



Portugal

# Regimes de Rendimento Mínimo

Um Estudo das Políticas Nacionais

Isabel Baptista

Jorge Cabrita

CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social

*Declaração de exoneração de responsabilidade:  
o presente relatório reflecte as opiniões do(s)  
seu(s) autor(es), não sendo elas necessariamente as da  
Comissão Europeia ou as dos Estados-Membros.  
O idioma original do relatório é o inglês.*

*Abril de 2009*



On behalf of the  
European Commission  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



## Índice

Síntese .....	3
<b>1. Responder às recomendações da Europa sobre regimes de rendimento mínimo – O rendimento social de inserção português.....</b>	<b>4</b>
1.1. O aparecimento de regimes de rendimento mínimo em Portugal .....	4
<b>2. O rendimento social de inserção – principais características e concepção institucional .....</b>	<b>7</b>
2.1. Do RMG ao RSI: mudanças relevantes de trajectória.....	7
2.2. A natureza e as características do rendimento social de inserção.....	8
A componente pecuniária do Rendimento Social de Inserção.....	9
O programa de inserção .....	11
2.3. Mecanismos de governança e desafios .....	14
<b>3. Avaliação do Regime de Rendimento Mínimo português.....</b>	<b>17</b>
3.1. Cobertura e recurso .....	17
3.2. Adequação do regime de rendimento social de inserção.....	17
3.3. Eficácia do regime do rendimento social de inserção .....	19
<b>4. O rendimento social de inserção e a estratégia de inclusão activa em Portugal .....</b>	<b>20</b>
4.1. Emprego, formação e acesso a serviços de qualidade.....	21
<b>Referências.....</b>	<b>25</b>

## Síntese

Em 1996, Portugal criou o regime de Rendimento Mínimo Garantido (actualmente conhecido por Rendimento Social de Inserção – RSI), indo ao encontro das recomendações formuladas pela Comissão em 1992. Tratou-se provavelmente da primeira abordagem global para dar uma nova dinâmica à política social, nomeadamente ao tentar ultrapassar a enraizada tradição que consistia em promover uma mera assistência social discricionária em Portugal.

Com efeito, o RMG foi a primeira medida a colmatar a falta de um rendimento mínimo de subsistência para quem não tem recursos, dando simultaneamente resposta a uma série de necessidades que se encontram claramente no domínio da activação social, embora não se limitem à activação laboral.

Partindo desta identificação dos elementos inovadores que caracterizam a introdução em Portugal de um regime de rendimento mínimo, o relatório salienta alguns dos desafios que o RMG/RSI teve de enfrentar ao longo da sua trajectória ainda «jovem» e alguns ensinamentos retirados de todo o processo que podem reforçar o seu reconhecimento.

O relatório passa então a apresentar a componente dupla da medida. O RSI é constituído por uma componente monetária (a prestação pecuniária), sendo esta um direito universal, transitório e estruturado em volta de critérios estabelecidos, e por um programa de inserção baseado num contrato entre os beneficiários e o programa, em que ambas as partes aceitam levar a cabo um conjunto de acções necessárias para a integração social, profissional e comunitária gradual da família. Destina-se a pessoas e famílias em situação de grave carência económica, por exemplo, quando o rendimento individual é inferior ao valor da Pensão Social (prestação social não contributiva) ou quando o rendimento *per capita* do agregado familiar é inferior a este limiar.

É dada particular atenção à complexidade e exigência do programa de inserção que, de facto, representou um novo desafio ao nível da acção social: tornar as pessoas, as várias instituições e toda a sociedade solidárias e responsáveis por executar um conjunto de medidas de activação participativas em que cada interveniente se compromete a cooperar de forma a definir um percurso de integração que conduza à autonomia. A análise realça a importância da componente de inserção no que toca aos elementos que tornam a medida possível, apresentando alguns dos factores que contribuíram para a reduzida taxa de aplicação em Portugal da componente de inserção do regime de rendimento mínimo.

Foram recentemente criados novos acordos ao nível da governança (por exemplo, protocolos, fórum dos beneficiários do RSI), constituindo importantes iniciativas para enfrentar a complexidade dos programas de inserção, melhorar a eficácia da aplicação de tais mecanismos e satisfazer a desafiante necessidade de promover uma participação real dos beneficiários.

Existem poucos trabalhos que avaliem o regime de RSI em termos de cobertura, adequação e eficácia. No entanto, estão actualmente a realizar-se alguns estudos e o relatório apresenta alguns dos resultados mais relevantes já obtidos:

- o RSI reduz a intensidade da pobreza em mais de 18% em termos globais e em 24% no caso das crianças;
- 94% das transferências de RSI contribuem eficazmente para a redução do «Défice de recursos» da população pobre.

A secção final do relatório aborda a relação entre o RSI e o emprego/formação e o acesso aos pilares da estratégia de inclusão activa relativos a serviços de qualidade.

A introdução em Portugal, no final da década de 90, do regime de rendimento mínimo pode ser considerada como a primeira tentativa concreta para estabelecer uma relação clara entre a inserção social e a integração ocupacional. Embora a dimensão laboral tenha sempre existido desde o início da aplicação em Portugal do regime de rendimento mínimo, a componente de integração ocupacional foi claramente reforçada após 2003.

