

# A despolitização do rendimento social de inserção

La despolitización de la renta mínima

The depoliticization of social integration income

Recebido em 17-01-2017

Aceito para publicação em 02-04-2018

## Jacqueline Ferreira Marques

Professora Auxiliar convidada da FPCE da Universidade de Coimbra da ESTGL do Instituto Politécnico de Viseu, Portugal. Doutorada em Serviço Social. Investigadora nas áreas das políticas sociais e da intervenção social. E-mail: [jacfmarques@gmail.com](mailto:jacfmarques@gmail.com)

---

### Resumo

A vertente político-partidária, que consideramos existir no Rendimento Social de Inserção (RSI) desde o seu surgimento, orientou-nos para o campo de análise da política. Procuramos, pois, analisar o itinerário do RSI nas suas fases de formulação, implementação e avaliação através de uma pesquisa qualitativa baseada numa lógica abduativa. A partir dos resultados obtidos, foi possível verificar dois “olhares” distintos sobre o itinerário do RSI. O caminho que caracteriza a maioria dos entrevistados baseia-se num pensamento de base liberal e conservador, que transforma direito em deveres morais e leva a uma despolitização da “questão social” e a uma leitura da realidade destituída de uma crítica baseada nas estruturas e nas desigualdades sociais. Estes encaram a prática dos assistentes sociais segundo uma visão adaptativa e individualista-reformista e realçam os procedimentos burocráticos e institucionais, encarando o Serviço Social como um conjunto de ações e procedimentos administrativos despojado do seu papel crítico, reflexivo e político. Sublinhamos a importância da politização do RSI e da intervenção social a ele associada, bem como o papel de implementador de políticas - de “fazedor de política” - do Assistente Social.

Palavras-chave: Política Pública; Rendimento Social de Inserção; Politização do Serviço Social; Fazedores de Política.

---

### Resumen

El aspecto político-partidario que creemos que existe en el rendimiento social de inserción (RSI) desde que surgió nos guió al campo de análisis de la políticas. Intente, pues, analizar el itinerario del RSI en sus fases de formulación, implementación y evaluación, por medio de una investigación cualitativa basada en una lógica abductiva. A partir de los resultados obtenidos es posible verificar diferentes “miradas” sobre el itinerario del RSI. El camino que caracteriza a la mayoría de los entrevistados se basa en un pensamiento de base liberal y conservador que transforma derecho en deberes morales, llevando a una despolitización de la “cuestión social” y a una lectura de la realidad destituída de una crítica basada en las estructuras y en las desigualdades social. Estos encaran la práctica de los trabajadores sociales según una visión adaptativa e individualista-reformista y realzan los procedimientos burocráticos e institucionales, encarando al Servicio Social como un conjunto de acciones y procedimientos administrativos despojados de su papel crítico, reflexivo y político. Se

subraya la importancia de la politización del RSI y de la intervención social a él asociado, así como al papel de implementador de políticas - de “hacedor de política” - del trabajador social.

Palabras clave: Políticas Públicas; Renda Mínima; Politización de Servicio Social; Los Responsables Políticos.

---

#### Abstract

---

The party-political aspect that we consider exist in RSI since its emergence, guided us to the field of policy analysis. So, the central object of this investigation was the analysis of the RSI itinerary in its stages of formulation, implementation and evaluation, through a qualitative profile based on abductive logic. From the results it was possible to verify two different perspectives about this itinerary. The way that characterizes the majority of the respondents is based on a liberal and conservative thought that turns rights on moral duties, leading to a depoliticization of the social question and to a reading of reality devoided of a critique based on the structures and the social inequalities. They view the practice of social workers under an individualistic-reformist and adaptive vision and emphasize the bureaucratic and institutional procedures. Leading the social work to been seen as a set of actions and administrative procedures stripped of a critical, reflective and political role. We emphasize the importance of the politicization of the RSI and the related social intervention, as well as the role of policy implementers - the “policy maker” - of the Social Worker.

Keywords: Public Policy; Social Insertion Income; Politization of Social Service; Policy Makers.

---

## Introdução

22

Pretendemos com este artigo apresentar algumas reflexões, desenvolvidas a partir da tese de doutoramento em Serviço Social<sup>1</sup>, sobre o itinerário da política de Rendimento Social de Inserção (RSI) nos seus momentos de formulação, implementação e avaliação. Essa política foi analisada com base no enfoque *bottom-up*, já que este permite um estudo de todas as fases da política, com especial relevância para a fase da implementação. A vertente político-partidária, que consideramos existir no RSI desde o seu surgimento, orientou-nos para o campo de análise da política (DROR e LASSWELL, 1972; HOGWOOD e GUNN, 1984), de forma a compreender e explicar a sua criação e todo o processo para sua execução (PEREIRINHA, 2008).

O objeto central desta investigação é a análise do itinerário do RSI a partir de uma pesquisa de perfil qualitativo, baseada numa lógica abductiva que explica a realidade social como construção dos atores sociais (BLAIKIE, 2000). O objeto de estudo foi entendido a partir do seu interior, como uma construção elaborada a partir da interpretação dos atores (LESSARD-HERBERT, GOYETTE *et al.*, 2008), o que permitiu, através das narrativas dos

---

<sup>1</sup> Tese de Doutoramento em Serviço Social apresentada ao ISSSL-ULL, intitulada *Itinerário de uma política: olhares sobre o RSI no concelho de Aveiro*, com a orientação da Professora Fernanda Rodrigues e Professora Marina Antunes.

entrevistados, compreender as suas percepções e experiências. Para o efeito, utilizamos a entrevista semi-estruturada para obter maior profundidade dos elementos em análise e incorporar os testemunhos e as interpretações dos interlocutores (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1992). As entrevistas, gravadas e integralmente transcritas, foram estudadas por meio da análise de conteúdo nomeadamente do modelo simplificado, baseado na proposta de Poirier, Clapier-Valladon e Raubaut (1999), que, a partir de uma análise temática, permite classificar e agrupar os discursos por categorias. Esse estudo teve uma dupla função de descrever – através do relato dos informantes entrevistados – e de interpretar – numa constante interligação com os conhecimentos teóricos. Salientamos que, para além da análise individual e singular de cada entrevista (análise vertical), efetuamos uma leitura conjunta delas (análise vertical) de modo a ficar com um quadro geral (PAIS, 2002).

