda económica que a vai apoiar na aquisição de medicação mensal.

*“Ó senhora doutora, está bom de ver, era saúde e se me pudessem auxiliar..., se não puderem, paciência.”* (EB8, Pág. 11, Linha 31-33)

*“Trouxe, trouxe, porque já compro mais medicamentos... Ai, pois foi, porque eu tomava, por exemplo, hoje, e ó depois já não tomava uma semana (...)”* (EB8, Pág. 11, Linha 37-38; Pág. 12, Linha 1-2)

A Técnica de Acompanhamento, face ao diagnóstico feito, às potencialidades e constrangimentos da família, considera que o Programa de Inserção negociado é o mais adequado àquela família.

*“Vai ser o acompanhamento pela saúde, face aos problemas de saúde já diagnosticados e vai ser a ocupação desta senhora, num futuro não tão próximo quanto seria desejável, somente para o ano, de criarmos aqui estes espaços de ocupação. Isto vai ser possível através do ensino recorrente, no âmbito das bolsas de formação, portanto, criarmos espaços diurnos, onde as pessoas possam estar, desenvolver algum, alguns aspectos ligados ao lazer, ou actividades mais lúdicas, que vão de encontro aos seus interesses, como uma forma de combater o isolamento social e pessoal a que esta senhora está, esta sujeita.”* (ETB8, Pág. 4, Linhas 13-27)

*“O melhor programa de inserção, considero que seja o acompanhamento a nível da saúde e uma ocupação, portanto esta senhora necessita, efectivamente, de se relacionar com outras pessoas, de poder ter outros espaços, espaços de convívio, onde possa perspectivar a sua vida de outra forma.”* (ETB8, Pág. 3, Linha 25-31).

*“Considero (adequado). Aqui a única situação que há a explorar ainda e isso ainda não foi explorado, foi as relações familiares. Se há necessidade ou não de revitalizar esta rede familiar, que ela tem (...) preciso de conhecer melhor ainda as situações, e o meio (...) as relações com o meio que a senhora tem, e que tipo de relações é que há ali, que tipo de pessoas é que há ali, que também podem ajudar esta senhora ou não, a melhorar as suas, a sua vida.”* (ETB8, Pág. 4, Linha 32-36; Pág. 5, Linha 7-14).

Aqui é a própria Técnica que vê a dificuldade que tem em negociar adequadamente um programa de inserção que possa envolver mais activamente a beneficiária, uma vez que não há um diagnóstico suficientemente aprofundado sobre os recursos que esta tem ao nível social e familiar, que de certeza iriam mais de encontro às suas motivações pessoais.

Não temos, no entanto, dados que nos possibilitem conhecer se a descrença que a beneficiária tem relativamente à inserção, se vão manifestar numa reserva mental em relação ao cumprimento do programa negociado.

Se essa descrença deriva da falta de confiança que este tem no Técnico, também não é suficientemente claro, mas sabemos que sendo uma relação positiva, não tem um grau de confiança nem de intimidade que nos diga o contrário.

Parece-nos que ao nível desta relação entre os intervenientes mais uma vez o Técnico não sai do seu papel de representante de um grupo profissional, deixando o beneficiário numa posição desigual, que, muito embora não fosse intencional, o deixa numa posição subalterna, por não estar na posse de todos os elementos necessários à sua condição de cidadão plenamente consciente e informado para poder tomar uma posição e ser um efectivo parceiro neste processo.

#### ***7.4.4. A celebração do Acordo de Inserção***

Na entrevista, esteve presente a titular da prestação, a Técnica de Acompanhamento e o Representante da Educação. Muito embora o programa negociado contemplasse também uma acção na área da saúde, o parceiro implicado não se mostrou disponível para a celebração do Acordo, nos dias propostos ao longo do tempo pela Técnica.

Em termos de condições físicas do local e o contexto em que ocorreu a entrevista, estas mantêm-se com respeito, dignidade e privacidade.

Tanto a Técnica como o parceiro da educação, apresentam uma linguagem adequada, com uma atitude realista, flexível e mobilizadora, durante toda a entrevista. A titular apresenta uma postura de respeito em relação ao momento e aos intervenientes, demonstrando uma atitude muito ligada à vertente pecuniária da medida, reclamando o valor da prestação que recebe.

Relativamente ao Acordo de Inserção, os objectivos foram bem explicitados, mas o Acordo não foi bem definido em termos temporais, nem os momentos de avaliação foram bem explicitados. O papel dos interlocutores para cada acção também não foram bem definidos nem explicitados, nem o do Técnico de Acompanhamento, o que vem agudizar a ambiguidade que pode ser gerada relativamente ao Programa de Inserção e que levará a algum distanciamento dos beneficiários relativamente à vertente da inserção da medida.

## 8. CONCLUSÕES

Ao formularmos as hipóteses de trabalho partimos, desde logo, da asserção de que a medida de RMG/RSI e a filosofia de inserção dão ao profissional um grande poder de discricionariedade, para adequar as acções de inserção às necessidades dos beneficiários. Como tal, formulámos hipóteses de trabalho que partem da existência de uma discrepância entre a filosofia de inserção e a sua realização prática, que tem origem no momento da aplicação concreta da medida e que resulta do mau uso da discricionariedade por parte dos profissionais, inclusivamente por estes seguirem antes as orientações burocráticas dos serviços do que a lógica da cidadania social, inerente à filosofia da medida.

As hipóteses formuladas, para além de avançarem com a ideia de que os profissionais, na aplicação da medida de RMG/RSI, seguem as orientações burocráticas dos serviços a que pertencem, indica também que o corpo de critérios ou orientações de serviço que existe não ajuda os profissionais a vincular a sua discricionariedade à filosofia de inserção.

Da análise de dados feita neste estudo, podemos dizer que os profissionais que tem trabalhado a medida, desde a sua generalização, no distrito de Viseu, teve acesso, de uma forma directa, aos documentos produzidos para orientar e divulgar a filosofia da inserção inerente à medida.

Por outro lado, os dados recolhidos parecem-nos apontar para uma diminuição do fluxo de informação interna, tendo-se verificado que foi no início da medida que houve uma maior produção de orientações internas relativas à medida, bem como realização de reuniões de trabalho.

Estes resultados causam alguma apreensão uma vez que a realidade da aplicação da medida inclui, cada vez mais, técnicos de acompanhamento de equipas multidisciplinares ou no âmbito de outro tipo de protocolos com Instituições parceiras. Estes técnicos, para além de não terem estado no início da medida, têm contratos de trabalho que não se prolongam no tempo.

Ainda relativamente a este aspecto, os profissionais são da opinião que tem poucas orientações de serviço na área de inserção e na sua maioria, no que diz respeito a esta matéria, seguem prioritariamente as regras da sua profissão. Não obstante a visível falta de orientações de serviço, todos os profissionais manifestam ter já sentido a existência de conflitos entre as regras da profissão e os critérios de serviço e consideram que estes são vinculativos.

## *Conclusões*

Podemos dizer que se por um lado a ausência de orientações e discussão internas, relativamente à questão da inserção, apontam para uma realidade em que o Serviço não impõe regras específicas que façam vincular a discricionariedade dos profissionais a outros critérios que não sejam os da filosofia da inserção, também parece apresentar, por outro lado, um contexto em que os profissionais não têm espaços de reflexão, nem reuniões de trabalho que lhes permitam expor dúvidas, boas práticas, ou qualquer outra questão ligada à vertente da inserção. Esta realidade permite-nos ainda considerar a possibilidade de ser deixado espaço aos profissionais para vincularem essa discricionariedade às suas convicções pessoais e ideologias profissionais, que podem não ser coincidentes com a lógica da cidadania social.

A este respeito consideramos que teria, de facto, sido decisivo para este estudo, a análise dos documentos existentes no CDSS de Viseu sobre esta matéria, para aprofundar o conhecimento sobre a existência ou não de orientações formais, que nos permitisse chegar a mais fundamentadas e extensas conclusões.

Outra das hipóteses formuladas neste estudo e que está directamente relacionada com a questão anterior é a de que na aplicação concreta das medidas, os profissionais usam as suas ideologias profissionais ou os seus próprios valores e convicções em vez de se orientarem pela filosofia da inserção e pela lógica da cidadania social, subjacentes à medida.

E ainda de que não existe uma coincidência, necessária, entre as ideologias profissionais e os valores e convicções dos profissionais negociadores dos programas de inserção e a filosofia de inserção inerente à medida.

Se por um lado os resultados obtidos sugerem que, apesar da existência de alguns casos desviantes, parece haver de facto uma ideologia dominante que os profissionais seguem, baseada na cidadania social. Por outro lado, também nos são dados alguns sinais de que essa ideologia não é acompanhada por uma postura activa por parte do profissional. Esta atitude activa é fulcral para a mudança de atitudes e mentalidades quer nos beneficiários da medida, quer na comunidade e entidades de que os profissionais dependem, o que implicará, necessariamente, um mau uso da margem de manobra por parte dos Técnicos.

Se, a este respeito, não é visível que uma maioria recorra frequentemente aos seus valores pessoais para a aplicação da medida de RMG, podemos também dizer que grande parte dos profissionais parecem aderir a respostas que traduzem uma perspectiva mais liberal em termos

de convicções e valores pessoais, o que se enquadra na linha de uma ideologia dominante assente numa lógica de cidadania social.