Em 2007, a Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção lançou a Estratégia para a Inclusão Activa, seguindo as recomendações formuladas pela UE para o reforço das relações entre a componente de rendimento mínimo e as dimensões de formação/emprego e acesso a serviços de qualidade. No entanto, nesse mesmo ano, os programas de inserção abrangeram apenas 49% do total de famílias beneficiárias.

Apesar de não ser possível avaliar concretamente os resultados obtidos relativamente ao acesso à dimensão dos serviços de qualidade, é importante reconhecer que os últimos acordos de governança criados para a aplicação do Programa, e anteriormente mencionados, podem reforçar esta importante dimensão do regime de rendimento mínimo em Portugal. O potencial criado por estas alterações pode ter um impacto positivo na aplicação do Programa, quando já se provou que as actividades levadas a cabo no âmbito do programa de inserção dão resposta a diversas dimensões, tais como a acção social, a saúde e a educação.

## **1. Responder às recomendações da Europa sobre regimes de rendimento mínimo – O rendimento social de inserção português**

### **1.1. O aparecimento de regimes de rendimento mínimo em Portugal**

Quando, em 24 de Junho de 1992, o Conselho aprovou a Recomendação n.º 441 relativa a *critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social*, os conceitos de «pobreza» e «exclusão social» já eram recorrentes nos discursos políticos e sociais portugueses. Simultaneamente, a discussão destes problemas sociais – possibilitada pela mudança política e social de Abril de 1974 e intensificada depois de Portugal aderir à CEE em 1986 – moldava já os novos discursos sobre política social.

A chamada «nova geração» de políticas sociais, aplicada em Portugal após 1996, criou um novo conceito de acção social baseado na ideia da promoção, que visava criar e apoiar formas de desenvolver cada cidadão, tornando-o independente. Esta nova orientação da política social traduziu-se também no reforço de diversas soluções de apoio social, envolvendo um grande número de actores (entidades públicas, privadas, ONG) que privilegiavam a elaboração e aplicação de políticas sociais com dimensão territorial. Conceberam-se e experimentaram-se formas de parceria inovadoras ao nível local que promoviam a participação activa da população nos programas, bem como novos mecanismos de coordenação.

Este novo conjunto de medidas e de programas baseava-se em determinados princípios fundamentais:

- promover um conceito de cidadania que incluísse o direito ao trabalho e o direito a um rendimento mínimo, mas também o pleno exercício dos direitos civis, cultura, educação e participação na vida social em geral;
- reconhecer a importância da igualdade de oportunidades como uma forma de combater as desigualdades e a fragmentação social
- adoptar uma abordagem mobilizadora para erradicar a pobreza e a exclusão, reflectida no envolvimento em parcerias e redes dos mais variados actores, tais como serviços estatais, autoridades locais, organizações sem fins lucrativos e simples grupos de cidadãos, o que cada vez mais representa uma conjugação de esforços e de vontades, bem como uma partilha mais alargada de responsabilidades.

Em 1996, a criação do *Rendimento Mínimo Garantido* (passando posteriormente a chamar-se Rendimento Social de Inserção) foi a resposta portuguesa às recomendações formuladas pela Comissão em 1992.

O RMG foi introduzido em Portugal pela Lei 19/96 que instituiu um novo direito, garantindo a cada cidadão um nível mínimo de recursos económicos e promovendo o desenvolvimento de programas de inserção social.

De acordo com Ferro Rodrigues – então Ministro da Solidariedade e Segurança Social – a lei sobre o RMG tinha três objectivos fundamentais: «*Em primeiro lugar, cria um instrumento coerente no contexto de protecção social, reconhecendo a cada cidadão residente em Portugal o direito a um nível mínimo de subsistência, desde que se encontre numa situação de exclusão social e esteja activamente disponível para seguir um caminho de inserção social. Em segundo lugar, a nova medida é criada sob a forma de um contrato social que compromete o Estado, os parceiros sociais, as instituições de solidariedade, as autoridades municipais e os cidadãos, sendo que o primeiro se compromete a conceder uma prestação financeira e, em conjunto com o segundo, a apostar na criação de oportunidades para a inserção social e, por sua vez, os últimos se comprometem a seguir as trajectórias de inserção que foi possível criar. Em terceiro lugar, este novo instrumento é criado no contexto de um sistema de protecção social, sendo equiparado com a pensão social porque se entende que deve representar um nível mínimo de protecção social universal.*» (Ferro Rodrigues, Diário da Assembleia da República, 1996: 2214).

É justo dizer-se que a evolução no sentido da consolidação do carácter não supletivo da acção social do Estado já tinha começado em 1984 quando a Acção Social se tornou parte integrante do Sistema de Segurança Social, no entanto, só a aplicação do Rendimento Mínimo Garantido reforçou esta evolução para políticas sociais activas.

O RMG (actualmente designado por Rendimento Social de Inserção – RSI) foi provavelmente o melhor exemplo da nova combinação de políticas e a primeira abordagem global para dar uma nova dinâmica à política social, nomeadamente ao tentar ultrapassar a enraizada tradição que consistia em promover uma mera assistência social discricionária em Portugal.

Ao mesmo tempo, os três objectivos fundamentais do RMG salientaram – pela primeira vez em termos de orientação política portuguesa – a relevância dos aspectos mais importantes abordados nos estudos sobre a pobreza: a falta de recursos monetários, a exclusão dos direitos sociais e a exclusão dos sistemas de integração social da sociedade.