A escolha dos informantes privilegiados baseou-se num processo, denominado por Guerra, de *sense making*, que dá especial ênfase à experiência e aos significados dos sujeitos que agem em contextos concretos (2006, p. 18). Efetuamos, assim, uma amostragem teórica, de modo a selecionar os atores que se enquadravam nos critérios que se pretendiam investigar (FLICK, 2005). Consideramos informantes privilegiados aqueles que possuem uma interpretação, significado e experiência do RSI, o que lhes dá um estatuto de “conhecedor” (BLAIKIE, 2000). A escolha de um contexto geográfico delimitado baseou-se, quer na lógica de intervenção local inerente à política, quer na necessidade de estipular um espaço de estudo para facilitar a recolha dos dados. A opção foi o concelho de Aveiro pela facilidade de acesso e familiaridade que se possuía dele. Nessa lógica, os atores privilegiados considerados neste estudo são os implementadores da política de Rendimento Social de Inserção em âmbito local do concelho de Aveiro, nomeadamente: os elementos do Núcleo Local de Inserção – NLI (estrutura local responsável pelo RSI), os responsáveis pelos Protocolos de RSI e representante de uma instituição com intervenção nessa área.

## **O Rendimento Social de Inserção (RSI)**

Sabemos que o Estado Social inicia um movimento de crise a partir da década de 70 do século XX, que acabou por se “cristalizar” como um “estado em crise” até hoje. São várias as dimensões afetadas, mas um dos principais campos de mudança ocorreu no mundo do trabalho, nomeadamente com a generalização do desemprego de longa e “longuíssima” duração, precariedade do trabalho, “institucionalização” de formas atípicas de trabalho,

alternância constante entre trabalho e desemprego. Manifestações de uma “nova questão social” (CASTEL, 1998) e de uma “sociedade de risco” (BECK, 1994) com impactos individuais – no bem-estar social e qualidade de vida dos cidadãos – e coletivos – com o questionamento do Estado Social.

Para Hemerijck *et al.* (2000), tratou-se da passagem de um ciclo virtuoso para um ciclo vicioso, já que o aumento dos desempregados (muitos com carreiras contributivas e outros sem a possibilidade de as ter) provocou uma alteração na relação entre contribuição e proteção social, uma vez que o mercado de trabalho excluí cada vez mais indivíduos que precisam de recorrer às prestações sociais. A lógica inerente ao Estado Social de ligação entre trabalho e proteção social é posta, assim, em causa.

Este ambiente de crise e incerteza permitiu uma reconfiguração do Estado Social, que acarretou mudanças para os direitos sociais, para as concepções de cidadania e para as políticas sociais. Estas mutações facilitaram a transição do *welfare* para o *workfare* que, embora tenha ocorrido de forma distinta em cada país, impôs uma alteração na reciprocidade entre direito e obrigação estabelecendo uma perspectiva nova dos direitos sociais. Nesse contexto, as ideias liberais ganham (novamente) espaço e aparecem como forma de salvar as sociedades ocidentais do colapso econômico e financeiro. Surge o que Yazbeck (1995, p. 11) denomina de “crise do pensamento igualitário e democrático” que “traz no seu bojo propostas reduccionistas na esfera da proteção social”. O fato de grande parte dos países ocidentais vivenciarem uma crise no sistema de proteção social facilita o atual movimento de diminuição, cessação e/ou afunilamento das políticas sociais. Surgem (ou transformam-se) políticas sociais cada vez mais seletivas e mais limitadas na resposta às necessidades. Como salienta Rodrigues *et al.* (2005, p. 165), “as políticas sociais acentuam uma tendência para a retração, dando maior ênfase aos deveres, aumentando a seletividade e fornecendo uma maior moralização dos problemas sociais”.

É no âmbito desse contexto, e com um governo de orientação neoliberal, que em 2003 surge em Portugal o RSI<sup>2</sup>. Durante a campanha eleitoral, que antecedeu as eleições de março de 2002, os partidos liberais efetuaram uma crítica à anterior política (Rendimento Mínimo Garantido - RMG), que consideravam ineficaz. Foram utilizados os meios de comunicação para apresentar os beneficiários da política como detentores de atitudes abusivas, comportamentos preguiçosos e uma postura de dependência. Desse modo, justificavam-se a

---

<sup>2</sup> A proposta de alteração do Rendimento Mínimo Garantido/RMG para RSI foi aprovada, pela Lei n.º 13/2003 de 21/07, com os votos a favor do Partido Social Democrata e do Partido Popular e os votos contra das demais bancadas parlamentares (Partido Socialista; Partido Comunista Português, Bloco de Esquerda e Verdes).

necessidade de alterar a política e de torná-la capaz de “moralizar” o uso do benefício e, assim, cuidar da devida utilização do erário público. Consideramos que o reforço do “carácter transitório” da política, bem como a centralidade na “componente de inserção” (Proposta Lei n.º 6/IX) através do mercado (social, paralelo e secundário) de trabalho, demonstram que não se tratou apenas de uma alteração de nome – de Rendimento Mínimo Garantido para Rendimento Social de Inserção –, mas de uma transformação ideológica.

Podemos, então, dizer que a eleição da coligação de centro-direita em 2002 permitiu substituir o RMG pelo RSI, invocando razões moralizadoras centradas em características negativas dos cidadãos beneficiários e justificando a inserção de ações de controle para aumentar a sua eficácia. Apesar de sabermos que essa política integra as situações de pobreza extrema, as críticas proferidas “fustigavam” os cidadãos beneficiários, apresentados como ociosos, de “espírito” pobre e subsidiodependentes. Esses discursos criaram um clima de desconfiança geral perante a política e seus beneficiários e permitiram a introdução de discursos moralizadores.