Os resultados obtidos parecem levar-nos a concluir que muito embora não esteja claro se os profissionais utilizam ou não as ideologias profissionais e valores ou convicções na aplicação da medida, em vez que se seguirem pela filosofia de inserção, a serem utilizadas, estes são, por norma, coincidentes com a filosofia inerente à medida de RMG/RSI.

Outro conjunto de hipóteses avançadas neste estudo prende-se com a influência que é exercida, directa ou indirectamente (através de orientações informais dos serviços) pela pressão da opinião pública sobre o uso incorrecto da medida, nas decisões dos profissionais, restringindo a sua aplicação.

Parece claro que continua a haver situações de denúncias ou críticas relativamente a situações de RMG/RSI em concreto, ou sobre a medida de uma maneira geral e são os próprios técnicos os primeiros a concordar, na sua grande maioria, com a imagem negativa que a medida tem, o que nos sugere continuar a existir, de alguma forma, pressão da opinião pública relativamente à aplicação da medida.

No entanto parece não haver uma orientação clara por parte do serviço, do qual os profissionais dependem, relativamente a estas situações, nem formal nem informal, mas sim uma análise pontual envolvendo os profissionais que têm conhecimento da situação concreta e os seus superiores hierárquicos.

A maioria dos profissionais (embora por pequena margem) manifesta sentir influência da opinião pública no seu trabalho, mesmo sendo sentido, apenas, algumas vezes, mas sempre decorrente do trabalho junto da comunidade e não de orientações emanadas pelo serviço.

A opinião da Técnica do concelho em que decorreu este estudo vem, de alguma forma, ajudar a aprofundar o conhecimento sobre esta questão, manifestando ter sentido ser influenciada pela opinião pública, apenas, numa altura em que iniciava o seu trabalho num novo concelho e ainda não tinha aprofundado o diagnóstico das famílias que acompanhava. No entanto recusa a ideia de ser influenciada na avaliação e decisão, restringindo a aplicação da medida.

Outra das hipóteses colocadas por este estudo diz respeito à atitude de desconfiança que o técnico apresenta relativamente aos beneficiários, e que é proveniente de uma perspectiva burocrática dos Serviços responsáveis pela medida.

## *Conclusões*

Tanto as situações assinaladas pelos Técnicos, como passíveis de solicitar orientações, como as diligencias efectuadas por estes, na intervenção em situações de denúncia, mas também a imagem que têm acerca da medida em si, os profissionais deixam transparecer uma atitude de desconfiança perante os beneficiários.

Os técnicos demonstram recorrer ao serviço de fiscalização com facilidade, não sendo claro se esta acção decorre de uma orientação formal ou informal de serviço, mas corresponde a um recurso frequentemente utilizado pelos mesmos e que tem um peso pelo menos igual ao do técnico de acompanhamento, em termos de manutenção da prestação.

Esta perspectiva é, potencialmente, geradora de uma quebra de confiança na relação entre o Técnico de Acompanhamento e o beneficiário que, para além de não corresponder à filosofia de inserção, muito provavelmente conduzirá a uma avaliação puramente económica da situação, por parte do serviço.

Outra das hipóteses apresentadas neste estudo é que partindo do pressuposto que os beneficiários da medida gozam de alguma liberdade para negociar a aplicação da política, designadamente na formulação do Acordo de Inserção, é o mau uso da margem de manobra que estes fazem, para negociarem o Programa de Inserção, que origina a discrepância entre a filosofia de inserção e a realização prática da inserção.

Neste sentido é colocada a hipótese de que esta margem de manobra é utilizada para obter os melhores resultados e não necessariamente para conseguir o melhor Programa de Inserção, na medida em que os melhores resultados vão no sentido de conseguir as maiores vantagens, ou evitar desvantagens que são muito valorizadas por si.

Dos dados recolhidos, todos os beneficiários de Rendimento Social de Inserção entrevistados, manifestaram ter-se candidatado à medida de Rendimento Social de Inserção, por sentirem dificuldades económicas, designadamente pela prestação pecuniária mensal que poderiam vir a receber. Os resultados demonstram, claramente, que o apoio económico é a única vantagem da medida apontada pelos beneficiários.

E quando são referidas mudanças desejadas na vida destes beneficiários, são sobretudo as que têm a ver com aspectos instrumentais, que são indicadas pelos mesmos. Isto permite-nos ter uma visão sobre a utilização que os beneficiários fazem relativamente à margem de manobra que têm no âmbito de uma medida como esta.

Directamente relacionada com esta hipótese, consideramos ainda que a atitude dos beneficiários, ao usarem a margem de manobra para obter os melhores resultados, está associada ao perfil do seu agregado familiar. E de uma maneira geral, estas famílias que foram entrevistadas, apresentam características que vão de encontro ao perfil da pobreza.

Avançámos também com a perspectiva de esta atitude estar associada à descrença do beneficiário na possibilidade de uma inserção bem sucedida. Sobre esta questão é manifesto que a maioria dos indivíduos entrevistados acredita que o Rendimento Social de Inserção os vai ajudar a melhorar a vida, embora não encare a possibilidade de deixar de ser beneficiário da medida.

As melhorias referidas pelos beneficiários prendem-se, principalmente, com a vertente pecuniária da medida e não com a vertente da inserção. Ainda, das famílias que já celebraram Acordo de Inserção, a sua maioria considera que a medida ainda não proporcionou a saída efectiva da situação de pobreza / exclusão em que a sua família vive.

Apenas uma das beneficiárias entrevistada demonstrou uma atitude e verbalizou uma opinião reveladora de que acredita numa futura inserção social e económica e é importante verificarmos que esta é também a única beneficiária jovem e com uma história de vida menos pesada em termos de exclusão social.

Outra das questões colocadas no âmbito deste estudo, tem a ver com a descrença que os beneficiários têm na possibilidade de uma inserção bem sucedida derivar da experiência de vida anterior que estes têm, quanto às oportunidades de sair da situação de pobreza ou exclusão.

Sobre este aspecto dos dados analisados são frequentes, e abrangem, com maior ou menor incidência todos os beneficiários alvo deste estudo, as descrições de situações em que a luta pela sobrevivência é uma constante, descrevendo-se estratégias individuais e/ou familiares para ultrapassar situações de carência extrema.

Estas opiniões são reveladoras de uma experiência de vida que demonstra uma perpetuação de uma situação de pobreza extrema, o que inevitavelmente implicará uma descrença dos beneficiários quanto às oportunidades de sair de uma condição da qual nunca conseguiram sair, apesar de, ao longo da vida, terem feito vários esforços para a ultrapassar.

Outra das hipóteses avançada vai no sentido de que a descrença que os beneficiários têm na possibilidade de uma inserção bem sucedida está associada à experiência passada de relacionamento com as instituições de assistência.

Algumas famílias referem que muitas vezes, a ajuda que tinham para ultrapassar dificuldades, veio do Estado ou de outras Instituições sem fins lucrativos em simultâneo ou não com a ajuda de vizinhos e família, revelando a existência de pelo menos um contacto com Instituições de Assistência, ao longo da história familiar. A imagem veiculada por estas famílias, muito embora relatem situações em que os pedidos feitos não foram atendidos, revela-se, de uma maneira geral, positiva e proporcionadora de apoio efectivo, em determinados contextos específicos.

Outra das questões avançadas neste estudo tem a ver com a descrença que os beneficiários têm na possibilidade de uma inserção bem sucedida, deriva da falta de confiança que o beneficiário tem no Técnico de Acompanhamento.

Sobre esta questão os resultados obtidos através das entrevistas aos beneficiários sugerem que se mantêm opiniões demonstrativas da existência de uma imagem positiva dos beneficiários em relação aos Técnicos, sendo este considerado quase como um confidente.

No entanto, muito embora seja uma questão extremamente subjectiva, das atitudes observadas nas entrevistas de negociação do programa de inserção, realizadas entre beneficiário e técnico, parece-nos ter ficado claro que, apesar de a técnica fazer um esforço por criar o ambiente adequado à exposição das necessidades sentidas pelos beneficiários, esta, nalguns casos, tem consciência de ter limitações na criação de uma relação empática com determinadas famílias, as quais, apesar de verbalizarem ter uma relação de afectividade para com a Técnica, têm uma atitude demonstrativa de que esta relação de confiança é apenas aparente.

Noutros casos ainda, parece haver, de facto, uma relação positiva estabelecida entre os intervenientes, não apresentando, porém, verdadeiros contornos de parceria.

E é de facto, no caso da beneficiária mais jovem e que acredita numa inserção bem sucedida, que o relacionamento é manifestamente empático, e em que a entrevista para a negociação do programa de inserção decorre num verdadeiro ambiente de parceria, encontrando-se ambos os intervenientes no mesmo patamar.

Outra questão levava-nos a ponderar se essa descrença se pode manifestar numa reserva mental, relativamente ao cumprimento do programa negociado.

Relativamente a esta questão não temos dados suficientes que nos permitam ter uma ideia clara relativamente a esta questão, na medida em que apenas observámos a negociação e contratualização do Acordo de Inserção. Também nas entrevistas efectuadas aos beneficiários que já tinham celebrado Acordo de Inserção há mais de seis meses, estes não tinham, na sua maioria, memória da celebração do Acordo, nem tão pouco das acções de inserção, o que limitou este estudo nesta matéria.