Assim, o RMG/RSI combina o apoio ao rendimento e oportunidades de participação em programas de inserção social, de forma a assegurar recursos que permitam satisfazer as necessidades básicas das pessoas e dos seus agregados familiares, e incentivar a sua progressiva inserção social e profissional.

A curto prazo, o RMG/RSI respondeu a um desafio de modernização e de aumento da eficiência do Estado-providência, em particular das políticas que combatem a exclusão social. Dá-se ênfase não só à dimensão tradicional e fundamental da redistribuição, mas também e decididamente à activação de processos de inserção social dentro de um quadro de reconhecimento do direito à cidadania (Pedroso in Capucha, 1998: VII).

A longo prazo, o RMG/RSI procura reformular o funcionamento do Estado-providência, representando uma mudança nas políticas sociais tanto em termos de objectivos como de formas de os alcançar. Por outras palavras, o RMG/RSI representa um *«contrato entre o Estado, a sociedade civil e o beneficiário. Neste contrato, o Estado assume a obrigação de garantir condições mínimas de existência a cada cidadão e de dar apoio à criação de oportunidades de inserção. Por sua vez, o cidadão compromete-se a estar disposto a empenhar-se na sua inserção social, incluindo estar disposto a trabalhar, a participar na criação de tais oportunidades e, até mesmo, a tirar proveito das potencialidades que delas surjam. As instituições da sociedade civil assumem a obrigação de se empenhar na organização e gestão dos programas onde surjam novas oportunidades, bem como de participar na criação destas oportunidades.»* (Pedroso in Capucha, 1998: VIII).

Para além da sua relevância no contexto nacional, a nossa escolha de uma medida política como o Rendimento Social de Inserção (o antigo RMG) para abordar a questão dos Regimes de Rendimento Mínimo neste relatório está directamente relacionada com o facto de se tratar do único regime de rendimento mínimo português que corresponde às características destacadas pela Comunicação da Comissão COM (2006) 44 relativa à inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho<sup>1</sup>.

Foi a primeira medida a colmatar a falta de um rendimento mínimo de subsistência para quem não tem quaisquer recursos, independentemente de terem pago ou não contribuições para o sistema de segurança social, e, simultaneamente, a dar resposta a uma série de necessidades que se encontram claramente no domínio da activação social, mas não se limitam à activação laboral.

Por outro lado, os princípios subjacentes ao RMG/RSI estão directamente relacionados com os objectivos da MAC em termos de protecção social e de inclusão social, nomeadamente combater a pobreza e a exclusão social entre as pessoas e grupos mais marginalizados, e com a Recomendação CE 2008 relativa à inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, segundo a qual os Estados-Membros deveriam: *«Conceber e implementar uma estratégia global e integrada de inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, que conjugue apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade. As políticas de inclusão activa devem facilitar a integração das pessoas aptas para o trabalho em empregos sustentáveis e de qualidade e providenciar às que não podem trabalhar recursos suficientes para viver condignamente, bem como apoios à participação social.»*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Referida de forma explícita nas Orientações sobre conteúdos para o primeiro relatório de 2009.

<sup>2</sup> In Jornal Oficial da União Europeia de 18 de Novembro de 2008, p. 307/12.

## 2. O rendimento social de inserção – principais características e concepção institucional

### 2.1. Do RMG ao RSI: mudanças relevantes de trajectória

Portugal tem uma trajectória relativamente «jovem» em matéria de concepção e aplicação de políticas sociais que combatam a pobreza e a exclusão social e, contrariamente a outros países europeus, não tem a experiência de um Estado-providência consolidado e profundamente enraizado. Este e outros factores fizeram com que, sempre que ocorriam grandes mudanças políticas, surgissem períodos conturbados na continuidade das tendências acima mencionadas em matéria de orientação da política social.

Uma breve análise da jovem trajectória do RMG/RSI vem ilustrar algumas das anteriormente referidas dificuldades que surgiram durante a aplicação da mais emblemática medida política da chamada «nova geração» de políticas sociais.

A eleição de uma coligação de centro-direita, em inícios de 2002, preparou o caminho para um período de retrocesso ideológico e efectivo em relação à filosofia original e aos objectivos fundamentais da medida, com consequências concretas ao nível da aplicação da política.

Exprimindo e legitimando politicamente as críticas que tinham rodeado a criação e a aplicação do primeiro regime de rendimento mínimo nacional, o novo governo propôs substituir o RMG pelo Rendimento Social de Inserção. A nova filosofia do RSI orientava-se claramente para uma preocupação de «moralização» da medida, introduzindo novos mecanismos de «eficiência» para assegurar que se alcançasse «o objectivo mais nobre» do RSI – segundo as palavras do então Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social – e que este não se tornasse «um expediente formal para manter o direito à prestação e nunca deixar a situação».

Apesar destas alterações, o Governo tencionava dar maior ênfase ao carácter transitório e auxiliar da medida, bem como moralizar o antigo modelo de RMG ao criar mecanismos de inspecção eficaz e de controlo eficiente, dirigindo a medida para quem «precisasse efectivamente de mais apoio». A visibilidade pública dada às falhas do processo de aplicação, nomeadamente à incapacidade do sistema de inspecção dos serviços para identificar uma utilização inadequada da medida, intensificou o debate público em torno do «carácter justo» desta medida.

