

Política Social – Que Perspectiva de Desenvolvimento?

Maria Manuela Alves – Inspeção Geral de Educação; Endereço Postal: Lugar do Boque, nº 20, 2º Dtº, 5000 Vila Real; Tel.: 259-374 999; Endereço Electrónico: mmala@sapo.pt

1. Introdução

O trabalho, de que emerge a presente Comunicação, foi realizado no âmbito do Curso de Mestrado em Instrumentos e Técnicas de Apoio ao Desenvolvimento Rural, especialização de Economia Rural, ministrado pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD). Nele procurámos analisar o papel do Ensino Recorrente, no âmbito da política social do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), no concelho de Vila Real e identificar as potencialidades do mesmo, face aos objectivos de inserção social do Programa em causa. O contexto do estudo foi eminentemente rural, sendo a população observada constituída por um grupo específico de cidadãos, insuportados ou desertores do sistema escolar regular, e que, por imposição de uma Medida de política social, retornaram aos bancos da escola, no pressuposto da recuperação de oportunidades perdidas.

Para além de se tratar de uma prova essencialmente académica, pretendíamos poder também cumprir uma finalidade prática, divulgando uma faceta da realidade do concelho, novas perspectivas e abordagens dos seus problemas sociais, com vista a eventuais ajustamentos, num incessante exercício crítico, à luz de novas ideias e correntes que sustentam a Educação de Adultos e as propostas teóricas e políticas do desenvolvimento socio-económico.

Trata-se, pois, de um estudo que se debruçou sobre a implementação, a nível local, de uma Medida de política social nacional (e também transnacional) que se

pretendia de grande alcance social e que, entre nós, era, à data da pesquisa, relativamente recente, assumindo, por isso, um carácter ainda incipiente.

Tomando o que ficou dito como referência enquadradora, diremos que neste trabalho se procurou analisar nos seus planos teórico, filosófico e prático, o papel e o alcance da escola de segunda oportunidade, no contexto da inserção socio-económica dos mais desfavorecidos. Essa análise procurou incidir sobre a articulação entre as diversas parcerias que concorrem para a aplicação de uma medida multifacetada, como era o RMG, dando especial ênfase ao papel da Escola como factor de socialização, integração e inclusão social. Perceber de que forma e até onde é que a instituição escolar responde, num outro tempo e num outro contexto, às necessidades dos adultos que “obrigatoriamente” a frequentam, como condição necessária para serem e/ou por serem beneficiários do RM, como convive e se articula a Escola com as demais instituições envolvidas na aplicação do RMG na prossecução dos objectivos do Programa e como interagem os diferentes parceiros reunidos para a aplicação deste Programa foram as linhas de força que atravessaram esta pesquisa.

2. Caracterização do Concelho

O problema da pobreza remete para condições de existência que, traduzidas em situações sociais de carência e exclusão, são profundamente marcadas por características e especificidades nacionais, sociais e culturais. Por isso, afigura-se relevante ter em conta as particularidades da região onde o estudo se desenvolveu, nomeadamente o fraco dinamismo económico, o despovoamento e estagnação das zonas do interior.

Contextualizando, importa traçar o cenário a que o mesmo se reporta, procedendo, para tanto e sumariamente, a uma breve caracterização do concelho de Vila Real.