Ainda assim, os dados recolhidos permitem-nos verificar que se num dos casos a questão não se punha uma vez que analisámos que não há uma atitude de descrença logo à partida. Noutro caso, apesar de se observar a descrença numa inserção bem sucedida, não podemos dizer, claramente, que se manifeste numa reserva mental relativamente ao cumprimento do programa negociado. Ainda assim, dos dados que temos relativamente a esta família, podemos verificar que anteriormente tiveram outra prestação e recusaram a celebração de um Acordo de Inserção, o que de resto poderá indicar estar associado à descrença que o casal apresenta. E ainda num outro caso, parece-nos que a descrença não se manifesta em reserva mental, relativamente ao cumprimento do programa negociado, uma vez que os beneficiários implicados tinham tido já anteriormente um Acordo de Inserção e cumpriram.

Outra das questões colocadas tem a ver com a existência de uma relação desigual entre o profissional / Técnico de Acompanhamento e o beneficiário, que mostra uma posição de subalternidade deste último.

Quanto a esta hipótese, se num dos casos observado, tal como já foi referido, nos parece visível que a relação existente entre os dois intervenientes mostra que não existe qualquer posição de subalternidade, em todos os outros casos observados parece-nos que nem a família conseguiu assumir uma papel de parceiro, nem o técnico deixou a sua postura de representante de um serviço que administra a medida o que, mesmo inconscientemente, poderá relegar os beneficiários para um papel de aceitação passiva das acções propostas e por isso, de subalternidade perante o profissional.

Na análise dos dados, fomos defrontados com material muito rico em termos de informação relevante para o conhecimento dos aspectos que envolvem o processo para a inserção. Neste sentido, ao longo destes estudo, foram surgindo outras questões que poderão estar implicadas

## *Conclusões*

directa ou indirectamente com as hipóteses formuladas, mas que devido à vários constrangimentos, designadamente à limitação de tempo e de restrições impostas pelo Centro Distrital de Segurança Social, não conseguimos trabalhar mais aprofundadamente, mas que importa serem referidos para posteriores reflexões.

Um dos aspectos que decorrem deste estudo e que seria importante analisar mais aprofundadamente, tal como já foi referido anteriormente, são as razões apontadas pelos técnicos para o conflito entre os critérios de serviço e as regras da profissão, para percebermos que tipo de factores de serviço é que exercem pressões sobre os profissionais e que lhes tiram a liberdade de acção fazendo, eventualmente, desvincular a discricionariedade dos técnicos à filosofia da inserção.

A este respeito podemos apontar o que apenas os profissionais, que quiseram desenvolver a resposta a uma questão, que no essencial, estava previamente categorizada, embora com um número reduzido, nos permite ter uma informação mais rica, sobre este aspecto e que nos indica a existência de questões que se prendem com a política interna do serviço.

Estas orientações internas, segundo a opinião de alguns profissionais, estão ligadas a imposições de serviço em termos de volume de trabalho e de taxas de inserção, que os profissionais sentem que impossibilita o acompanhamento adequado às famílias / beneficiários e por isso dificulta um trabalho técnico adequado. Sobre esta questão teria sido indispensável fazer análise de conteúdo aos documentos internos do Centro Distrital, o que, como já foi referido, não foi autorizado.

Estas pressões internas, que os profissionais sentem por parte do serviço de origem, para um aumento das taxas de contratualização, mesmo tendo, os dirigentes, a noção clara de que os Técnicos estão sobrecarregados, implicam limitações no processo de negociação entre os intervenientes.

Transversal a todas estas questões está o facto do número médio de processos activos por Técnico de Acompanhamento ser muito elevado do Distrito de Viseu, sendo que, mesmo os Técnicos de Acompanhamento que se aproximam do número considerado ideal têm que acumular com outras funções que têm, em termos de Acção Social, o que se torna excessivo.

Esta sobrecarga de trabalho tem consequências tanto ao nível do acompanhamento das famílias, tornando-se necessário priorizar o acompanhamento a famílias com determinadas

situações problemas, como também ao nível da falta de tempo disponível para estabelecer uma periodicidade regular no acompanhamento às famílias e numa intervenção junto de todos os seus elementos, factores chave para a elaboração de um diagnóstico profundo e da negociação de um Programa de Inserção devidamente ajustado às necessidades e motivações das famílias.

O tempo para a elaboração do diagnóstico das situações familiares, negociação do Programa de inserção adequado, incluindo o planeamento e articulação das acções com os parceiros das diversas áreas e o continuo acompanhamento das famílias, não é compatível com um elevado número de processos, pelo que na maioria dos casos este factor constitui uma verdadeira limitação a uma intervenção eficaz.

Outra questão pertinente a ser explorada tem a ver com a falta de empenhamento por parte dos parceiros relativamente à medida. Não há um verdadeiro compromisso relativamente às acções negociadas, levando, muitas vezes, ao alargamento do período de tempo proposto para a execução das acções ou a ter que deixar de se proporcionar os recursos já negociados, criando-se expectativas nos beneficiários às quais não se corresponde, o que vai com certeza gerar uma descrença relativamente à medida.

Também a falta de definição dos tempos para o cumprimento do acordo e dos técnicos responsáveis pelas acções, deixa permanecer no beneficiário uma ideia indefinida acerca daqueles momentos de negociação e celebração do acordo de inserção, que já pudemos também reflectir que devem ser mais um processo continuo do que meros momentos isolados no tempo, para poderem começar a ter algum significado.

A prescrição de acções que compõem os programas de inserção, devido ao processo de negociação se desenrolar em função dos recursos existentes, compromete grandemente o sucesso da intervenção e a relação de confiança que se pretende estabelecer, excluindo o beneficiário de desenhar o seu próprio projecto de vida, tornando esta negociação como um momento de hipocrisia e superficial.

Muito embora este estudo constitua, apenas, um começo para uma abordagem séria ao contexto em que decorre um processo de negociação com vista à inserção, tendo como objectivo contribuir para a melhoria da sua eficácia, podemos dizer que o mesmo não é passível de ser generalizado a toda a população beneficiária da medida, uma vez que este

processo não só implica questões demasiado subjectivas, como decorre em contextos muito específicos, que deverão ser analisados caso a caso.

No entanto, não obstante as limitação que este estudo pode ter, as conclusões a que chegámos, bem como a minha perspectiva pessoal, como Técnica de Acompanhamento e Coordenadora de um Núcleo Local de Inserção, levam a reflectir sobre determinadas práticas profissionais que devem, de facto, ser alteradas para que se inicie um verdadeiro processo de negociação entre os intervenientes implicados.

É imprescindível que o técnico fomente a relação de parceria com os beneficiários da medida, incluindo, o mais possível, todos os elementos das famílias e investindo na elaboração de um diagnóstico participado e profundo dos recursos que estas têm. Munir os beneficiários de competências e de informação suficiente sobre a medida, designadamente sobre os procedimentos que esta envolve, é fundamental para que estes a possam compreender e encarar como um recurso para a mudança, em que eles tenham realmente uma voz activa.

Os intervenientes de um processo de negociação devem, o mais possível, fazer um esforço por estar ao mesmo nível e isto implica o mesmo poder e a mesma influencia no processo para a inserção. É necessário que os intervenientes deste processo sejam parceiros efectivos no delinear de um projecto consensual, para que seja interiorizado pelas famílias.

As instituições parceiras são elas próprias um recurso fundamental e devem, para além de participar activamente na clarificação das acções que se contratualizam, estar abertos à criação de recursos, que a maioria das vezes nem implicam maior despesa para o Estado.

Os profissionais precisam de interiorizar a medida na perspectiva de técnico de acompanhamento, como catalisadores de mudança tanto dos beneficiários, como dos parceiros e do serviço de que dependem.

O serviço do qual depende a maioria dos técnicos de acompanhamento e a medida em si, deve ter também um papel mais activo no fomentar de maior criatividade nas respostas para as situações existentes, passando não só mas também pelo emanar de orientações internas que facilitem o vincular das intervenções dos técnicos à filosofia de inserção.

Para além de todos estes aspectos, e transversal a todos eles, é necessário que os superiores hierárquicos do serviço do qual depende a maioria dos Técnicos de Acompanhamento e a administração da medida, compreendam que a falta de tempo dos técnicos para o

## *Conclusões*

acompanhamento devido das famílias - nomeadamente para a criação de uma relação de confiança entre os elementos a elaboração de um diagnóstico profundo e devidamente participado, a negociação ao longo do tempo de acompanhamento, a promoção de espaços e tempos para a participação efectiva dos parceiros em cada uma das acções contratualizadas - é essencial para a efectiva implementação da negociação para a inserção.