A introdução das medidas previamente mencionadas não chegou a ser totalmente concluída, não só devido às fortes críticas de que foram alvo por parte de diversos sectores políticos e sociais, mas principalmente porque algumas delas violavam os princípios da Constituição, sendo portanto rejeitadas pelo Tribunal Constitucional.

Em 2005, o governo socialista recentemente eleito aprovou uma lei que revogava vários artigos das alterações introduzidas em 2003, nomeadamente em relação à situação de um grande grupo de imigrantes a quem o acesso à medida tinha sido negado. O decreto-lei, que regulava a lei de 2005, anunciou, no seu preâmbulo, as alterações agora introduzidas como uma forma de «*retomar o combate à pobreza através de mecanismos que assegurem às pessoas e aos seus agregados familiares os recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma*

*progressiva inserção social e profissional, respeitando os princípios da igualdade, solidariedade, equidade e justiça social.»<sup>3</sup>*

Juntamente com a adopção em 2007 da Estratégia para a Inclusão Activa, deu-se um regresso à «*aplicação da filosofia de base do RMG (...) esta iniciativa recoloca o RSI no contexto das medidas de política social activa.*» (Veiga, 2007: 61)

No entanto, o período de aplicação posterior a estas alterações legislativas viria a ter alguns impactos negativos por excluir categorias de pessoas anteriormente elegíveis (por exemplo, agregados familiares imigrantes em que um membro não está legalizado) e devido a disposições institucionais a nível local (por exemplo, a estagnação de muitas dinâmicas de parceria e a sobrecarga de trabalho para o pessoal permanente envolvido na aplicação da medida devido a restrições orçamentais).

Esperamos que se tenham retirado ensinamentos deste período perigoso para a sobrevivência dos regimes de rendimento mínimo em Portugal, nomeadamente: a) a importância de garantir a continuidade daquilo que foi um compromisso tanto a nível nacional como europeu para aplicar uma estratégia global e apoiar a aplicação de direitos fundamentais; b) assegurar o maior compromisso político possível neste domínio, sem o qual a credibilidade de um processo criado como um instrumento descendente (*top-down*) sairia comprometida a todos os níveis; c) dar uma resposta séria aos obstáculos subjectivos que surjam devido à aplicação de medidas, que trabalham num domínio «não neutro», num país onde subsistem fortes sinais de persistência de uma compreensão pré-científica (Costa et al: 2008) sobre as causas da pobreza.

## 2.2. A natureza e as características do rendimento social de inserção

*«O rendimento social de inserção consiste numa prestação incluída no Subsistema de Solidariedade no âmbito do Sistema de Protecção Social de Cidadania, e num Programa de Inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária.»*

O RSI é, por isso, constituído por uma **componente monetária** (a prestação pecuniária), sendo esta um direito universal, transitório, que não depende de uma avaliação discricionária mas sim de critérios estabelecidos, e por um **programa de inserção** baseado num contrato entre os beneficiários e o programa em que ambas as partes aceitam levar a cabo um conjunto de acções e tarefas necessárias para a gradual integração social, profissional e comunitária da família.

O regime de Rendimento Social de Inserção destina-se a pessoas e famílias em situação de grave carência económica, por exemplo, quando o rendimento individual é inferior a 100% do valor<sup>4</sup> da Pensão Social (prestação social não contributiva) ou quando o rendimento do agregado familiar é inferior a este limiar, calculado segundo ponderações diferentes para adultos e crianças<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 42/2006 de 26 de Fevereiro de 2006, p. 1490.

<sup>4</sup> Em 2009, o valor da pensão social era de 187,18 euros por mês.

<sup>5</sup> Para detalhes mais específicos sobre estas ponderações, consulte <http://www1.seg-social.pt/left.asp?03.06.06> (em PT).

As outras condições de elegibilidade para se candidatar ao Programa podem ser resumidas da seguinte forma:

- possuir residência legal em Portugal;
- aceitar subscrever e prosseguir um programa de inserção;
- ter idade igual ou superior a 18 anos ou inferior se o candidato tiver menores na sua dependência ou no caso de mulheres grávidas;
- estar inscrito num centro local de emprego, caso a pessoa esteja desempregada e enquanto reunir as condições para trabalhar (esta «disponibilidade para trabalhar» não se aplica a pessoas com uma incapacidade de trabalho permanente ou doença de longa duração, às pessoas com idade inferior a 16 anos ou superior a 65 anos e às pessoas que prestem um apoio indispensável a membros do seu agregado familiar);
- fornecer provas da sua situação de carência económica.

A lei considera que todos os estrangeiros na posse de uma autorização de residência, uma autorização de permanência, um visto de trabalho ou um visto de estadia temporária têm residência legal em Portugal.

#### *A componente pecuniária do Rendimento Social de Inserção*

O valor do RSI está indexado à pensão social (valor actualizado anualmente), variando de acordo com a composição do agregado familiar do «principal» beneficiário (titular) e em função das seguintes regras:

- 100% do valor da Pensão Social por cada adulto, até 2;
- 70% do valor da Pensão Social, por cada adulto a partir do 3.º;
- 50% do valor da Pensão Social por cada menor, até 2;
- 60% do valor da Pensão Social por cada menor a partir do 3.º.