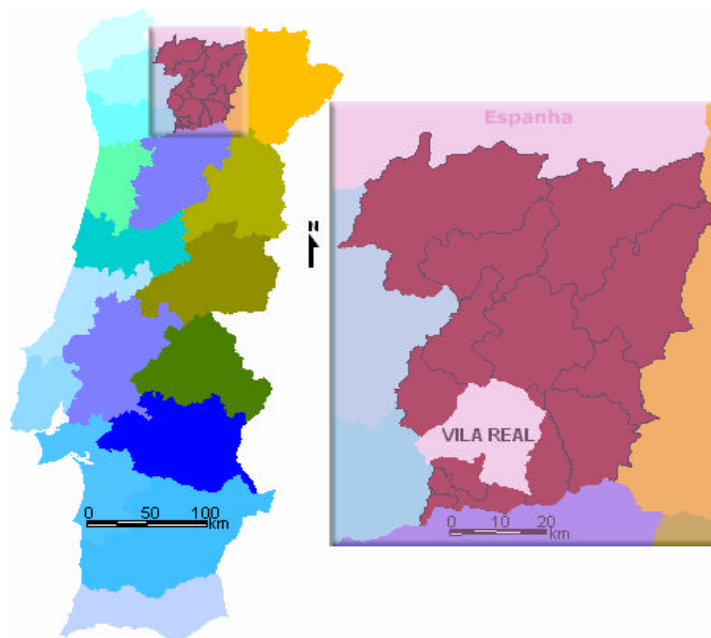


Fig. 1- Localização do concelho de Vila Real

Alto Trás-os-Montes e Douro (ATMD) tem hoje aproximadamente 460 mil habitantes, distribuídos por uma área aproximada de 12 mil quilómetros quadrados, correspondentes a cerca de 15% da superfície total do país. Tem vindo a configurar-se como um território de características demográficas marcadamente regressivas, registando, na última década, uma perda populacional de 4%, com o decréscimo de aproximadamente 13 mil habitantes no Alto Trás-os-Montes (ATM) e de cerca de 5 mil no Douro.

A partir da análise dos indicadores de estrutura etária, é possível confirmar o acentuado envelhecimento da população do ATMD, com um aumento da relação de dependência de idosos e do índice de envelhecimento. Todos os indicadores nos conduzem a um conjunto de problemas estruturais que posicionam esta região desfavoravelmente quando comparada com a região Norte e o todo nacional.

De entre os que resistem, ressalta o processo de envelhecimento que ao longo do tempo tem vindo a acentuar-se. No distrito de Vila Real, o índice médio de envelhecimento, muito acima do verificado na região Norte e no todo nacional, ronda os 125,23. Este fenómeno acarreta para a região consequências económicas e sociais gravosas, com a queda da população activa, a falta de iniciativa e o aumento da dependência da população idosa. O envelhecimento demográfico tornará a população mais necessitada de serviços de apoio social e mais dependentes de pensões de invalidez e reforma.

De salientar que todas as projecções apontam no sentido de continuação deste processo de declínio demográfico.

Todavia, o concelho de Vila Real ocupa uma posição mais favorável, no contexto da região onde se insere. Rodeado por um vazio urbano, destaca-se essencialmente dos concelhos limítrofes pela centralidade universitária e concentração de um conjunto de serviços públicos. Tem mostrado capacidade de polarização mas não constitui um pólo de desenvolvimento capaz de arrastar consigo a região.

As dificuldades ao nível de inserção profissional dos jovens, decorrente duma fraca dinâmica empresarial, favorecem os fluxos migratórios para as sedes de concelho ou para os centros urbanos.

As baixas taxas de natalidade vêm tendo repercussões profundas na rede escolar. Muitas escolas do 1º CEB ciclo já encerraram e muitas continuam em funcionamento com um número muito reduzido de alunos. O futuro de muitas aldeias sofre por isso mais um rude golpe, sendo que a escola constituía, em muitas delas, o único pólo de animação. O envelhecimento da população e o alto índice de repulsão são dois dos factores mais determinantes do baixo nível educacional que a região regista.

Segundo dados publicados pelo INE (2001), o concelho de Vila Real apresenta um índice do poder de compra *per capita* abaixo da média nacional, situando-se nos 84,2, por referência ao valor 100, identificado como valor correspondente ao índice nacional. Não obstante este diferencial, verifica-se um considerável recurso ao crédito para fazer face, entre outros, à aquisição de habitação e automóvel. Este volume de endividamento, segundo as estatísticas disponíveis, atingia em 1999, mais de 62 milhões de euros.

3. Universo Social de Estudo

O enfoque central deste estudo foram os cursos do Ensino Recorrente frequentados por indivíduos abrangidos pelas medidas do RMG, na área territorial do concelho de Vila Real. Nesta zona, regista-se uma vasta experiência acumulada deste sistema de ensino, com uma dinâmica de trabalho interessante.

Para os não escolarizados, o retorno à escola era uma imposição da Medida do RMG que visava através da qualificação fornecer meios de integração, extensiva a todo o agregado.

A situação da população estudada perante o trabalho também indiciava claros défices de integração social, com situações de desocupação permanentes. A maioria ganhava jeira nos trabalhos agrícolas mas com carácter muito irregular.

Dadas as fracas ou inexistentes habilitações literárias desta população, a maioria ocupava-se nos trabalhos agrícolas, fazendo todo o tipo de serviço na vinha, cultura de relevo nesta região.