## ANEXOS

### Anexo 1 – Famílias - Designações utilizadas na literatura

Designação	Autores	Definição
Associais	Voiland, 1962	Analisa os comportamentos sociais desviantes nas famílias
Desmembradas	Minuchin et al., 1967	Descreve as famílias com limites difusos no seu interior e na relação com o exterior.
Isoladas	Powel & Monahan, 1969	Refere-se ao retraimento social e a ausência de apoio nos momentos difíceis da vida familiar, independentemente da classe social.
Sub-organizadas	Aponte, 1976, 1981	Famílias com alguma lacuna ao nível da constância e diferenciação da organização estrutural do sistema familiar (diferencia das desorganizadas, referentes a formas inadequadas de organização).
Excluídas	Thiorny, 1976	Famílias perceptíveis pela separação em relação aos contextos institucional e social.
Multiparentais	Fulmar, 1989	Famílias em que a função parental se degrada por se dispersar por várias figuras internas e externas.
Em permanente crise	Kagan & Schlosberg, 1989	Famílias que estão sempre a viver algum tipo de crise
Multi-crise	Minuchin, 1995	Famílias que vivem crises sucessivas.
Diluídas	Colapinto, 1995	Famílias que deixam de usar os seus recursos próprios em resultado da transferência de funções da família para os serviços sociais.
Multi-assistidas	Linares, 1997; Minuchin, Colapinto & Minuchin, 1998; Imber-Black, 1998	Famílias que recebem apoio de diversos serviços sociais e profissionais, resultando num apoio fragmentado e descoordenado.
Multi-problemáticas	Cancrini, Gregório & Nocerino, 1997; Alarcão, 2000	Famílias caracterizadas por: presença em simultâneo de comportamentos problemáticos severos e estáveis no tempo, em vários membros; insuficiência grave nas actividades funcionais e relacionais da família; fragilidade dos limites; relação crónica de dependência com os serviços sociais.
Cronicamente disfuncionais	Minuchin, Colapinto & Minuchin, 1998	A disfuncionalidade é transgeracionalidade, reproduz-se e perpetua-se no espaço e tempo de vida familiares.
Multi-stressadas	Madsen, 1999	Famílias que não vivem um momento de maior stress, mas vivem permanente e sucessivamente situações de stress.

“Quadro 2.1. - Designações utilizadas na literatura” (Hespanha et al., 2005)

## Anexo 2 – Etapas para uma Entrevista com vista à negociação

### *Etapas que uma entrevista de negociação, no âmbito da medida de RMG, pode ter*

1. Apresentação mútua e definição do objectivo do encontro:

Análise da situação de dificuldade de rendimentos e elaboração de um plano facilitador da situação.

2. Pedir ao interlocutor que se pronuncie sobre as razões porque considera que deve receber o rendimento mínimo (se forem vários interlocutores, peça a versão de cada um)

3. Identifique as razões da situação dadas pelo seu interlocutor e resuma a situação em voz alta de forma a tentar aferição do seu entendimento da lógica do interlocutor mas também para que este se aperceba da totalidade dos argumentos com que se interpretou a situação.

4. Pergunte-lhe como entende que deve ser organizado o “programa de inserção” (explique se necessário, novamente o que é isso)

5. Deixe exprimir livremente as propostas e discuta-as com o interessado. Se este não tiver respostas:

a) peça-lhe que pense nisso, fale com a família e venha a nova entrevista e / ou

b) peça-lhe que volte com as pessoas que vão ficar implicadas no plano de inserção ou, ainda, combine um encontro na sua casa

6. Elabore o projecto do programa de inserção em folha separada, em letra grande, dando conhecimento a todos os interessados. Se o entrevistado souber escrever peça-lhe que elabore ele próprio, na sua linguagem, o projecto (em casa, apoiado com a família, etc)

7. Organize com o entrevistado os contactos futuros, definindo conjuntamente os seus conteúdos e temporalidades

(“Programas de Inserção: Reflexões Metodológicas”- CNRM, 1998)

### **Anexo 3 – Questionário aos profissionais**

#### **Questionário**

Este questionário faz parte de uma investigação, levada a cabo por uma aluna de Mestrado, em *Políticas Locais e Descentralização: As Novas Áreas do Social*, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, e tem por objectivo o estudo da relação entre os profissionais e os beneficiários, no processo de negociação / contratualização da Inserção Social, no âmbito da medida de RMG / RSI.

Os resultados serão de grande valor, não só para a aquisição de conhecimento científico sobre o impacto da medida, como também por ser um contributo para a melhoria da intervenção social dos profissionais. As respostas que lhe pedimos que dê a este questionário são muito importantes, uma vez que é um dos Técnicos de Acompanhamento desta medida, no Distrito de Viseu, sendo objectivo desta investigação, a aplicação deste questionário a todos os Técnicos que estejam a acompanhar famílias beneficiárias da medida e a exercer funções no Centro Distrital de Segurança Social de Viseu.

Não há respostas certas ou erradas, apenas lhe pedimos que nos dê a sua opinião acerca dos vários temas abordados. As suas respostas serão inteiramente confidenciais e serão utilizadas exclusivamente no quadro desta investigação.

Para a maioria das perguntas, só tem de colocar uma cruz na resposta que mais corresponde à sua opinião, para outras perguntas, no entanto, colocámos a explicação em cada uma delas.

Muito obrigada pela sua colaboração ☺

1. Idade:

20 – 29 anos

30 – 39 anos

40 – 49 anos

50 – 59 anos

Mais de 60 anos

2. Sexo:

Masculino

Feminino

3. Grau de escolaridade concluído e ano de conclusão:

4. Área de formação:

5. Ano de início de actividade profissional:

6. Ano de início de intervenção no âmbito do RMG:

7. Cargo que desempenha no NLI:

8. Na sua prática profissional, nomeadamente como Técnica de Acompanhamento de famílias beneficiárias de RMG/RSI, como concilia as necessidades efectivas dos beneficiários, com os recursos existentes?

8.1. É frequente achar que o Programa de Inserção fica à quem do desejável, por limitação de recursos?

8.2. É frequente propor respostas, que considera como sendo as mais adequadas, mas que vão implicar a criação de novas recursos / maior despesa para o Estado?

9. Na apresentação / explicação aos beneficiários do que é o Programa de Inserção qual é a situação que mais frequentemente ocorre?

- O beneficiário aceita passivamente a proposta do técnico
- O beneficiário propõe ele próprio acções
- Os dois negociam em função dos recursos
- É o Núcleo Executivo / NLI que propõe acções
- Outros. Quais ?

10. Das seguintes afirmações acerca da negociação do Programa de Inserção, assinale as três com que mais concorda (Se entender necessário, para explicitar o seu pensamento, pode acrescentar um breve comentário para justificar a sua escolha):

- Os técnicos procuram promover a tomada de decisões do beneficiário
- O indivíduo tem direito a um recurso económico mínimo e ao acesso a bens e serviços
- O beneficiário e sua família devem ser ajudados de imediato nas suas dificuldades
- O beneficiário tem a obrigação de aceitar uma proposta que favoreça a sua situação económica e social
- O beneficiário tem o direito de fazer as escolhas livremente no que diz respeito à sua vida
- O beneficiário tem o direito a uma prestação mas tem também o dever de aceitar um Programa de Inserção
- O beneficiário deve aceitar um Programa de Inserção adaptado à realidade local
- O técnico tem que ter a liberdade de adequar as suas propostas aos beneficiários
- O Programa de Inserção tem que ter em conta as diferenças culturais e sociais dos beneficiários
- O Programa de Inserção deve ter como preocupação os interesses dos beneficiários
- Os beneficiários devem ser agentes no seu próprio processo de mudança
- O Programa de Inserção deve promover a melhoria das condições de vida do beneficiário

11. Como Técnica de Acompanhamento da medida de RMG / RSI, segue prioritariamente:

- Princípios e regras da sua profissão
- Razões / critérios práticos do Serviço

- Outra Filosofia / regra / Critério

11. 1. Já aconteceu sentir que as “razões de serviço” conflitaram com aquilo que, segundo as regras da sua profissão, deveria ser feito?

12. Na aplicação da medida de RMG, que importância dá às comunicações internas de Serviço:

- Muita importância (vinculativas)

- Alguma Importância

- Pouca importância

- Nenhuma importância

13. Relativamente à negociação do Programa de Inserção, as orientações técnicas do serviço são:

- Muito adequadas

- Adequadas

- Pouco adequadas

- Nada adequadas

14. Que grau de liberdade tem face às orientações técnicas / comunicações internas de serviço, na aplicação da medida de RMG / RSI?

Muita liberdade /\_\_/\_/\_/\_/\_/\_/\_/\_/ Pouca liberdade

15. Foi-lhe facultado algum documento de serviço, acerca do conceito de filosofia de inserção?

- Sim

- Não

16. O seu serviço tem disponibilizado documentação ou promovido reuniões de serviço, que orientem os técnicos relativamente à inserção, inerente à medida de RMG / RSI?

- Sim

- Não

16.1. Enquanto Técnico de Acompanhamento, têm-lhe sido dadas orientações verbais, relativamente à inserção, pelos seus chefes hierárquicos (coordenador de zona; coordenador distrital...)? (Se entender, explicita em que circunstâncias)

17. Sente que a pressão da opinião pública pode influenciar o seu trabalho, como Técnico de Acção Social e Técnico de Acompanhamento da medida de RMG/RSI, em específico?

17.1. No seu trabalho como Técnico de Acção Social, com que opiniões se vai defrontando, por parte dos indivíduos, grupos, líderes locais, e o nível nacional, relativamente à medida de RMG (Assinale as três respostas mais frequentes):

- Resolve a médio / longo prazo o problema de pobreza
- Atenua o problema de pobreza, mas não o resolve
- Dá maior visibilidade aos problemas da pobreza e da exclusão social
- Cria mais dependência em relação aos apoios do Estado
- Cria maiores desequilíbrios entre grupos com grandes carências
- Cria insatisfação face aos critérios de atribuição nas pessoas não abrangidas
- Introduce novos agentes nas políticas de protecção social
- Obriga os Serviços do Estado a inovar
- Obriga a mudar outras políticas sociais
- É um desperício, sem resultados práticos, que desvia dinheiro de medidas estruturais
- É uma medida que facilita a concessão de uma prestação a quem tem, mas também a quem não tem uma situação de carência social e económica

18. Considera que a opinião desses indivíduos, grupos, líderes locais, e a nível nacional, tem algum fundamento? Porquê? (Procure justificar)

- Sim
- Não

19. Como reage a essas opiniões, nomeadamente a denúncias? (assinale as que correspondem à sua atitude)

- Fiscalização
- Visita Domiciliária
- Confronta na entrevista o beneficiário

*Anexos*

- Confronta o NE/NLI com as situações
- Confronta a CLA com as situações
- Outros. Quais?