O montante da prestação é acrescido no caso de gravidez do titular da prestação, do cônjuge ou pessoa que viva em união de facto e de outra situação específica em que possa ser atribuído um apoio adicional: a) quando existem, no agregado familiar, pessoas portadoras de deficiência física ou mental profundas; b) quando existem pessoas portadoras de doença crónica; c) quando existem pessoas idosas em situação de grande dependência; d) para compensar despesas de habitação.

O montante da prestação a conceder baseia-se no rendimento total bruto do agregado familiar.

Se as despesas de habitação do agregado familiar excederem 25% do valor do RSI para este agregado familiar, a prestação será acrescida de um subsídio de montante igual a estas despesas, até ao subsídio máximo de habitação fixado para um agregado familiar da mesma dimensão.

A prestação é concedida mensalmente, sendo revista sempre que existam mudanças na composição ou nos rendimentos do agregado familiar.

Os beneficiários podem ser excluídos do direito ao RSI quando os critérios de elegibilidade deixam de se aplicar, quando existe um incumprimento repetido das obrigações definidas no programa de

inserção, no caso de falsas declarações ou quando o beneficiário se recusa a contratualizar o programa de inserção.

No caso de a prestação cessar devido a mudanças no rendimento ou na composição do agregado familiar, as actividades em curso (ou previstas) no âmbito do programa de inserção social não são necessariamente interrompidas. O último relatório anual disponível sobre o RSI<sup>6</sup>, relativo a 2007, mostra que as alterações do rendimento do agregado familiar foram o principal motivo para a interrupção da prestação (representando 57% das cessações totais em 2007).

A prestação pode ser suspensa se o beneficiário iniciar uma actividade profissional durante um período máximo de 180 dias e se o rendimento decorrente desta actividade determinar alterações no rendimento do agregado familiar, passando este a ser superior aos critérios de elegibilidade.

A prestação de RSI pode ser acumulada com outras prestações (por exemplo, subsídios de desemprego) e com rendimentos profissionais desde que o rendimento auferido a partir destas fontes se encontre abaixo dos limiares considerados na legislação e anteriormente referidos.

Em 2007, cerca de 66% dos agregados familiares que se encontravam ao abrigo do programa do RSI tinham outras fontes de rendimento para além da prestação de RSI. Entre estes, cerca de 31% dos beneficiários tinham um rendimento profissional. Estes números voltam a sublinhar a situação dos trabalhadores pobres em Portugal.

A situação é ainda mais dramática se olharmos para o montante das prestações concedidas ao abrigo do programa do RSI: em 2007, o montante médio, a nível nacional, da prestação por agregado familiar era de 218,96 euros por mês e o montante médio da prestação por cada beneficiário era de 80,14 euros.

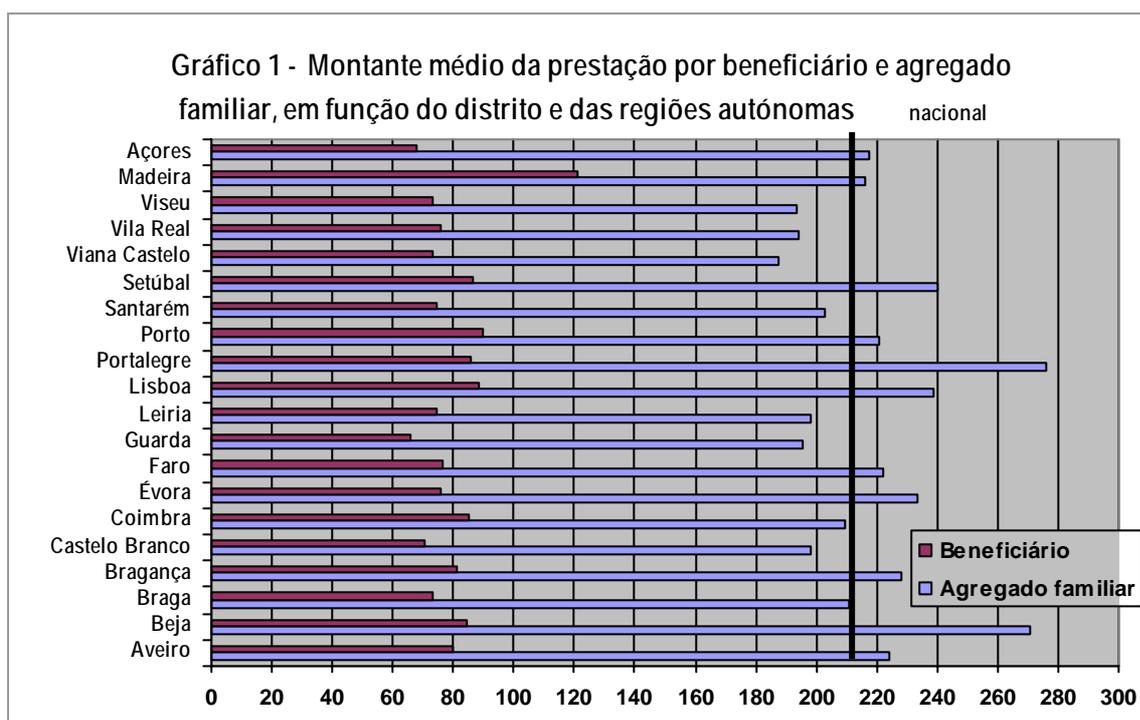
Estes números apresentavam variações regionais, com a região de Lisboa e o Sul do país a registarem os montantes médios mais elevados e algumas regiões do Norte e do Centro a evidenciarem prestações médias mais baixas.