Em 2005, o RSI é definido como (artº1º da Lei n.º45/2005) uma

(...) prestação incluída no subsistema de solidariedade e um programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária.

25

O programa de inserção (PI) é encarado como mecanismo essencial na inserção social dos beneficiários e concebido como um conjunto de ações estabelecidas entre o Núcleo Local de Inserção<sup>3</sup> (NLI) e o titular da prestação e respetivo agregado familiar. A não celebração ou incumprimento dessas ações leva à cessação do benefício e à impossibilidade de voltar a requerê-lo por um período determinado.

Em 2010, verifica-se alteração da lei de RSI com a entrada em vigor do Decreto-lei nº70/2010 de 16/06. As alterações propostas foram justificadas pela existência de um contexto global de crise económica e financeira e elaboradas a partir do Programa de Estabilidade e Crescimento de 2010-2013. As alterações no RSI ocorreram em 4 campos: i) a noção de agregado familiar com um retorno à conceção mais “doméstica” dele; ii) os rendimentos considerados, com a inclusão de um conjunto de rendimentos (ex. bolsas de estudo, subsídios e apoios de renda, pensões de alimentos, prestações sociais); iii) a forma de calcular o valor

---

<sup>3</sup> Os NLI são “órgãos locais a quem compete a gestão processual continuada dos percursos de inserção dos beneficiários” e ficam responsáveis pela “elaboração e aprovação dos programas de inserção, a organização dos meios inerentes à sua prossecução e, ainda, o acompanhamento e avaliação da respetiva execução” (Lei nº45/2005).

de RSI, com a substancial diminuição da ponderação dos elementos do agregado familiar<sup>4</sup>; e iv) a abolição dos apoios especiais e dos apoios complementares, auxílios fundamentais no processo de inserção e na melhoria das condições de vida dos beneficiários, já que permitia responder às necessidades que o valor de RSI não solucionava.

Assim, nessa altura, assistiu-se a um aumento da seletividade da medida através da alteração das condições de acesso e da fórmula de cálculo, permitindo a focalização nos “pobres dos mais pobres” e resultando na expulsão de um conjunto considerável de beneficiários que, apesar de permanecerem na situação de pobreza e exclusão social, deixaram de preencher os critérios e, conseqüentemente, de receber o apoio. Podemos verificar isso nos dados oficiais (Gráficos n.ºs 1 e 2), que demonstram uma diminuição dos beneficiários de RSI e, contrariamente ao que se poderia prever (diminuição dos pobres), um aumento da taxa de intensidade de pobreza.

GRÁFICO 1

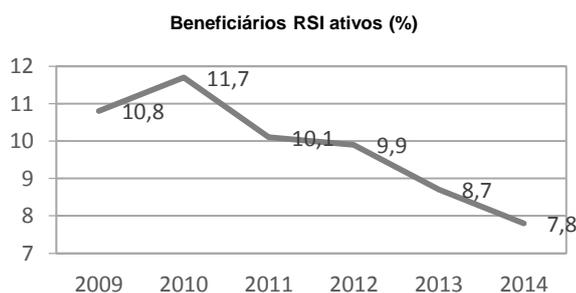
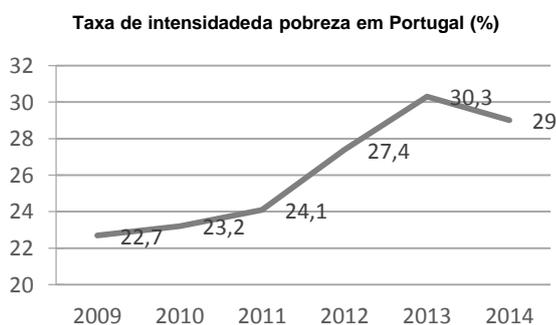


GRÁFICO 2



Fonte: PORDATA

<sup>4</sup> O titular do processo equivale a 100% do valor de RSI (189,52€ em 2010), o 2º adulto e seguintes 70% (132,66€) e 50% por cada menor (94,76€).

Essa retração dos patamares de proteção social, com o alastramento da lógica de “condição de recurso” e da terciarização da proteção social, dá lugar a um clima de medo e insegurança que afeta a democracia e a atitude dos cidadãos. Estes, por sua vez, ficam na incerteza perante os consecutivos atropelamentos dos direitos sociais. Nessa lógica, discutem-se necessidades minimalistas e não direitos, só se responde ao que é emergência e amplia-se o ambiente de desconfiança, desacreditação dos serviços e benefícios. Em Portugal, assistiu-se a uma limitação nas prestações sociais, um agravamento do risco de pobreza e, em paralelo, um aumento do apoio do Estado em medidas com um forte pendor caritativo (ex. Programa de Emergência Social, que previu a criação de 947 cantinas sociais entre 2011 e 2014, embora esse tipo de resposta seja mais dispendiosa para o Estado e menos benéfica para seus beneficiários<sup>5</sup>).

Em 2012, a definição e condições do RSI são republicadas através do Decreto-lei n.º133/2012 de 27/06. Na comparação com as alterações operadas em 2010, destaca-se o cálculo do valor da prestação, com uma diminuição da ponderação dos elementos do agregado familiar<sup>6</sup>. Foram visíveis a diminuição do valor das prestações e a exclusão de diversos agregados familiares, uma expulsão de muitos cidadãos que não abandonaram sua situação de pobreza, mas que deixaram de preencher os requisitos cada vez mais seletivos associados ao RSI.

A retração dessa política em Portugal, justificada governamentalmente pela necessidade de cortes orçamentais, levou a uma estigmatização da política, a uma limitação dos apoios sociais aos mais pobres e a uma substituição do direito/dever pelas práticas assistencialistas, no qual o Estado se coloca como subsidiário das intervenções.