20.O seu Serviço tem orientações específicas relativamente a estas situações?

- Sim.

Se sim, procure explicitar:

- Não

21.Já solicitou alguma vez orientações técnicas sobre situações destas?

- Sim

Se sim, em que circunstâncias?

- Não

22.Em seu entender, as situações de pobreza resultam de (Assinale três respostas e, se entender, justifique a sua escolha):

- O Estado não consegue proteger os pobres, embora tenha essa obrigação
- As pessoas já nascerem pobres
- A comunidade não é solidária para com os pobres
- As pessoas não se esforçam por ter uma vida melhor
- Cada pessoa é responsável pela situação económica e social que tem
- A sociedade não cria as condições necessárias para as pessoas terem uma vida melhor
- A sociedade não tem uma estrutura que facilite a igualdade de oportunidades
- A sociedade não ajuda os mais fragilizados
- Cada indivíduo deve, antes de pensar em si, pensar nos que mais necessitam
- Cada indivíduo deve ajudar o seu semelhante, apenas com aquilo que tem

22.1.Em seu entender, as pessoas ajudadas pelo Estado: (Escolha três respostas e, se entender, justifique a sua escolha)

- Têm a obrigação de fazer algo em troca

- Devem ser merecedores da ajuda
- Devem cumprir as suas obrigações
- Têm de ser mais acompanhados
- Têm de ser compreendidos no seu comportamento
- Têm de ter a confiança dos profissionais
- Têm a obrigação de estar sempre disponível para retribuir a ajuda que lhe dão

23. Em seu entender quem é que tem a responsabilidade de encontrar soluções para a inserção dos beneficiários do RMG?

- O Estado
- Os Serviços Públicos
- Os beneficiários RMG
- As IPSS / ONG
- Os empresários locais
- As autarquias
- Outros. Quais?

24. Como Técnico de Acompanhamento da medida de RMG / RSI, dotado de alguma margem de discricionariedade na aplicação da medida, sente que frequentemente tem de recorrer aos seus valores pessoais para essa aplicação? ( Se entender, justifique a sua resposta)

25. Como é que são detectadas, mais frequentemente, as situações de irregularidade na atribuição de prestação? (Assinale a resposta que corresponda à situação mais frequente)

- Fiscalização
- Contradições na entrevista
- Denúncias
- Visitas domiciliárias / à comunidade
- Outra. Qual?

26. Concorda que os Técnicos de Acompanhamento da medida de RMG/RSI devem ter funções de fiscalização?

27.Quando são detectadas as irregularidades, como costuma proceder?

- Confronta o beneficiário com a situação
- Apoia o beneficiário na instauração de recurso à decisão dos serviços da segurança social
- Remete para outros serviços da Segurança Social
- Remete para o NE
- Não toma qualquer iniciativa
- Outra. Qual?

## **Anexo 4 – Guião da Entrevista à Coordenadora Distrital do RMG/RSI**

### **Entrevista**

Esta entrevista faz parte de uma investigação, levada a cabo por uma aluna de Mestrado, em Políticas Locais e Descentralização: As Novas Áreas do Social, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, e tem por objectivo o estudo da relação entre os profissionais e os beneficiários, no processo de negociação / contratualização da Inserção Social, no âmbito da medida de RMG / RSI. Os resultados serão de grande valor, não só para a aquisição de conhecimento científico sobre o impacto da medida, como também por ser um contributo para a melhoria da intervenção social dos profissionais. As suas respostas a esta entrevista são muito importantes, uma vez que é a Coordenadora Distrital da medida no Centro Distrital de Segurança Social de Viseu, onde vai incidir esta pesquisa. Pedimos apenas que nos dê a sua opinião acerca dos vários temas abordados e nos forneça dados acerca da evolução da medida, imprescindíveis ao presente estudo, com a certeza de que as suas respostas serão inteiramente confidenciais e utilizadas exclusivamente no quadro desta investigação.

1. Idade:

20 – 29 anos

30 – 39 anos

40 – 49 anos

50 – 59 anos

Mais de 60 anos

2. Sexo:

Masculino

Feminino

3. Grau de escolaridade concluído e ano de conclusão:
4. Área de Formação:
5. Ano de início da actividade profissional:
6. Ano de início da intervenção no âmbito do RMG:
7. Cargos que desempenhou desde o início de intervenção do RMG
8. Na sua opinião, as situações de pobreza e exclusão social, resultam de que factores, no distrito de Viseu?
9. Considera que todas as situações de pobreza e exclusão social são abrangidas pela medida de RMG / RSI?
10. Qual o volume processual médio de cada técnico?
10. 1. Qual o número de processos activos de RSI, por concelho, actualmente?
11. Que percentagem, em média, cada concelho tem de Acordos de Inserção, por processos de RSI activos?
12. O Manual para a Inserção e o documento “Programas de Inserção / Reflexões metodológicas”, elaborados pela Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, são os únicos documentos de apoio à medida de RMG / RSI, no âmbito da inserção?
13. Esse documento foi distribuído a todos os Técnicos de Acompanhamento da Medida? Em que altura? Só aos Técnicos que entraram com a implementação da medida ou sempre que um novo técnico começa a acompanhar processos?
14. É feita alguma formação / ou concedido algum apoio técnico aos Técnicos, quando lhes é disponibilizado esse Manual ou quando começam a trabalhar no âmbito da medida? De que forma?
15. Com que frequência há Reuniões de Serviço; Comunicações Internas; Orientações Técnicas, relativamente à filosofia da Inserção, relativa à medida de RMG / RSI ?
16. Quantas reuniões de serviço com os técnicos foram feitas, desde o início da medida, acerca dos acordos de inserção e de estratégias de inserção?

17. Esses documentos ou reuniões são emanadas / da iniciativa de que serviço?
18. Qual tem sido a receptividade dos Técnicos aos documentos e reuniões de serviço, e qual a importância que dão?
19. Qual o conteúdo das orientações técnicas/ comunicações internas/ reuniões, relativamente à inserção das famílias? (Autonomização do indivíduo; Multidimensionalidade da medida; Obrigatoriedade da sociedade e do indivíduo; O papel do técnico e do indivíduo no PI; A participação / envolvimento da sociedade e do indivíduo; A adequação das respostas às necessidades)
20. No conteúdo das orientações técnicas/ comunicações internas e/ou reuniões, relativos à medida de RMG, alguma vez foi feita referência a opiniões manifestadas por indivíduos, grupos, líderes locais, país?
21. Se faz, orienta o profissional relativamente a elas?
22. Considera que as chefias do Centro Distrital são influenciadas pela opinião pública acerca da medida?
23. Se sim, essa influência é transmitida para a prática, de alguma forma?
24. Normalmente, quando são do conhecimento público, essas opiniões manifestadas por indivíduos, grupos, líderes locais, país, elas são divulgadas aos Técnicos e discutidas/ reflectidas em conjunto?
25. Tem sido manifestado, por parte dos Técnicos, o desejo de ter orientações mais precisas para o seu trabalho de acompanhamento das famílias com vista à inserção?
26. Tem havido dúvidas dos profissionais relativamente à Filosofia de Inserção? E têm todos sido esclarecidos? De que forma?
27. Considera que os Técnicos têm disponibilidade de tempo para a negociação e acompanhamento de programas de inserção adequados?
28. Considera que a “margem de manobra” dos Técnicos, para negociarem os Acordos de Inserção, é suficiente? Por favor, explicita a sua resposta.

29. Considera que a margem de manobra que o Técnico tem na medida tem influência nas decisões que tomam relativamente à manutenção de alguns processos de famílias mais resistentes à celebração de Acordos de Inserção, inclusivamente com a cessação de processos sem serem esgotadas todas as possibilidades de negociação?
30. Com que regularidade os Técnicos de Acompanhamento fazem os relatórios de avaliação dos PI (RMG/RSI)?
31. Qual é a importância dada pelas chefias do Centro Distrital à vertente da inserção da medida?
32. É frequente, as propostas dos Técnicos para criação de respostas inovadoras, serem rejeitadas por “razões de serviço” (formalidades, escassez de recursos materiais, falta de recursos humanos, etc)?
33. Qual foi o motivo que levou à decisão pelo chamado “Despacho do Director”, que na prática resultou no deferimento dos processos de RMG, sem parecer social?
34. Qual considera ter sido o impacto desse tipo de despacho no acompanhamento dos processos e na imagem criada junto dos beneficiários e comunidade?
35. Qual é o peso que as avaliações e propostas da fiscalização aos processos de RMG, têm na manutenção da prestação / medida?