Em 2002, foi publicada uma Avaliação de Impactos do RMG (Castro et al, 2002), sendo a questão dos montantes das prestações directamente abordada no capítulo Recomendações, nomeadamente o que este rendimento representa, na realidade, para os beneficiários:

- «essencial para enfrentar situações consideradas como estando bem abaixo das condições de dignidade mínima de sobrevivência;
- um complemento aos rendimentos baixos recebidos em trabalhos precários;
- o único meio de subsistência para determinados grupos que mal conseguem encontrar condições para se tornarem autónomos.» (p. 50)

---

<sup>6</sup> ISS (2008) Rendimento Social de Inserção – Relatório Anual de Execução, Lisboa: ISS (documento policopiado)



Fonte: ISS, IP (2008)

Não há informação disponível sobre os montantes das prestações consoante o tipo de pessoas e de agregados familiares. No entanto, é possível resumir as principais características dos agregados familiares que recebiam o RSI em 2007:

- o tipo de agregado familiar mais representado (30% dos agregados familiares totais) era o dos casais com filhos, ao contrário de 2006 em que os agregados familiares compostos eram o maior grupo;
- as pessoas que vivem sós representavam o segundo maior grupo (24%), registando também um aumento em relação ao ano anterior;
- as famílias monoparentais eram o terceiro maior grupo (21%) face aos 12% registados em 2006.

De 2006 para 2007, o perfil das famílias que recebiam o RSI sofreu uma alteração significativa.

Ao todo, em Dezembro de 2007, o número de beneficiários activos representava 3% da população portuguesa total<sup>7</sup>, em comparação com 18% de pessoas que viviam em situação de pobreza, de acordo com os dados SILC de 2007. Esta relação entre a adequação do RSI e o risco de pobreza será analisada na secção 3.

### *O programa de inserção*

Para além do direito a um apoio básico, o Rendimento Social de Inserção abrange também o direito à inclusão que deve também ser entendido como uma obrigação, envolvendo ambas as partes contratuais (as instituições e os beneficiários).

<sup>7</sup> Calculado com base nas estimativas de população do INE para 2007.

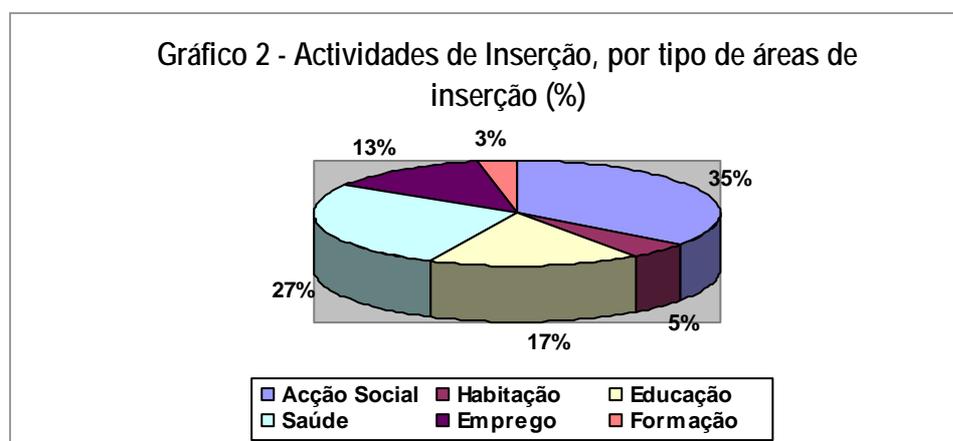
O Programa de Inserção é constituído por um conjunto de acções implementadas localmente e acordadas entre os Núcleos Locais de Inserção e os beneficiários do rendimento mínimo, com vista à criação de condições que permitam a sua gradual inserção social e a dos outros membros do agregado familiar.

O programa inclui os tipos de acção a desenvolver, as entidades responsáveis por tornarem estas actividades possíveis, os apoios a conceder e as obrigações do beneficiário e, se aplicável, as dos outros membros do agregado familiar.

Em 2007, quase 40% das pessoas envolvidas em actividades de inserção pertenciam à faixa etária dos 0-18 anos, o que demonstra que os programas de inserção se focam claramente nalgumas necessidades não satisfeitas em termos de acesso a equipamentos de apoio a crianças, promovendo igualmente uma (re)integração escolar.

Com base num amplo conceito de inserção que contempla várias áreas, as acções que compõem os programas de inserção variam de acordo com as necessidades e as características dos beneficiários e dos seus agregados familiares. Os beneficiários têm de se comprometer a cumprir as obrigações estipuladas nos acordos de inserção, que podem incluir: *a) aceitar trabalho ou formação profissional; b) frequentar o sistema educativo; c) participar em programas de ocupação de carácter temporário que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou satisfaçam necessidades sociais ou ambientais e que normalmente não seriam desenvolvidas no âmbito do trabalho organizado; d) aceitar a melhoria das condições de habitação; e) aceitar um apoio paralelo e complementar para a família (apoio psicossocial); f) aceitar cuidados de saúde e participar em acções de prevenção na área da saúde, especialmente para crianças.*

Uma análise às áreas abrangidas pelas actividades de inserção desenvolvidas em 2007 mostrou que se empreenderam maiores esforços para desenvolver esta componente do Programa: «*Ao todo, realizaram-se 247 837 actividades em 2007, tendo este número duplicado em relação a 2006 (179 246)*» (ISS, 2008: 12). Simultaneamente, a diversidade das áreas de intervenção realmente abrangidas pelas acções levadas a cabo ao abrigo de Programas de Inserção vem confirmar a relevância da preocupação «original» da medida em combater as dimensões de exclusão que existem nos percursos de vida destas pessoas e famílias, apesar da atenção dada à activação profissional dos beneficiários de regimes de rendimento mínimo.