No âmbito das intenções de uma Medida como o RMG, tem pleno cabimento a expressão “nunca é tarde para aprender”, pois não é a idade que o determina mas a possibilidade, a vontade, e a capacidade para o fazer. Uma das exigências desta Medida era, como se disse, a obrigatoriedade de ir e/ou retornar à Escola imposta aos que, na altura própria não foram bem sucedidos. Aos mais idosos, esta exigência aparece como pesada, exigindo-lhes um sacrifício, já pouco compatível com a sua condição física.

4. A Política Social do RMG

Com pouco menos de 10 milhões de habitantes, Portugal tem, no dizer de Costa (1998) cerca 2 milhões de pobres. Apesar disso, apenas em 1996, foi cumprida a Recomendação de 1992 do Conselho de Ministros da União Europeia para que todos os Estados-membros reconhecessem, *no âmbito de um dispositivo legal e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana*, (Guibentif e Bouget, 1997:91).

Já em 1994 tinham sido apresentados na Assembleia da República, pelo PCP e PS, projectos para a criação do Rendimento Mínimo¹ mas apenas durante a vigência do XIII Governo Constitucional esta medida foi implementada. Este passo constituiu um ponto de viragem no sistema social português que, entretanto, se tornara obsoleto e pouco eficaz, face às novas conjunturas socioeconómicas que exigiam novas fórmulas de intervenção social.

Era assim criado o Rendimento Mínimo Garantido, nos termos da Lei 19-A/96, de 29 de Junho, através da qual se instituiu *uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social, por forma a assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que construam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social*.² Esta Medida era consolidada sobre duas vertentes: uma prestação pecuniária e um programa de inserção.

A prestação pecuniária, com carácter temporal e de montante variável, pretendia assegurar uma garantia de rendimento aos indivíduos ou famílias que reunam um conjunto de condições. A determinação do montante a atribuir era efectuada por referência ao valor da pensão social do regime não contributivo de segurança social variando em função da composição do agregado familiar. Por cada indivíduo maior, até ao segundo, 100% do montante da pensão social; por cada indivíduo maior, a partir do terceiro, 70% do montante da pensão social e por cada indivíduo menor, 50% do montante da pensão social.³ O valor da prestação era igual à diferença entre o valor calculado (RMG) e o valor dos rendimentos auferidos pelo agregado, por outras vias.

¹ Diário da Assembleia da República, I Série, de 6 de Março de 1994.

² Artigo 1º, Capítulo I.

³ Lei nº 19-A/96, artº 8º, alíneas a), b) e c).

O programa de inserção visava promover e reforçar os laços no seio da comunidade, tomando por base o ataque aos factores de vulnerabilidade e de exclusão.

Portugal foi o penúltimo país da Europa dos quinze, a cumprir a referida Recomendação.

4.1. Estrutura de Implementação do RMG

A implementação desta Medida colocava a sua tónica num trabalho de equipa, envolvendo parceiros dos mais diversos quadrantes. Em grande medida, o sucesso da aplicação dependia dos recursos mobilizados por todos os parceiros. Era nesta responsabilização colectiva que residia uma das virtudes do RMG. Assim sendo, a Medida devia constituir um enorme desafio para todos os intervenientes. Desde o início, a sua aplicação era acompanhada pela Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (CNRM), a qual era integrada por representantes dos Ministérios da Solidariedade e Segurança Social, da Qualificação e do Emprego, da Educação, da Saúde, pelas Autarquias, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Confederações Patronais e Sindicais.

Os elementos dos organismos atrás referenciados agrupavam-se em Comissões Locais de Acompanhamento (CLA's), tendo uma base de trabalho territorialmente definida, normalmente coincidente com o concelho. A justificação para este âmbito territorial prendia-se com o pressuposto de que só conhecendo bem a realidade se podia, *in loco*, fazer um diagnóstico que espelhasse adequadamente o problema a combater. Por outro lado, era fundamental que a esse nível se inventariassem todos os

meios disponíveis e se conseguissem mobilizar os recursos que permitissem o cumprimento dos planos estabelecidos e sobretudo, a construção de soluções ajustadas. Mas se, por um lado, este aspecto da circunscrição podia apresentar vantagens, nomeadamente na simplificação de burocracias, na maior celeridade e adequação de respostas, podia também encontrar dificuldades na sua operacionalização, por incapacidade de se acharem soluções em determinadas áreas de inserção, devido à falta de recursos. Esta dualidade de circunstâncias remetia para a necessidade de uma política global de inserção, ou seja, para o reconhecimento de que esta Medida só fazia sentido se tivesse subjacente um quadro geral de desenvolvimento. O RMG era nesse sentido um instrumento desse desenvolvimento porque promovia uma distribuição mais equitativa da riqueza que a sociedade, no seu conjunto, era capaz de criar.