Na atualidade o RSI (Decreto-Lei n.º 90/2017 de 28 de julho), permanece como uma política que agrega em simultâneo uma prestação pecuniária e um contrato de inserção (CI). Podem ser titulares do direito à prestação as pessoas com idade igual ou superior a 18 anos, em relação às quais se verifiquem as condições estabelecidas na lei, ou com idade inferior que esteja grávida, for casado ou viver em união de fato há mais de 2 anos, tiver menores ou deficientes a cargo que dependam exclusivamente do agregado familiar (artº4º). Para

<sup>5</sup> A Segurança Social paga as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) por refeição cerca de 2,5€ (em 2012). Uma família carenciada com dois adultos e duas crianças, sem qualquer rendimento, receberia no máximo um montante mensal de RSI de 374,10€. Esta mesma família que se beneficia de duas refeições diárias (almoço e jantar), 7 dias por semana, representa um encargo para a Segurança Social de 600€/mês (pago a IPSS). A IPSS poderá cobrar a essa família pelas 240 refeições mensais um valor de 240€. Desse modo, a IPSS tem uma receita com esta família de 840€ mensais. 64% do valor máximo que a família dispõe seria para a cantina social, ficando com um total de 134€ para outras necessidades, incluindo outras refeições (JOAQUIM, 2015).

<sup>6</sup> O elemento titular corresponde a 100% do valor de RSI (178,15€ em 2015), 50% por cada adulto (89,07€) e 30% por cada menor (53,44€).

beneficiar-se da medida, é necessário preencher, de forma cumulativa, um conjunto de condições de recurso<sup>7</sup>, e a fórmula para o cálculo do montante da prestação de RSI é a diferença entre o valor do RSI correspondente ao agregado familiar<sup>8</sup> e a soma dos rendimentos do mesmo.

### Itinerário da Política de RSI

Na análise do itinerário da política de RSI, nomeadamente os momentos de formulação, implementação e avaliação, foi possível verificar dois “olhares” distintos. Um deles subscrito pela maioria dos entrevistados.

Consideramos que o RSI surge como a tradução da restrição do Estado Social e sua mutação para um Estado contratual, uma vez que integra os três eixos dessa reestruturação (SILVA 2009, p. 29): i) descentralização da escala de atuação do Estado, tanto para os níveis subnacionais (regional e local, através da territorialização) como para níveis supranacionais (UE, por meio das recomendações); ii) transição do *welfare* para o *workfare*, pelo que os benefícios possuem como contrapartida a obrigatoriedade de trabalho, estágios, formação profissional, entre outras formas diretas ou indiretas de integração laboral; e iii) mudança da governação para a governança (presença dos protocolos de RSI<sup>9</sup>).

Paralelamente, essa política manifesta um dos atributos das políticas sociais (ativas) – a territorialização e o trabalho em parceria –, o que lhe permite uma gestão local das respostas sociais. Esta tarefa seria concretizada por meio dos Núcleos Locais de Inserção (NLI) que, representado por instâncias locais da administração pública, cabe-lhe a execução de políticas e

<sup>7</sup> Possuir residência legal em Portugal; Não auferir rendimentos ou prestações sociais, próprios ou do conjunto dos membros que compõem o agregado familiar, superiores aos definidos na presente lei; O valor do património mobiliário do requerente e do seu agregado familiar não ser superior a 60 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS); Assumir o compromisso, formal e expresso, de celebrar e cumprir o contrato de inserção legalmente previsto, designadamente através da disponibilidade ativa para o trabalho, para a formação ou para outras formas de inserção que se revelem adequadas; Estar inscrito num centro de emprego, caso esteja desempregado e reúna as condições para o trabalho; Fornecer todos os meios probatórios que sejam solicitados no âmbito da instrução do processo, nomeadamente ao nível da avaliação da situação patrimonial, financeira e económica do requerente e da dos membros do seu agregado familiar; Permitir à entidade gestora competente o acesso a todas as informações relevantes; Ter decorrido o período de um ano após a cessação de contrato de trabalho sem justa causa por iniciativa do requerente; Não se encontrar em prisão preventiva ou a cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional, salvo nos 45 dias anteriores à data previsível de libertação; Não se encontrar institucionalizado em equipamentos financiados pelo Estado; Não se encontrar a beneficiar dos apoios sociais atribuídos no âmbito do regime de concessão do estatuto de asilo ou de refugiado (artº6º).

<sup>8</sup> O montante do valor da prestação varia em função da composição do agregado familiar: titular 100% do valor de RSI; indivíduo maiores de idade 70%; indivíduos menores de idade 50%.

<sup>9</sup> Contratualização “com instituição particular de solidariedade social ou outras entidades que prossigam idêntico fim e autarquias locais a celebração e o acompanhamento dos contratos de inserção, bem como a realização de trabalho socialmente necessário e atividade socialmente útil para a comunidade” (art.º 37 do Decreto-Lei n.º 90/2017 de 28 de julho).

a mobilização de parceiros sociais/locais. Apesar desse predicado de territorialização, consideramos que a ação desses Núcleos é, na maioria das vezes, uma continuidade no local de diretrizes e decisões centrais. Se observamos os objetivos apresentados por Barroso (1996, p. 10-12) para a descentralização como mecanismo de territorialização – nomeadamente: i) ser um instrumento para facilitar a privatização; ii) ser um mecanismo de transferência das contradições e problemas do centro para a periferia e estratégia de o Estado financiar localmente o que decide isolada e centralmente; iii) ser uma forma do Estado manter o seu poder; e iv) ser um processo de apropriação da própria comunidade através da sua mobilização para resolver os problemas locais –, constatamos que a atuação do NLI possibilita os três primeiros objetivos, deixando de fora o último.

A ação territorial dos NLI é, em grande medida, uma mera descentralização de ações e práticas do poder central, uma reprodução do Estado, pelo que a sua ação de cariz coletivo, que lhe possibilitaria a criação de respostas através de uma negociação (que por ser coletiva seria facilitada) com o poder central, não é concretizada.