Fonte: ISS, IP (2008)

Em termos de legislação portuguesa, este conceito de inserção está claramente associado à multidimensionalidade do conceito de exclusão social segundo o qual as pessoas excluídas se vêem privadas não só de recursos económicos, mas também do acesso a direitos fundamentais como a educação, a saúde e a habitação. O trabalho continua a ser considerado como sendo a finalidade máxima do processo de inserção, embora não constitua uma etapa exclusiva na medida em que a lei portuguesa prevê outras medidas e instrumentos de inserção.

Assim, parte da legislação relativa ao rendimento mínimo estabelece uma ligação directa entre a falta de recursos económicos e o desemprego, implicando que as formas de inserção destas pessoas têm necessariamente de passar pela procura e aceitação de emprego, sendo esta uma das condições para se ter direito a receber o rendimento mínimo. Outra parte da legislação, à qual pertence a portuguesa, adopta uma noção mais lata de inserção que contempla um maior leque de dimensões de exclusão, como a saúde, a educação e a habitação.

Uma das características inovadoras do RMG foi a introdução de uma lógica contratual no programa de inserção, ou seja, o carácter negociável das acções, dos apoios e das obrigações tal como definido pelo programa de inserção que atribui um papel activo e central aos beneficiários, passando estes a ter uma participação activa no processo. Esta abordagem contratual tinha como objectivo *«criar condições para que quem tivesse direito a receber o RMG conseguisse uma inserção real, reconhecendo os seus direitos de cidadãos e evitando a institucionalização da pobreza, ou seja, o risco de esta medida levar a uma lógica de assistência facilmente disponível, caracterizada por uma desmotivação e acomodação à dependência de diversas políticas sociais existentes. Ao mesmo tempo, o RMG considera o Estado e os parceiros sociais responsáveis por inverterem a situação inicial das pessoas a quem se destina o RMG, dado caber-lhes a eles encontrar as respostas adequadas às necessidades dos beneficiários, considerando também o Estado como responsável por garantir que estas respostas estão realmente disponíveis.»* (Capucha, 1998: 37).

Esta natureza contratual do Rendimento Social de Inserção traduz-se no carácter obrigatório do processo de inserção que é um aspecto essencial da medida tanto em Portugal como noutros países europeus.

Apesar do papel central desta componente de inserção do programa do Rendimento Social de Inserção em Portugal, a aplicação dos programas de inserção tem sido sistematicamente insuficiente, o que levanta sérias críticas e preocupações a vários níveis. Na realidade, o ministério responsável pela aplicação das medidas reconhece esta falha e o último PNAIncl refere explicitamente a necessidade de *«reforço e consolidação da componente de inserção do Rendimento Social de Inserção»*<sup>8</sup>, nomeadamente através de formação, qualificação e integração no mercado de trabalho.

De facto, a promoção de processos de integração multidimensional é exigente e envolve complexas interacções. Identificaram-se diversas falhas (Caleiras, 2008; Pereirinha, 2006; Rodrigues, 2005; Diogo, 2004; Cardoso e Ramos, 2000) na aplicação da componente de inserção da medida, nomeadamente:

- a morosidade entre a concessão da prestação monetária e a contratualização do programa de inserção, frequentemente causada por uma falta de recursos humanos, o que pode aumentar a dependência e reduzir o êxito do programa de inserção;
- falhas de comunicação no que respeita à compreensão da componente de inserção do programa por parte dos beneficiários;

<sup>8</sup> In Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social – Portugal 2008-2010, disponível em [http://www.mtss.gov.pt/docs/ENPSIS2008\\_2010.pdf](http://www.mtss.gov.pt/docs/ENPSIS2008_2010.pdf) (em PT).

- fraca participação dos parceiros institucionais na preparação e aplicação dos programas de inserção;
- persistência de diversas formas de intervenção – por vezes mesmo conflituais –, marcadas pela promoção de um envolvimento activo que incentiva a participação e a «responsabilização» ou, por outro lado, pela prática de gestão de equipamentos e de uma assistência paternalista;
- diminuição dos recursos disponíveis para a diversidade de situações que levam a uma inversão da anunciada lógica de mobilização dos recursos para as necessidades identificadas, ou seja, nalguns casos, são os programas que se adaptam aos recursos disponíveis;
- resistência a procedimentos de avaliação por parte do pessoal, causada por uma «falta de tempo» expressa, associada a um «receio» não expresso de ver o seu trabalho questionado;
- reduzida qualidade dos programas de inserção no domínio do emprego e formação traduzida nos poucos casos de integração no mercado de trabalho normal, pela persistência de emprego muito precário e pela circulação entre desemprego-regresso à medida-trabalho muito precário;
- o elevado predomínio de mecanismos económicos informais, as fraquezas do sistema fiscal e as falhas do sistema de inspecção dos serviços facilitaram uma utilização inadequada da medida, «alimentando» uma percepção pública negativa acerca do «carácter justo» da medida.