A CNRM tem por missão a operacionalização do RMG, competindo-lhe ainda o acompanhamento e avaliação das acções desenvolvidas nesse âmbito.

Aos Centros Regionais de Segurança Social (CRSS) cabia, nas respectivas zonas de intervenção, tomar as decisões sobre as candidaturas que lhe eram presentes. Em princípio, as CLA's eram coordenadas por um representante do CRSS. Tal situação só não se verificava quando todos os membros da referida CLA deliberassem unanimemente designar um outro coordenador. As suas principais competências eram a elaboração dos programas de inserção e a consecução dos meios necessários, de molde a dar a maior eficácia possível ao programa .

O RMG era suportado financeiramente pelo Orçamento Geral do Estado e era calculado com base:

- nos rendimentos declarados e comprovados;

- no número de elementos do agregado familiar, cuja comprovação cabia à Junta de Freguesia respectiva.

5. A Solução “Habitação Social” – Um Exemplo de Desarticulação

Parte dos nossos inquiridos, vivendo em piores condições habitacionais, contava com a promessa de atribuição de uma nova habitação em bairros sociais, como parte integrante do “pacote” de intervenções a concretizar, no âmbito dos objectivos de inserção social do RMG. Estes bairros encontravam-se em fase de construção em localidades próximas da sede de concelho, mas coincidentemente ficavam afastados das localidades de origem desta população. Das entrevistas resultou claro, no entanto, que essa promessa não preenchia integralmente os anseios desta população. Apenas num único caso e, porque vivem, de facto, em condições miseráveis, numa espécie de “covil”, foi mostrada receptividade para abandonarem a terra aonde viviam, para irem morar num desses bairros. Os restantes mostravam-se todos relativamente avessos a tal ideia. Por um lado, não queriam desligar-se da terra onde viviam, onde já criaram raízes e na qual estavam habituados a viver, aonde para o bem e para o mal, construíram uma teia de ligações e afectos que lhes estribava o quotidiano, lhes proporcionava segurança e constituía a sua principal referência identitária. Muitas destas pessoas recorriam, no dia a dia, a empréstimos e trocas de alguns produtos. Num terreno emprestado, alguns granjeavam uma pequena horta onde colhiam alguns produtos de consumo doméstico. Todo este cenário iria ser profundamente afectado com a transferência desta fracção populacional para um “colonato” de habitação social. A resistência a esta proposta pelos potenciais beneficiários apontava para a eventual inadequabilidade da solução e a falta de

envolvimento dos mesmos no seu delineamento e implementação. Ao que pudemos apurar, a situação verificada decorria de factores inscritos no processo que levou e tornou possível a construção destes bairros. De facto, estes bairros sociais enquadram-se num Programa Especial de Realojamento (PER), surgindo no âmbito de um Projecto de Luta Contra a Pobreza, promovido pela edilidade, que o financiou em 750 mil euros para o qual o Fundo Social Europeu, através do INH contribuiu com montante superior. Previa-se, assim, realojar 276 famílias, das quais aproximadamente 100 recrutadas entre os beneficiários do RMG. Na distribuição de habitações sociais, era teoricamente dada prioridade aos beneficiários do RMG, mas como pressupunha a exigência de pagamento de uma prestação, colocava-se como pertinente a dúvida de saber se perante tal obrigação essa prioridade seria mantida. Embora referenciada ao nível dos rendimentos das famílias inscritas, não raro, o montante fixado era percebido pelos beneficiários como superior à suas reais posses o que, muitas vezes e paradoxalmente, acabaria por resultar na recusa da habitação atribuída. Esta recusa aparecia frequentemente reforçada pelo argumento das despesas extra que a mudança implica, nomeadamente para aquisição de electrodomésticos e mobiliário, dada a alegada precaridade e degradação dos bens deste tipo de que a família dispunha.