## **Anexo 5 – Guião da Entrevista à Técnica de Zona de Xis**

### **Entrevista**

Esta entrevista faz parte de uma investigação, levada a cabo por uma aluna de Mestrado, em Políticas Locais e Descentralização: As Novas Áreas do Social, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, e tem por objectivo o estudo da relação entre os profissionais e os beneficiários, no processo de negociação / contratualização da Inserção Social, no âmbito da medida de RMG / RSI. Os resultados serão de grande valor, não só para a aquisição de conhecimento científico sobre o impacto da medida, como também por ser um contributo para a melhoria da intervenção social dos profissionais. As suas respostas a esta entrevista são muito importantes, uma vez que para além de ser um dos Técnicos de Acompanhamento desta medida, afecta ao Centro Distrital de Segurança Social de Viseu, é também a Técnica de Acompanhamento a exercer funções no Concelho de Xis, onde vai incidir esta pesquisa, de uma forma mais concreta. Pedimos apenas que nos dê a sua opinião acerca dos vários temas abordados, com a certeza de que as suas respostas serão inteiramente confidenciais e utilizadas exclusivamente no quadro desta investigação.

1.Idade:

20 – 29 anos

30 – 39 anos

40 – 49 anos

50 – 59 anos

Mais de 60 anos

2.Sexo:

Masculino

Feminino

3. Grau de escolaridade concluído e ano de conclusão?
4. Área de Formação e formações específicas?
5. Ano de início da actividade profissional?
6. Ano de início da intervenção no âmbito do RMG?
7. Cargo que desempenhou desde o início de intervenção do RMG?
8. Na sua opinião, as situações de pobreza e exclusão social, resultam de que factores, no concelho de Xis?
  - 8.a) Que recursos tem o concelho, para além dos formais, que facilitem a participação da comunidade e a inserção dos beneficiários de RSI?
  - 8.b) Como funciona a parceria, em termos de NLI, em Xis?
9. Considera que as situações de pobreza e exclusão social são abrangidas pela medida de RMG / RSI?
10. Para si que significado tem a medida de RMG / RSI em termos de Protecção Social?
11. Qual é o papel do técnico no âmbito da medida de RMG / RSI?
12. Para si, qual é a importância do Programa de Inserção no âmbito da medida RMG/RSI?
13. Qual é o papel do beneficiário na negociação do Programa de Inserção?
14. Existem orientações técnicas ou comunicações internas de serviço que a tenham orientado na intervenção no âmbito da medida de RMG/RSI, e concretamente relativamente à inserção?
15. Qual sente ser a opinião da comunidade em que intervém relativamente à medida de RMG/RSI? (Indivíduos, grupos, líderes locais)
16. E a nível nacional, qual pensa ser a opinião mais comum?
17. Essas opiniões têm-se reflectido no seu trabalho? De que forma?
18. Há orientações de serviço relativamente ao fenómeno da opinião pública acerca da medida?

19. Como caracteriza os beneficiários de RMG / RSI do ponto de vista social e económico?
20. Quando está a avaliar a situação económica e social de uma família, que medidas toma para se certificar da veracidade das informações que estes lhe dão?
21. Acompanha a totalidade de Processos de RMG/RSI no concelho de Xis, ou há outros Técnicos de Acompanhamento no concelho?
- 21.a) Como tem sido o percurso, em termos de Técnicos de Acompanhamento no concelho, desde o início da medida?
22. Como caracteriza o seu trabalho como Técnica de Acompanhamento neste concelho?
23. Quais as dificuldades sentidas no NLI e que respostas, em termos sociais, tem o concelho de Xis?
24. Que outras funções tem no trabalho de Acção Social do concelho? Acha que se compadecem com as actividades que envolve o acompanhamento técnico das famílias beneficiárias da medida de RMG/RSI?
25. Quais são as dificuldades que sente na negociação do Acordo de Inserção com as famílias?
26. Alguma vez sentiu que o grau de liberdade que tem na administração da medida o leva a poder ser mais rigoroso, legalmente, numas situações, do que noutras, decorrente de umas famílias serem menos participativas do que outras?
27. Sente alguma pressão do serviço relativamente à apresentação de elevadas taxas de acordos de inserção celebrados? Como lida com isso?
27. 1. Acha compatível a celebração de Acordos de Inserção e a evolução desejada pelos serviços centrais?

## **Anexo 6 – Guião da Entrevista aos Beneficiários de RMG com Acordo de Inserção celebrado**

### **Entrevista**

Esta entrevista faz parte de uma investigação para a elaboração de uma tese de Mestrado em Políticas Locais e Descentralização, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, sobre a relação entre os profissionais e os beneficiários, no processo de negociação / contratualização da inserção social, no âmbito da medida de RMG/RSI. Os resultados desta investigação serão de grande importância para o conhecimento científico acerca da aplicação da medida de RMG/RSI, nomeadamente do relacionamento entre o profissional e o beneficiário. As respostas que lhe pedimos são de grande importância para esta investigação, porque representam muitas outras que não estão na nossa amostra, feita de uma forma aleatória. Não há respostas certas ou erradas, apenas lhe pedimos que nos dê a sua opinião acerca de vários temas abordados e nos conte factos da sua vida de que se lembre, importantes para esta investigação. As suas respostas serão inteiramente confidenciais e serão utilizadas exclusivamente no quadro desta investigação.

#### **A. Percurso de vida (Experiência de vida anterior; Perfil da família)**

1. Podia-nos falar um pouco da sua vida passada? (Onde nasceu? Onde viveu na infância? Viveu sempre na mesma localidade? Ou mudou? Quantas vezes? Porquê?)
2. Actualmente com quem vive?
3. Alguma vez você ou a sua família tiveram problemas económicos? Quando? Porquê?
4. O que faziam para não passarem por tantas dificuldades? Tinham algum apoio de familiares, vizinhos ou Instituições?
5. Porque é que acha que tinham essas dificuldades? Alguma vez as conseguiram ultrapassar?
6. Considera-se uma pessoa / família pobre? Porquê? Acha que sempre foi pobre?

#### **B. Experiência Passada de Relação com as Instituições de Assistência:**

1. Porque é que resolveu candidatar-se ao RMG? Candidatou-se mais do que uma vez? O que é que aconteceu? O que levou a voltar a candidatar-se?

2. Achava que tinha direito ao RMG ou que isso dependia de quem decide?
3. A ideia que tinha do RMG, antes de se candidatar é a mesma que tem agora?
4. Para si, quais são os grandes benefícios e desvantagens do RMG?
5. Já tinha feito algum pedido junto da Segurança Social ou de outra Instituição relativamente a dificuldades que tenha tido? Que Instituições? Que tipo de pedido?
6. Foi-lhe concedido algum apoio nessa altura? Que apoio? Quando? Se não foi concedido sabe quais foram os motivos?

#### C. Relação com o Técnico

1. Sabe qual é o nome do/a Assistente Social que acompanha a sua situação?
2. Sabe qual é o dia em que o/a Assistente Social recebe as pessoas?
3. Quando precisa de falar com ela/ele o que é que faz?
4. Acha que o Técnico o acompanha naquilo que precisa? Consegue resolver os seus problemas? Como o faz?
5. Como definiria a relação que tem com ela/ ele?
6. Acha que as decisões dos técnicos de RMG são ajustadas às situações que conhece de outras pessoas, ou há muitos abusos?

#### D. Programa de Inserção (Relação com o técnico; Melhores resultados; Reserva mental)

1. Sabe o que é o Acordo de Inserção? Como soube o que era? Quantas vezes já o celebrou?
2. Como foi feito? Quem propôs o quê? Ouviram a sua opinião? Como participou a sua família nesse acordo?
3. Sabe qual é o seu acordo de inserção? Concorda com ele? O que acha que deveria estar e não está?
4. O Programa de Inserção que seguiu era mesmo aquele que gostava / queria?
5. Concorda com a existência do Acordo de Inserção? Porquê?

6. Acha que tem que cumprir o Programa de Inserção negociado? Porquê? E cumpre-o?

7. Acha que o Programa de Inserção negociado mudou em alguma coisa a vida da sua família?  
Acha que o vai ajudar a mudar?

8. No decurso das Acções do Programa de Inserção celebrado pela sua família, tem tido reuniões com a Técnica de Acompanhamento?

9. Lembra-se por quanto tempo esse Programa de Inserção foi celebrado? Teve, ao longo deste tempo, algum momento com a Técnica de Acompanhamento, para avaliar se os objectivos estão a ser cumpridos e/ou as metas estão a ser atingidas?

10. O que acha que devia mudar no RMG?

E. Descrena na Possibilidade de uma inserção bem sucedida:

1. Como considera que a sua vida está depois de começar a receber o RMG? Alguma vez deixou de necessitar do apoio do RMG, depois de ter cumprido um Programa de Inserção?

2. Que dificuldades da sua vida gostaria de ver resolvidas?

3. Na sua opinião vai continuar a receber o RMG por quanto tempo? E depois de deixar de receber vai continuar a cumprir o Acordo de Inserção?

4. Acha que a sua vida pode melhorar no futuro? O que falta para ela melhorar?

5. O que é que o RMG lhe trouxe de bom na vida?

## **Anexo 7 – Grelha para Registo de Observação Directa de entrevistas entre o Técnico de Acompanhamento e o Beneficiário / Família, com vista à negociação do Programa de Inserção**

A Observação desta entrevista faz parte de uma investigação para a elaboração de uma tese de Mestrado em Políticas Locais e Descentralização, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, sobre a relação entre os profissionais e os beneficiários, no processo de negociação / contratualização da inserção social, no âmbito da medida de RMG/RSI. Os resultados desta investigação serão de grande importância para o conhecimento científico acerca da aplicação da medida de RMG/RSI, nomeadamente do relacionamento entre o profissional e o beneficiário. A sua colaboração é de grande importância para esta investigação, porque a sua família faz parte da totalidade da população beneficiária de RMG/RSI, com determinadas características específicas, que queremos conhecer. Tudo o que for observado é inteiramente confidencial e será utilizado exclusivamente no quadro desta investigação.