Uma das justificações poderá ser a noção de parceria apresentada nas narrativas, encarada como um processo que surge e funciona naturalmente, esvaziado de estratégia, de reivindicações e negociações (STOER; RODRIGUES, 2000). Nessa lógica, o NLI substitui as práticas territoriais de participação dos atores locais por uma ação normativa e de harmonia, que a transforma num exercício mecânico, espontâneo e isento de controvérsia. A parceria funciona, assim, como reprodução de uma ação central numa lógica *top down*, que demonstra a existência vincada em Portugal de um papel centralista do Estado na formulação, provisão, financiamento e fornecimento de serviços (HESPANHA, 2008).

O conceito de direito social inerente ao RSI é outra das divergências que surgem nas narrativas do itinerário estudado. Encontramos duas formas de conceber a reciprocidade entre direito e obrigação presentes no *workfare*: no primeiro, os direitos e as obrigações são encarados individualmente, o que pressupõe a impossibilidade de conceber o direito sem a contrapartida. Aqui existe uma individualização do problema e uma centralidade no trabalho como mecanismo (único) de inserção social; no segundo, os direitos e as obrigações são considerados em termos coletivos, o que permite uma reciprocidade entre direito e dever que envolve maior responsabilização da sociedade para garantir os recursos aos seus membros.

Em relação ao conceito de contrato inerente ao RSI, e embora se trate de uma contratualização com base na coresponsabilização de vários atores, ele é encarado, pela maioria das narrativas, através de uma base ideológica liberal e individualista, ou seja, como

um “(...) falso contrato, uma mera aparência de compromisso constituído por condições impostas sem discussão com o parceiro mais fraco do contrato” (SANTOS, 1998, p. 23): o beneficiário.

Para além disso, à semelhança das outras políticas sociais ativas, o RSI apresenta uma centralidade na inserção. Ora, quer as mutações no campo do trabalho, quer a instabilidade própria das sociedades atuais tornam árdua essa tarefa de inserção (apenas) pelo trabalho. Para além disso, cada vez mais, a inserção no trabalho ocorre por períodos de tempo limitados, não duráveis, fazendo os indivíduos percorrerem um caminho de inserções e desinserções com respostas de políticas que surgem como um “balão de oxigénio que melhora nas margens as condições de vida dos beneficiários sem poder transformá-las” (VANLERENBEGHE, 1992 *apud* CASTEL, 2012, p. 14). Esta centralidade no trabalho resulta numa atitude de obrigação unilateral do cidadão que se beneficia do RSI para aceitar trabalho, formação profissional ou uma atividade socialmente útil, independentemente da sua história e situação.

A forma de encarar o problema-alvo do RSI constitui outra das reflexões. Para a maioria dos entrevistados, o RSI responde às situações de pobreza (de forma geral) e de exclusão social. Ora consideramos que o RSI é uma resposta para as situações de falta de recursos mínimos de subsistência, já que se tivermos em conta o seu valor base (183,84€ em 2017), a leitura possível é de garantia da subsistência (com graves dificuldades) e não de um patamar “mínimo” que “retira” o indivíduo do limiar da pobreza (439€ em 2017).

A maioria das narrativas expunha uma conceção individualizada da pobreza e da exclusão social e uma tendência para a moralização e suspeição sobre os beneficiários (pobres). Seguindo Clavel (2004), esta visão enquadra-se no modelo liberal, que encara o problema da pobreza como inadaptação. Para além disso, é uma ideia que permite a moralização das causas e fatores de existência do problema e, conseqüentemente, da sua intervenção. O pobre é encarado num clima constante de suspeição, visto como capaz de uma “(...) apropriação indevida ou um tipo excessivo de apropriação (excessiva em tempo e/ou quantidade) de direitos (...) um abuso (deliberado) do erário coletivo” (RODRIGUES, 2006, p. 127).

Salientamos que cada vez mais o desemprego em massa e a degradação do espaço de trabalho levam a um desajustamento da perspectiva de beneficiários como uma massa homogênea de indivíduos desqualificados e com processos herdados de pobreza. Muitos dos possíveis beneficiários de apoios sociais são hoje indivíduos com qualificações e

competências pessoais, sociais e profissionais, mas que não conseguem entrar no mercado de trabalho ou entram de forma parcial e precária. São os “novos pobres” ou, como diria Castel (1998), os “náufragos da sociedade salarial” que perderam a proteção social de desemprego (por excederem o tempo) ou nunca a chegaram a receber (jovens sem o primeiro emprego).

Segundo Lodemel e Trickey (2001), o *workfare* é composto por programas ou medidas que requerem o retorno ao mercado de trabalho para que a pessoa possa cobrar as prestações sociais, ou seja, a inserção nessas medidas é um critério obrigatório para beneficiar-se do apoio – “uma oferta que não se pode recusar”. Consideramos que essa tendência na obrigatoriedade em aceitar qualquer emprego, ainda que indigno, mal remunerado e precário, em troca do direito à sobrevivência está relacionada com vários fatores, nomeadamente: a pressão dos beneficiários para satisfazer (legitimamente) as suas necessidades; a pressão das hierarquias em apresentar estatísticas e resultados imediatos; a inexistência na opinião pública de perspectivas politizadas da realidade; a tendência socialmente aceite (e construída) para a “naturalização” e responsabilização individual dos problemas sociais.

A perspectiva atrás apresentada sobre a relação entre direito e dever e a noção de pobreza e exclusão social que a maioria dos entrevistados possui influenciam, necessariamente, o modo como essa política é desenvolvida junto aos seus utilizadores. No que se refere ao contrato de inserção, essa maioria considera existir uma relação igualitária e uma verdadeira contratualização das ações de inserção. Note-se que, embora a ideia de contrato invoque para uma relação simétrica de poder entre os contratantes, nesse caso entre o NLI e os beneficiários, é clara a inexistência dessa simetria, já que o beneficiário necessita da prestação para (sobre)viver (o que o coloca numa situação de fragilidade) e porque existe uma real dificuldade do cidadão negociar com as entidades públicas e privadas. Isso sem considerar a “vontade” de negociação por parte do NLI, que pode encarar essa tentativa como uma recusa ao apoio ou como estratégia para se furtar às obrigações.