Este projecto terá sido concebido para os grandes centros urbanos, com a finalidade de acabar com os bairros degradados, os bairros de lata, recorrendo para isso à construção em altura, fórmula encontrada para responder à falta de espaço dos grandes centros. Nestes casos, estas construções assumem dupla finalidade: alojam as famílias em melhores condições e “limpam” as cidades, dando-lhes a aparência de locais mais desenvolvidos. Se esta é a fórmula que os decisores encontram para os grandes centros, é questionável a sua adequação a residentes de outros lugares. É, no

mínimo, uma medida de banda larga, que no extremo se pode revelar completamente descontextualizada. Se é de integração que se fala, não é com a formação de “guetos”, nem com o desenraizamento das pessoas que a desejada inserção se atingirá. Não só não se resolverão os problemas das pessoas como, pelo contrário, se poderão mesmo agravar, dando lugar ao aparecimento de novos e mais problemas. Poderá ser, afinal, outro modo de excluir.

Para além da aparente e presumível descontextualização desta solução, levanta-se uma outra questão que se prende com a comunicação entre as instituições. É no mínimo bizarro que duas instituições (Centro Regional de Segurança Social e Autarquia) que se propõem alcançar os mesmos objectivos na área social, venham funcionando de costas voltadas e sobrepondo as suas áreas de actuação. Aspectos em que forçosamente teriam de ser complementares, acabam por se apresentar como concorrenciais, quiçá na busca de protagonismos institucionais.

A área de habitação social tem vindo a revelar-se, através dos *media*, de grande apetência por parte de responsáveis políticos, surgindo as inaugurações de bairros sociais como grandes trunfos eleitoralistas, sendo, por isso e em regra, feitas coincidir com épocas de campanhas. A pobreza alimenta grandes debates no seio da classe política e as obras feitas para a minorar, frequentemente aparecem percebidas não como uma devolução de direitos, mas bem mais como oportunidades postas ao serviço de objectivos partidários, difíceis de escamotear.

Quanto às resistências patenteadas no estudo, em relação à sua eventual transferência para a habitação social, a generalidade considerou que seria bem mais eficaz e mais ajustada aos seus anseios a concessão de ajuda para o arranjo da casas onde moram, sendo sua, ou então, para a aquisição de um terreno onde, de acordo com as suas parcas possibilidades, pudessem, ao seu ritmo e à sua vontade, ir

construindo. E, todavia, sendo tão espontânea e tão veemente a formulação das alternativas que melhor servem as suas aspirações, ainda assim, nunca terão sido solicitados a expô-las, nunca lhes terá sido dada voz nesta matéria, sendo-lhes apenas imposta a solução decidida nos gabinetes e nos corredores das Administrações Central e/ou Local.

6. Conclusões

Por se tratar de uma medida que visa combater as desigualdades sociais, a pobreza e a exclusão e portanto promover, numa óptica integradora, a inserção social, faz todo o sentido rever, mais uma vez, o significado deste último conceito. Assumimos que inserção social, como objectivo, não pode apenas corresponder a meras mutações semânticas, mas deve ligar-se a uma transformação real das representações e dos valores, que obrigue a repensar os pressupostos das políticas sociais e, conseqüentemente, leve a novas formas destas serem operacionalizadas. Neste sentido, essas políticas terão necessariamente que assentar na perspectiva de centragem sobre os sujeitos ou, como diz Quaresma (1997:104) numa lógica dos *indivíduos considerados como actores do seu próprio futuro*. Daqui resulta como incontornável, a necessidade de aprofundar o diagnóstico de cada sujeito, da sua situação e condições de vida. Isto implica, desde logo, saber ouvir, procurar conhecer e interpretar para depois se poder agir. A importância desta fase, isto é, do conhecimento aprofundado dos beneficiários, a partir, entre outros, do levantamento das respectivas trajectórias de vida, reside no facto de melhor se identificarem e perceberem as dificuldades que têm, as razões que estiveram (estão) na base dos percursos feitos e o modo com foram conduzidos à situação actual, articulando as

várias fases da vida quiçá, desde a família de origem até ao presente para, a partir dessa análise, adequar os recursos mobilizáveis para a superação das suas necessidades e dos problemas que enfrentam. Para além disso, procedimentos deste tipo levam também à emergência das expectativas e dos interesses dos sujeitos, tornando-os, de algum modo, participantes no desenho e mesmo na construção das “respostas” que lhes possam ser oferecidas pelos programas que visam melhorar os seus padrões de vida e, simultaneamente, robustecer a sua qualidade de cidadãos. Do que pudemos apurar, em relação aos casos que observámos, resultou evidente que esta dimensão diagnóstica terá sido, na maioria dos casos, muito aligeirada, muito superficial, restringida à colecta de algumas informações apuradas em gabinete, sem uma observação directa das situações em apreço nem qualquer articulação com o interessado na formulação do contrato de inserção.