### **A. Condições Físicas do local e contexto**

- |   |     |     |
|---|-----|-----|
| 1. Condições físicas dignas _____                   | Sim | Não |
| 2. Espaço privado de atendimento com dignidade_     | Sim | Não |
| 3. Tratamento simples e respeitoso _____            | Sim | Não |
| 4. Regras e horários compatíveis com a família ____ | Sim | Não |
| 5. Entrevista com hora marcada e respeitada _____   | Sim | Não |
| 6. Entrevista ao titular ou à família _____         | Sim | Não |

### **B. Postura do Profissional**

- |  |     |     |
|--|-----|-----|
| 1. Apresenta-se e define o seu papel _____ | Sim | Não |
| 2. Usa linguagem natural e simples _____   | Sim | Não |
| 3. Clarifica sigilo profissional _____     | Sim | Não |

*Anexos*

4. Especifica objectivos \_\_\_\_\_ Sim Não  
meios existentes \_\_\_\_\_ Sim Não  
necessidade de participação \_\_\_\_\_ Sim Não
5. Não critica a família / beneficiário \_\_\_\_\_ Sim Não
6. Não dá palpites de interpretação \_\_\_\_\_ Sim Não
7. Não racionaliza o discurso \_\_\_\_\_ Sim Não
8. Parte da experiência de vida, tal como é narrada pela família: Sim Não
9. Respeita o ritmo dos beneficiários / famílias: Sim Não
10. Demonstra descrição e frontalidade na investigação acerca da vida do utente: Sim Não
11. Durante a entrevista, o Técnico apresenta uma atitude:
- a) Realista \_\_\_\_\_ Sim Não
- b) Flexível \_\_\_\_\_ Sim Não
- c) Mobilizadora \_\_\_\_\_ Sim Não
12. O Técnico cria condições para os elementos:
- a) Descreverem a situação actual e raízes que levaram ao problema de exclusão  
\_\_\_\_\_ Sim Não
- b) Verbalizarem propostas de acções e organização do PI da sua família  
\_\_\_\_\_ Sim Não
- c) Se necessário, pensarem junto com a família, em casa, sobre as propostas e marcar nova  
entrevista \_\_\_\_\_ Sim Não

d) Escrever, na sua própria linguagem, em folha à parte, a proposta do PI, ou o Técnico fazê-lo em letra grande \_\_\_\_\_ Sim Não

C. Postura do Utente

1.a) Activo \_\_\_\_\_ Submisso \_\_\_\_\_

b) Respeitoso \_\_\_\_\_ Rude \_\_\_\_\_

c) Ponderado \_\_\_\_\_ Reactivo \_\_\_\_\_

d) Confiante \_\_\_\_\_ Defensivo \_\_\_\_\_

e) Activo \_\_\_\_\_ Passivo \_\_\_\_\_

2. Apresenta dificuldades de :

a) Expressão \_\_\_\_\_ Sim Não

b) Identificação de problemas \_\_\_\_\_ Sim Não

c) Gerir relação com o Técnico \_\_\_\_\_ Sim Não

3. Responde a questões ligadas ao Projecto de vida da sua família:

a) Com resistência:

Silêncios \_\_\_\_\_

Evasivas \_\_\_\_\_

Discurso Vago \_\_\_\_\_

b) Com expectativas claras em relação ao apoio que quer ter

c) Convictos do direito à prestação, mas também em relação a não terem necessidade de lutar pela inserção

D) Entrevista

1. Ao longo da entrevista, que grau de confiança aparenta ser gerado?

Baixo/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/Alto

2. Ao longo da entrevista, que grau de análise da situação de exclusão, aparenta ser gerado?

Baixo/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/Alto

E) Acordo de Inserção

1. O AI apresenta-se com:

a) Respostas pré-concebidas \_\_\_\_\_ Sim Não

b) Soluções alternativas \_\_\_\_\_ Sim Não

2. Na sua celebração, este é:

a) Bem explicitado e negociado nos objectivos e obrigações de cada uma das partes:

Sim Não

b) É bem negociado no tempo, mesmo que seja por etapas:

Sim Não

c) Os interlocutores para cada acção, são bem definidos e explicitados:

Sim Não

d) O Técnico de Acompanhamento é bem explicitado: Sim Não

e) Os momentos de avaliação do PI são bem explicitados e negociados:

Sim Não

**Anexo 8 – Entrevista ao Técnico de Acompanhamento, sobre cada família, após cada entrevista com vista à negociação para a inserção**

Entrevista

1. Quem fez a primeira entrevista / 1ºs contactos a esta família
2. Porque que é que a família requereu a prestação? Como caracteriza a família beneficiária?
3. Qual é o diagnóstico da situação sócio-familiar?
4. Quais são as potencialidades e constrangimentos desta família?
5. Face ao diagnóstico, qual pensou ser o melhor Programa de Inserção? Já tinha determinadas acções previstas para esta família?
6. Considera que o Programa de Inserção negociado está adequado à situação social e familiar diagnosticada?

## **Anexo 9 – Entrevista aos beneficiários titulares de um processo de RMG/RSI que acabaram de ter a sua 1ª entrevista para celebração do AI**

### **Entrevista**

Esta entrevista faz parte de uma investigação para a elaboração de uma tese de Mestrado em Políticas Locais e Descentralização, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, sobre a relação entre os profissionais e os beneficiários, no processo de negociação / contratualização da inserção social, no âmbito da medida de RMG/RSI. Os resultados desta investigação serão de grande importância para o conhecimento científico acerca da aplicação da medida de RMG/RSI, nomeadamente do relacionamento entre o profissional e o beneficiário. As suas respostas são de grande importância para esta investigação, porque fazem parte da totalidade da população beneficiária de RMG/RSI, com determinadas características específicas, que queremos conhecer. Não há respostas certas ou erradas, apenas lhe pedimos que nos dê a sua opinião acerca de vários temas abordados e nos conte factos da sua vida de que se lembre, importantes para esta investigação. As suas respostas serão inteiramente confidenciais e serão utilizadas exclusivamente no quadro desta investigação.

#### **A. Percurso de vida (Experiência de vida anterior; Perfil da família)**

1. Podia-nos falar um pouco do seu percurso ao longo da vida? (Onde nasceu? Onde viveu na infância? Viveu sempre na mesma localidade? Actualmente com quem vive?)
2. Alguma vez você ou a sua família tiveram problemas económicos? Quando? Porquê?
3. Considera-se uma pessoa / família pobre? Porquê? Que problemas considera que a sua família tem?
4. Porque é que resolveu candidatar-se ao RMG? Candidatou-se mais do que uma vez? O que é que aconteceu? O que levou a voltar a candidatar-se?
5. A ideia que tinha do RMG, antes de se candidatar é a mesma que tem agora?

#### **B. Programa de Inserção (Melhores resultados; Reserva mental)**

1. Já sabia o que era o Acordo de Inserção? Como soube o que era?

2. Ainda se recorda qual é o seu Acordo de Inserção? Concorda com ele? O que acha que deveria estar e não está?

3. Concorda com a existência do Acordo de Inserção? Porquê?

4. Acha que tem obrigação de cumprir o Programa de Inserção negociado? Porquê?

5. Acha que o Programa de Inserção negociado vai mudar em alguma coisa a vida da sua família? Acha que o vai ajudar a mudar?

C. Descrença na Possibilidade de uma inserção bem sucedida:

1. Que dificuldades da sua vida gostaria de ver resolvidas?

2. Acha que a sua vida pode melhorar no futuro? O que falta para ela melhorar?

3. Até agora, o que é que o RMG lhe trouxe de bom na vida?

D. Relação com o Técnico

1. Sabe quem é o/a Assistente Social que acompanha a sua situação? Quando precisa de falar com ela/ele o que é que faz?

2. Acha que o Técnico o acompanha naquilo que precisa? Consegue resolver os seus problemas? Como o faz?

3. Como definiria a relação que tem com a sua Técnica de Acompanhamento?

## **Anexo 10 – Grelha de Registo para Análise de conteúdo de Processos Familiares**

### A. Caracterização do Agregado Familiar para efeitos do RMG (Perfil do Agregado Familiar)

1. Quantos membros compõem o Agregado familiar? \_\_\_\_\_

(Dados relativos aos beneficiários titulares)

2.Sexo:

- a) Masculino
- b) Feminino

3. Idade:

- a) Até aos 17 anos
- b) 18 – 24
- c) 25 – 34
- d) 35 – 44
- e) 45 – 54
- f) 55 – 64
- g) 65 anos e mais

4.Situação Conjugal:

- a) Solteiro
- b) Casado
- c) União Facto

- d) Divorciado / Separado
- e) Viúvo

5.Nível Escolaridade:

- a) Não sabe ler nem escrever
- b) Sabe ler e escrever
- c) 4ª classe
- d) 2º ciclo
- e) 3º ciclo
- f) 12º ano
- g) Curso médio
- h) Curso Superior

6.Meios de vida:

- a) Trabalho
- b) Subsídio de desemprego
- c) Rendimentos próprios
- d) Pensão contributiva
- e) Pensão sobrevivência
- f) Pensão social
- g) Subsídio doença