A ideia de individualização do RSI, apresentada pela maioria dos entrevistados, poderá justificar o tipo de intervenção que consideram adequada para eles: de caráter burocrático e instrumental (tecnicista). As exigências colocadas aos profissionais – focalização dos resultados, diminuição do tempo de permanência dos utilizadores na política e quantificação de resultados – redundam numa ação cada vez mais tecnicista baseada na procedimentalização, que resulta em “soluções” rápidas (pré-concebidas pelas instâncias e na qual se “ajusta” o problema do beneficiário). Essa tendência para o “finalismo” (AMARO,

2012), espaço para uma atitude acrítica da intervenção, na qual não se questionam os fatores sociais dos problemas sociais, ficando a análise por leituras de pequena escala da realidade social.

Tendo em conta a presença constante de assistentes sociais na implementação do RSI<sup>10</sup>, sublinhamos a importância do seu papel de implementador, que o diferencia de funções de mera execução burocrático-administrativa e o coloca como um “fazedor de política”, como alguém que – pelo conhecimento que possui dos problemas sociais, das realidades em que intervém e pela proximidade com a população que atende – está numa posição privilegiada para garantir o funcionamento da política, utilizar adequadamente os recursos, garantir o acesso à informação e responder às situações e dúvidas que inevitavelmente surgem no dia a dia, enfim, para “dar vida” à política. Dessa forma, e com base nos contributos de Habermas (1999), podemos considerar que o implementador permite a articulação entre o “sistema” (que incorpora a lógica instrumental, as relações hierárquicas, o poder político e econômico) com o “mundo da vida” (incorpora os significados, as visões do mundo).

As narrativas apresentadas permitiram destacar duas visões distintas da intervenção social. A maioria encara a prática dos assistentes sociais segundo uma visão adaptativa (DOMINELLI, 1998) e individualista-reformista (PAYNE, 2002); e os restantes, a partir de uma visão transformacional (DOMINELLI, 1998) e socialista-coletivista (PAYNE, 2002).

A visão adaptativa e individualista-reformista presente nas narrativas considera que a intervenção social procura ajustar os indivíduos às normas e concebe o profissional como detentor de um amplo poder de decisão. Ressalta o imperativo legal e racional-burocrático, demonstrando a importância que dão aos procedimentos burocráticos e institucionais que levam a encarar o Serviço Social como um conjunto de ações e procedimentos administrativos, alheado do seu papel crítico, reflexivo e político. Esta perspetiva enquadra uma ação profissional de controle e reprodução social, de psicologização e individualização das relações sociais e de moldagem das necessidades sociais de acordo com os recursos institucionais. Por sua vez, os beneficiários aceitam a lógica institucional e a releitura dos seus problemas pelo ponto de vista da instituição – que pode ser objetiva e tecnicamente correta, mas não ir ao encontro da necessidade real – pois sabem que “aquele que não se conformar com a oferta institucional (...) fica sem nada, fica fora dos requisitos” (PALMAS, 1985, p. 127).

---

<sup>10</sup> De modo geral, os profissionais responsáveis pelo acompanhamento do RSI são assistentes sociais. No caso concreto das narrativas recolhidas essa função cabia aos protocolos de RSI todos aqui representados por assistentes sociais.

A visão transformacional e socialista-coletivista surge num número minoritário de narrativas, englobando profissionais com práticas politizadas que ultrapassam o papel de simples mediador entre necessidades e ofertas institucionais e procuram a realização da justiça social, de prática transformacional e capacitadora.

### **Nota conclusiva – A despolitização do RSI e da ação profissional**

Podemos dizer que no itinerário da política de RSI o caminho da maioria baseia-se num pensamento de base liberal que provoca uma “refilantropização do social” (YAZBECK, 2001), que transforma direito em deveres morais, levando a uma despolitização da “questão social” e ao abandono do seu caráter coletivo e político. Consequentemente, a pobreza deixa de ser um problema público, perde a possibilidade de resolução no espaço dos direitos e é empurrada para uma dimensão privada de dever moral individual. Esta mutação resulta numa regressão dos direitos sociais e no crescimento de ações assistencialistas. Trata-se de uma leitura da realidade destituída de uma crítica baseada nas estruturas e nas desigualdades sociais, uma despolitização do problema e da solução, que leva a uma intervenção social tecnicista e esvaziada da dimensão política.

O caminho percorrido pela minoria concebe o RSI como resultando de um processo político (de pendor partidário), baseado sobretudo em questões ideológicas, em detrimento das verdadeiras necessidades surgidas na e com a política. Aponta para uma perspectiva de pobreza e exclusão social assente numa crítica das desigualdades sociais. Encara o processo como sendo político, embora sublinhe que é despolitizado pelo próprio NLI, que se demite da sua função de produtor de ações com base em reivindicações e necessidades locais para se assumir como um mecanismo de reprodução de decisões centrais.

Da análise efetuada, ressalta a tendência para a despolitização do RSI, tendência que pensamos que ocorre, de modo geral, em todas as políticas sociais. Apesar do RSI estar desde a sua formulação dependente do poder partidário (de cariz neoliberal), que se mobilizou para a apresentar como uma espécie de “salvação” das políticas de combate à pobreza que até aí teriam funcionado inadequadamente e “alimentando” a ociosidade e dependência dos beneficiários, verificamos que a maioria dos entrevistados menospreza o papel e a influência dos partidos (e seus atores) no RSI. Concebe o RSI como uma medida “neutra” de influência política, que surge como uma resposta “natural” à visibilidade pública de alegadas situações

de abuso, fraude e ineficácia. Assim, o RSI é despojado do carácter político o que, entre outras consequências, permite reduzi-lo a uma vertente assistencialista distante dos direitos.