Pesquisas realizadas sugerem que as estratégias de resolução dos problemas complexos da nossa sociedade se devem progressivamente inscrever nos movimentos de participação dos cidadãos na vida social, procurando potenciar a afirmação de uma relação interactiva entre os agentes de desenvolvimento com a comunidade local. Emergem de novas práticas sociais e institucionais que se materializam através do esforço de integração de interesses e contributos diversos.

As parcerias de âmbito local (como no caso do RMG) apresentam não apenas potencialidades mas limitações. Como vem sendo amplamente aceite, só parte das causas dos problemas da exclusão têm raiz local e dificilmente colherão solução a esse mesmo nível.

Ficou bem evidente nesta investigação, que uma das características da população pobre, em geral, e do nosso grupo de estudo, em particular, é o seu défice de participação e intervenção cívica. No entanto, os que os representam nas parcerias

locais não os estimulam a participar nem agilizam mecanismos de escuta, por forma a dar-lhe voz e restituir-lhes direitos de cidadania.

Uma das principais fragilidades na implementação do RMG parece residir nas dificuldades em operacionalizar o trabalho em parceria, que pressupõe e exige disponibilidade, competências técnicas e poder de decisão. Convém relembrar que a população em causa apresenta características muito *sui generis* e necessita de soluções “à medida”, o que implica grande flexibilidade e expediente por parte das instituições envolvidas. Apenas um trabalho efectivamente multidisciplinar e centrado nos indivíduos pode dar respostas minimamente adequadas aos problemas reais deste público. Com efeito, recolhemos evidências, da necessidade premente de uma intervenção multidisciplinar para os casos com problemas de álcool, toxicodependência e outros. São exemplos que mostram que deveria ser dada prioridade a um programa de inserção/reabilitação, partindo de um tratamento de desintoxicação ou outro adequado a cada caso. Neste sentido, para estes grupos com problemas de comportamentos “atípicos” (toxicodependência e alcoolismo), ter-se-ia que apostar, em primeira mão, no tratamento dos problemas de saúde, através de um trabalho longo e exigente em termos de acompanhamento psicossocial.

Como é óbvio, a elaboração destes comentários não deixa de ter presente que, o trabalho em parceria, que a implementação do RMG preconiza e exige, é, no contexto português, uma prática que só muito recentemente vem sendo accionada, não havendo experiência devidamente consolidada sobre a organização e a actuação que lhe são inerentes. Com efeito, a tradição da acção institucional em Portugal tem tido um carácter eminentemente sectorial. Daí, as instituições estarem ainda em fase de aprendizagem sobre a concretização do trabalho em parceria. Esta situação fornecerá,

seguramente, boa parte da explicação para as lacunas e as omissões que neste domínio detectámos e que por isso, vimos denunciando.

O desenvolvimento de parcerias constitui uma forma potencialmente muito fecunda de trabalho e bem assim uma boa oportunidade de aprendizagem mas tarda em mostrar frutos no concreto e no imediato, uma vez que, como já referimos também, ficou expressa a fraca cultura de partenariado, quer ao nível dos profissionais, quer das próprias instituições, verificando-se mesmo e, em alguns casos, sobreposição de funções e total ausência de sinergias. De facto, as entidades envolvidas não estavam habituadas nem preparadas, estrutural e funcionalmente, para o trabalho de parceria. Daí que em termos de intervenção, resultou clara a falta de articulação entre parceiros e a fraca mobilização de recursos, sendo que estes eram em determinados casos insuficientes. Por isso, existe a necessidade clara de acentuar e acelerar a articulação do RMG com outras medidas dirigidas para a inserção que amplie e force compromissos políticos mais vastos cuja competência não reside no local.

7. Bibliografia

Costa, A. (1998). *Exclusões Sociais*. Fundação Mário Soares, Gradiva Publicações, Lisboa.

Guibentif; P, Bouget; D. (1997). *As Políticas Do Rendimento Mínimo Na União Europeia*. CE; MSSS; UMP: Lisboa.

Quaresma, M. (1997). *Acção Social –Os Desafios do Rendimento Mínimo*. *Intervenção Social* , nº 15/16. Instituto Superior de Serviço Social, pp 101-109.