- h) A cargo da família
- i) Biscates / venda ambulante
- j) Outro

7. Condições perante o trabalho:

- a) Exerce profissão
- b) Ocupa-se tarefas casa
- c) Estudante
- d) Incapacitado para o trabalho
- e) À procura 1º emprego
- f) Desempregado
- g) Pensionista
- h) Outras

8. Existe alguém no agregado familiar com problemas de:

- a) Alcoolismo
- b) Toxicodependente
- c) Doença crónica
- d) Deficiência física
- e) Deficiência mental
- f) Dependente (acamado)

9.Tipo de Habitação:

- a) Casa Unifamiliar
- b) Apartamento / Andar
- c) Parte de Casa
- d) Quarto
- e) Alojamentos Colectivos
- f) Barracas
- g) Tendras / Roulotes
- h) Sem Abrigo
- i) Outros

9.1.Nº divisões: \_\_\_\_\_

9.2.Regime de Ocupação:

- a) Própria
- b) Arrendada
- c) Cedida
- d) Ocupada
- e) Outra

9.3. Conforto e Salubridade:

- a) Água Canalizada
- b) Luz
- c) Esgotos
- d) Cozinha
- e) Retrete

9.4. Estado de Conservação:

- a) Bom estado
- b) Razoável
- c) Degradada
- d) Em ruína
- e) Outra

10. Auto – Diagnóstico:

10.1. Problemas apresentados:

10.2. Pedidos apresentados:

11. Diagnóstico Técnico:

11.1. Tipo de Problemas / Vulnerabilidades:

11.2. Tipo de Competências / Potencialidades:

## BIBLIOGRAFIA

Abrahamson, Peter (2000) *Futures of the European Social Model*. Copenhaga.

Andreotti, A.; Marisol Garcia, S.; Gomez, A.; Hespanha, P. (et al.) (2001) “Does a Southern European Model exist?” In *Journal of European Area Studies*, vol. 9, nº 1.

Cahier Travail et Emploi (1999) *L' Europe face à la Pauvreté – les expérience nationales de Revenu Minimum*. Paris. La Documentation Française – Ministère de l'emploi et de la solidarité.

Castel, Robert (1998) *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis. Editora Vozes.

Castro, José Luís (2001) “Rede social: Um modelo diferente de trabalho em parceria”. *Revista Pretextos – Parcerias*, nº 8. IDS. MSST. Lisboa.

CNRM (1998) *Manual para a Inserção*. Lisboa.

CNRM (2002a) *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido – Os beneficiários do RMG: Síntese e Recomendações*. Lisboa. IDS – Coleção Estudos.

CNRM (2002b) *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido – Os Técnicos do RMG: Representações e Perfis Sócio-profissionais*. Lisboa. IDS – Coleção Estudos.

Correia, João Carlos (2004) “Novos desafios ético-políticos do espaço público mediatizado”. In [http:// www.apfilosofia.org/documentos/pdf/jcorreia\\_DESAFIOET.COSPARAACOMUNICACAO.pdf](http://www.apfilosofia.org/documentos/pdf/jcorreia_DESAFIOET.COSPARAACOMUNICACAO.pdf)

Direction de la Recherche des Études de L'Évaluation et des Statistiques (2004) *Études et Résultats*. Paris. Ministère des Affaires Sociales, du travail et de la Solidarité, Ministère de la Santé de la famille et des personnes handicapées. Nº 300. Março 2004

Esping-Andersen, Gosta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge. Polity Press.

Esteves, João Pissara (2003) “Opinião Pública” [http:// ubista.ubi.pt/~comum/esteves-pissarra-opiniao-publica.html](http://ubista.ubi.pt/~comum/esteves-pissarra-opiniao-publica.html)

## Bibliografia

Estivill, Jordi (2000) “Uma perspectiva desde o Sul: cores diferentes para um mesmo mosaico europeu” In *Actas do Seminário Europeu - Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A garantia de um Rendimento Mínimo*. Lisboa. IDS, MTS.

Estivill, Jordi (2003) *Panorama da luta contra a exclusão social: conceitos e estratégias*. Bureau Internacional do Trabalho – STEP/Portugal. Genebra.

Ferrera, M. (1996) “The southern model of welfare in social Europe” In *Journal of European Social Policy*.

Ferrera, M; Hemerijck, A; Rhodes, Martin (2000) *O Futuro da Europa Social*. Oeiras. Celta Editora.

Gallie, Duncan; Paugam, Serge (2000) *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford. Oxford University Press.

Gallie, Duncan; Paugam, Serge; Jacobs, Sheila (2003) “Unemployment, Poverty and Social Isolation”. Article in *European Societies*. Vol. 5. N.1.

Gil, António Carlos (1989) *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo. Atlas.

Goffman, Erving (1959) *A apresentação do Eu na vida de todos os dias*. Lisboa. Relógio d'Água.

Guibentif, Pierre (1997) *As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia*. Lisboa. Comissão Europeia, MSSS, UMP.

Guyennot, Claudel (1998) *L'Insertion : discours, politiques et pratiques*. Paris. Collection Logiques Sociales.

Hespanha, Pedro (2000) “Síntese do seminário”. In *Actas do Seminário Europeu - Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A garantia de um Rendimento Mínimo*. Lisboa. IDS, MTS.

Hespanha, Pedro; Matos, Ana Raquel (2000) “Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego” In *Sociologia*, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil (no prelo).

## Bibliografia

- Hespanha, Pedro, *et al.* (2000) *Entre o Estado e o Mercado – As fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra. Quarteto.
- Hespanha, Pedro *et al.* (2002) “Globalização insidiosa e excludente. Da incapacidade de organizar respostas à escala local” In *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado recuar mais?* Porto. Afrontamento.
- Hespanha, Pedro *et al.* (2005) *Enfrentar a vulnerabilidade social. As famílias e as políticas em passo certo?*. Relatório de Investigação. Coimbra. Faculdade de Economia. (Mímio)
- Jesuino, Jorge Correia (1992) *A Negociação - estratégias e táticas*. Texto Editora, Lda. Lisboa
- Leibfried, Stephen (1992) *Towards a European Welfare State*. Boulder. Westview Press.
- Lewis, Óscar (1970) *Os filhos de Sánchez*. Lisboa. Moraes Editores.
- Martinho, Edmundo (2000) “Os desafios da Inserção Social no contexto do Rendimento Mínimo: a experiência portuguesa” In *Actas do Seminário Europeu - Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A garantia de um Rendimento Mínimo*. Lisboa. IDS, MTS.
- Monteiro, Alcides (2004) Grupo de Discussão “As reformas do Estado-Providência e os dilemas da activação” In *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – A Questão Social no novo milénio..* Coimbra. CES.
- Moulière, M; Rivard, T.; Thalineau, A. (1999) *Vivre le RMI des deux côtés du guichet*. Paris. La découverte & Syros.
- MTS (1999) *Módulos Profiss – Direitos Sociais e Políticas Sociais (Guia do Formando)*. Lisboa. APSS, MTS, FSE.
- MTS (2002) *Módulos Profiss - Rendimento Mínimo Garantido (Guia do Formando)*. Lisboa. APSS, MTS, FSE.
- Poirier, Jean; Clapier-Valladon, Simone; Raybaut, Paul (1995) *Histórias de Vida – teoria e prática*. Oeiras. Celta Editora.

## Bibliografia

Quivy, Raymond; Campenhoudt, Luc Van (1992) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa. Edições Gradiva.

Rodrigues, Fernanda (1999) *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa. ISSS – Dep. Editorial, CPIHTS.

Rodrigues, Fernanda (2002) “Assistência Social: Uma política reticente em tempo de globalização” In *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado recuar mais?* Porto. Afrontamento.

Rodrigues, Fernanda (2004) Grupo de Discussão “As reformas do Estado-Providência e os dilemas da activação” In *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – A Questão Social no novo milénio..* Coimbra. CES.

Rodrigues, Fernanda; Stoer, Stephen (1998) *Entre parceria e partenariado: amigos amigos, negócios à parte*. Oeiras. Celta.

Rosanvallon, Pierre (1995) *La nouvelle question sociale*. Paris. Éditions du Seuil.

Santos, Boaventura de Sousa Santos (1983) “Os conflitos urbanos no recife: o caso Skylab”. *Revista Critica de Ciências Sociais* nº11. Coimbra. CES.

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

Selltiz; Wrightsman; Cook (1987) *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo: EPU.

Silva, Sebastião Carlos de Aquino (1999) *Cidadania e Assistência no discurso Politico-Ideológico do Serviço Social*. Tese de Mestrado em Ciências Sociais. PUC/SP.

Sousa, Isabel (2002) “A Rede Social como espaço privilegiado para a participação”. *Participação activa - Revista Pretextos*, No. 10. IDS. MSST. Lisboa.

Sposati, Aldaíza (2002) “A Democratização e o Orçamento Participativo”. *Participação activa - Revista Pretextos*, No. 10. IDS. MSST. Lisboa.

Vala, Jorge; Monteiro, Maria Benedita Monteiro coord. (2002) *Psicologia Social*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa

## *Bibliografia*

Van Berkel, Rik; Moller, Iver (1999) *Inclusion through participation? Active Social Policies in the EU*. Bristol. Policy Press.

Van Parijs, Philippe (2000) “Rendimento Básico: Rendimento Mínimo Garantido para o Século XXI?”. *Actas do Seminário Europeu - Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A garantia de um Rendimento Mínimo*. Lisboa. IDS, MTS.