A despolitização do RSI permite uma transformação de direitos em “não-direitos”. Um processo que é acompanhado pela “desresponsabilização social” do Estado (FALEIROS, 1999) e pela focalização das políticas que permite orientá-las para os mais pobres, tornando serviços universais em serviços dirigidos aos pobres. A despolitização do RSI (e do social) abre espaço para a validação de leituras do senso comum, descontextualizadas e afastadas de uma análise dos problemas, abrindo o “caminho” para a moralização do benefício e dos beneficiários, para a explicação da realidade por meio de preconceitos e, conseqüentemente, para a legitimação de ações de controle, repressão e punição.

Tal como realça Behring (2009), o atual Estado neoliberal prioriza as políticas sociais focalizadas e, simultaneamente, mercantiliza as necessidades e respostas, abrindo espaço para a privatização das políticas sociais (IAMAMOTO, 2004) e pondo em causa o seu reconhecimento como direitos sociais de cidadania.

Essa tendência para despolitizar o RSI poderá justificar o facto de a maioria dos entrevistados negar o espaço de influência que os implementadores podem ter. Embora o mecanismo de seleção dos beneficiários esteja formatado de modo a não permitir a influência dos profissionais, essa capacidade existe na elaboração do Contrato de Inserção e no seu acompanhamento. Aqui os profissionais assumem um papel central na implementação da política, indo ao encontro da perspectiva de Lipsky (1976) segundo a qual estes agem, decidem, criam rotinas e mecanismos para responder a dúvidas e a omissões da lei que surgem no decorrer da implementação, na relação direta que se estabelece com a população beneficiária.

Consideramos que os implementadores não estão destituídos de espaços de influência ou poder sobre a política. Os valores, as visões, os interesses dos implementadores (atores e organizações) desempenham um papel relevante na política, já que são eles que redistribuem os recursos, a informação, e efetuam o esforço quotidiano para que a política funcione e tenha sucesso. É uma visão em que os implementadores, os “burocratas ao nível da rua”, como lhes chama Lipsky (1976), são verdadeiros “fazedores de política”, uma continuidade do poder legislativo, que na materialização da política criam rotinas e respostas que (re)definem e (re)leem a política formulada.

A despolitização da ação profissional, juntamente com a excessiva inclinação para a quantificação dos resultados da prática, sobrevaloriza a ação técnica e operativa em

detrimento da análise real dos impactos da intervenção na (mudança) pessoal e no contexto e permite o surgimento de profissionais que são meros gestores de recursos. Estes adiam a sua função relacional e de empoderamento levando a uma “funcionarização do Serviço Social” (BOUQUET e GARCETTE, 2005, p.41).

Na atualidade, as exigências colocadas ao Serviço Social perante os novos problemas sociais são variadas: por um lado, exige-se que responda a problemas em constante mutação e, por outro lado, impõem-se respostas cada vez mais rápidas que encurtem o tempo de intervenção e aumentem o número de intervenções efetuadas. Outros dos atuais desafios referem-se à capacidade de os assistentes sociais aliam as práticas centradas na instrumentalidade e nos resultados com as práticas relacionais, intrínsecas à profissão, pois só assim será possível responder às novas exigências sem colocar em causa a identidade e conteúdo da profissão.

O tecnicismo atualmente existente afunda e, simultaneamente, desafia o potencial do Serviço Social para se assumir como o garante de acesso à cidadania, principalmente para os segmentos mais vulneráveis da população. Caso não encare este desafio, a profissão poderá ser assumida como meramente executiva e despojada da sua função propositiva e do seu papel ativo na formulação das políticas sociais. Trata-se do abandono da “atitude política” (FALEIROS, 2002) na profissão e, conseqüentemente, do seu potencial emancipador. Esta frágil consciência da dimensão política da profissão pode ter várias causas que, embora não tenham sido estudadas, permitimo-nos enunciá-las: falta de consciência política geral, cansaço e descrença na mudança, deficiente formação profissional (formação apolítica), confusão entre posição política e partidária, precariedade laboral, grande número de volume de trabalho, etc.

O assistente social é um profissional que facilita e proporciona o acesso aos direitos e contribui para a equidade e justiça social, que permite que as necessidades e interesses dos sujeitos adquiram visibilidade na esfera pública. Tarefa que necessariamente envolve um compromisso, uma vez que

(...) os requisitos básicos das democracias são a garantia de liberdade e igualdade a todos os cidadãos. A pobreza limita ambas. Democracias divergem quanto à prioridade dada a cada dimensão e justificam a sua preferência baseada em diferentes filosofias de justiça social (FIGUEIRA-McDONOUGH, s/d, p. 1).

É, assim, essencial retomar a politização do coletivo e das políticas sociais para as afastar da sua atual tendência para se configurar como “(...) uma ‘démarche’ essencialmente técnica, como uma espécie de ação política sem alma, sem inocência, mas também sem

*culpa*” (STOER, CORTESÃO e CORREIA, 2001, p. 45). O Serviço Social assume um papel essencial nessa politização através de práticas emancipatórias e anti-opressivas, integradas num projeto ético-político que permita repolitizar o próprio Serviço Social. Apesar de muitos assistentes sociais negarem o ativismo político e até o encarem como inapropriado para o exercício da profissão (MIDGLEY, 2001), é fundamental a mobilização do poder na luta de forças que caracterizam o campo social. Para Faleiros, essa perspectiva para além de fortalecer a cidadania permite uma “(...) articulação da dimensão política com a dimensão de serviços, não se reduzindo o Serviço Social, nem a relações psicológicas nem a relações burocráticas para acesso a determinados benefícios” (FALEIROS, 1999, p. 169).

Consideramos que o caminho para refazer o itinerário apresentado passa pela reconstrução das perspectivas que permitam a re-politização do RSI, das políticas sociais, da leitura sobre os problemas sociais e da intervenção a eles associada.

Politizar é uma via para criar itinerários “despreconceitualizados”.

## Referências

- AMARO, I. (2012). *Urgências e emergências do serviço social. Fundamentos da profissão na contemporaneidade*. Lisboa: UC Editora.
- BARROSO, J. (1996). “Introdução”. In: BARROSO, J.; PINHAL, J. (Orgs). *A administração da educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri. pp. 9-12.
- BECK, U. (1994). “The reinvention of politics: Towards a theory of reflexive modernization”. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (Orgs). *Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Oxford: Blackwell Publishers. pp. 1-55.
- BEHRING, E. (2009). “Acumulação capitalista, fundo público e política social”. In: BOSCHETTI, I. et al. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2.ed. São Paulo: Cortez. pp. 44-63.
- BLAIKIE, N. (2000). *Designing social research*. Cambridge: Polity Press.
- BOUQUET, B; GARCETTE, C. (2005). *Assistante sociale aujourd’hui*. Paris: Maloine.
- CASTEL, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2012). “Devir do Estado providência e trabalho social”. *Locus Soci@al* 4. pp. 7-21.
- CLAVEL, G. (2004). *A sociedade de exclusão – Compreendê-la para dela sair*. Porto: Porto Editora.

- DOMINELLI, L. (1998). “Anti-oppressive practice”. In: ADDAMS, R.; DOMINELLI, L. e PAYNE, M. *Social work: Themes, issues and critical debates*. Londres: Mac Millan Press. pp. 3-22.
- DROR, Y; LASSWELL, H. (1972). “Public policy re-examined”. *Policy Sciences*, n.º 2, vol. 3, pp. 270-271.
- FALEIROS, V. (1999). “Os desafios do serviço social na era da globalização”. *Serviço Social & Sociedade*, v. 20, n. 61, pp.153-187.
- \_\_\_\_\_. (2001). “Desafios do Serviço Social na era da globalização ». In: MOURO, H. e SIMÕES, D. (Orgs). *100 anos de Serviço Social*. Coimbra: Quarteto. pp. 313-349.
- \_\_\_\_\_. (2002). “Crítica a una política del sujeto”. *Trabajo Social*, n.º 4, pp. 62-82.
- FIGUEIRA-McDONOUGH, J. (s/d). *Democracia e empowerment estrutural: Exclusão como problema político*. Policopiado.
- FLICK, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica*. 2.ed. Lisboa: Monitor.
- GUERRA, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo. Sentidos e formas de uso*. Estoril: Príncipeia.
- HABERMAS, J. (1999). *Teoria de acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Tauros.
- HEMERIJCK, A; PHILIP, M.; KESS V. (2000). “Welfare Netherlands”. In: KUHNLE, S. *Survival of European Welfare States without work? Divergent experiences of reform in Germany*. London: Routledge. pp. 106-127.
- HESPANHA, P. (2008). “Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios”. *Revista de Ciências Sociais*, v. 39, n. 1, pp. 5-15.
- HOGWOOD, B; GUNN, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- IAMAMOTO, M. (2004). “As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo”. In: MOLINA (Org.). *La cuestión social y la formación profesional en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latino americana*. Costa Rica: ALAETS. pp.17-50.
- JOAQUIM, C. (2015). “Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: que modelo para Portugal”. *Cadernos do Observatório 3*.
- LESSARD-HERBERT, M; GOYETTE, G; BOUTIN, G. (2008). *Investigação qualitativa - fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- LIPSKY, M. (1976). “Towards a theory of street-level bureaucracy”. In: HAWLEY, W.; LIPSKY M. (Eds). *Theoretical perspective on urban politics*. Englewood cliffs. NJ: Prentice Hall. pp. 196-213.

- LODEMEL, I; TRICKEY, H. (2001). *“An offer you can’t refuse” workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- MIDGLEY, J. (2001). “Issues in international social work: resolving critical debates in the profession”. *Journal of Social Work*, v. 1, n. 1, pp. 21-35.
- MONTAÑO, C. (1997). “O Serviço Social frente ao neoliberalismo: mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional”. *Serviço Social & Sociedade*, n. 53.
- PAIS, J. (2002). *Sociologia da vida quotidiana. Teorias, métodos e estudos de caso*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- PALMAS, D. (1985). *A prática política dos profissionais: o caso do Serviço Social*. São Paulo: Cortez.
- PAYNE, M. (2002). *Teoria do trabalho social moderno*. Coimbra: Quarteto.
- PEREIRINHA, J. (2008). *Política social. Fundamentos de actuação das políticas públicas*. Lisboa: Universidade Aberta.
- POIRIER, J; CLAPIER-VALLADON, S; RAUBAUT, P. (1999). *Histórias de vida. Teoria e prática*. Oeiras: Celta.
- QUIVY, R; CAMPENHOUDT, L. (1992). *Manual de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- RODRIGUES, F; CONSTANTIN, T; HOVEN, R; NUNES, M. (2005). *Pobreza e perspectivas europeias*. Frankfurt: Peter Lang.
- RODRIGUES, F. (2006). “Independentes da subsidio-dependencia”. In: MAGALHÃES; STOER (Orgs). *Reconfigurações. Educação, Estado e cultura numa época de globalização*. Porto: Profedições, Lda.
- SANTOS, B. (1998). “Reinventar a democracia”. *Cadernos Democráticos*, n.º 4. Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.
- SILVA, F. (2009). “Metamorfose do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social”. In: CARMO, R.; RODRIGUES, J. (Coord.). *Onde pára o Estado? Políticas públicas em tempo de crise*. Lisboa: Nelson de Matos. pp.19-52.
- STOER, S; RODRIGUES, F. (2000). “Territórios educativos de intervenção prioritária. Análise do contributo das parcerias”. In: BETTENCOURT, A. et al. *Territórios educativos de intervenção prioritária: Construção ecológica da acção educativa*. Lisboa: IIE. pp. 171-193.
- STOER, S; CORTESÃO, L; CORREIRA, J. (Orgs). (2001). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Afrontamento.

- YAZBECK, M. (1995). “A política social brasileira nos anos 90: refileantropização da questão social”. *Cadernos ABONG*, nº 11.
- \_\_\_\_\_. (2001). “Pobreza e exclusão social: Expressões da questão social no Brasil”. In *Temporalis*, n.º 3, pp. 33-40.