### 2.3. Mecanismos de governança e desafios

Como referido anteriormente, apesar de o Rendimento Social de Inserção (e o seu predecessor) ser uma política social nacional, a sua concepção e mecanismos de aplicação exigiram a participação activa de um vasto leque de interessados a diferentes níveis territoriais.

Por isso, a aplicação em Portugal do primeiro regime de rendimento mínimo baseou-se numa filosofia de trabalho em parceria. Esta parceria exigiu o envolvimento directo do Estado, dos parceiros locais, do poder local e das instituições de solidariedade social que se associaram para aumentar os recursos e conjugaram esforços para encontrar as respostas para combater a pobreza e a exclusão social.

Apesar de estes novos mecanismos de parceria já terem sido experimentados em projectos locais específicos, a aplicação do regime de rendimento mínimo em Portugal levou os serviços a trabalharem em conjunto, desafiando os tradicionais modelos verticais de organização a transformarem-se em co-operação horizontal e trabalho em rede.

Ao mesmo tempo, o regime de rendimento mínimo lançou um novo desafio ao nível da acção social: tornar as pessoas, as várias instituições e toda a sociedade solidárias e responsáveis por executar um conjunto de medidas de activação participativas em que cada interveniente se compromete a cooperar de forma a definir um percurso de integração que conduza à autonomia.

Para enfrentar estes novos desafios de gestão foram criados diversos mecanismos e estruturas organizacionais a vários níveis.

A nível nacional, existe uma Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção que inclui representantes dos vários Ministérios (Educação, Saúde, Trabalho e Solidariedade Social e Justiça), o Secretário de Estado da Habitação e representantes das autoridades locais, das instituições particulares de solidariedade social, dos sindicatos e dos grupos de empregadores. O principal papel da Comissão é avaliar a aplicação da medida.

A nível local, os Núcleos Locais de Inserção foram criados por lei, tendo um âmbito territorial que corresponde aos concelhos. Estas estruturas locais de coordenação horizontal incluem representantes das quatro áreas essenciais para o processo de integração: a Segurança Social, responsável pela administração da medida e pela concessão das prestações e que também inclui os serviços de acção social (ou de solidariedade social), essenciais para a integração social dos beneficiários, a Educação, a Saúde e o Emprego. Estes Núcleos Locais podem também incluir as autoridades locais, as instituições particulares de solidariedade social, os grupos de empregadores e de sindicatos, bem como outras organizações sem fins lucrativos.

As funções dos NLI estão geralmente associadas à regulação das formas de aplicação e do funcionamento da medida a nível local, definindo as responsabilidades dos parceiros, à coordenação dos recursos através da sua canalização e optimização com vista a implementar os programas de inserção dos beneficiários, bem como à avaliação dos programas de inserção.

A hierarquização das responsabilidades dentro dos Núcleos Locais de Inserção é clara em relação ao papel específico dos serviços da Segurança Social. De acordo com a legislação, estão incumbidos do papel de coordenação do NLI (excepto em Lisboa), tendo um voto de qualidade dentro do NLI. Esta situação levantou algumas críticas, nomeadamente por parte de entidades não governamentais que reclamam que este desequilíbrio de poder prejudica uma «verdadeira cultura de parceria» e a responsabilidade mútua que deveria ser assumida durante todo o processo e o seu potencial de sucesso.

Embora reconheçam a importância dos regimes de rendimento mínimo para a generalização e reforço do trabalho em parceria em Portugal, alguns autores sublinharam as limitações do potencial de tais redes em reverter antigas práticas institucionalizadas: *«O RMG foi concebido como um direito, como uma garantia de sobrevivência para os cidadãos com menos recursos. No entanto, este direito não é visto desta forma por todos os organismos, sendo um dos motivos mais comuns para o desacordo entre parceiros no LSC e a nível local. É também um factor de divergência entre o debate político local e central, apesar de uma possível convergência política noutras domínios. O que está em questão para alguns é a negação da defesa do RMG como um direito para todos, desde que as condições de elegibilidade sejam confirmadas, com base num desejo de manter um certo controlo social e o poder que ele confere, o que deixa de ocorrer quando existem critérios universais predefinidos, sem espaço para uma avaliação subjectiva.* (Cardoso e Ramos, 2000: 79)

Em 2003, foi introduzido um novo mecanismo de gestão no que respeita à aplicação do programa de inserção social. Os chamados «protocolos», que agora entraram numa segunda fase de produção – tinham como objectivo melhorar a eficácia do processo de contratualização entre o beneficiário e o programa.

A identificação de falhas na componente de inserção do programa – referidas anteriormente –, nomeadamente a falta de recursos humanos para assegurar uma interacção individualizada e próxima e uma monitorização dos processos, foi a principal razão para a criação destes protocolos e para a sua reformulação após 2005.

Os protocolos foram criados entre as delegações distritais dos serviços de segurança social e as organizações particulares de solidariedade social ou outras entidades sem fins lucrativos que desen-

volvem trabalho de solidariedade social na área do Núcleo Local de Inserção. Estes protocolos surgem sempre que se identifique a falta ou a insuficiência de recursos técnicos qualificados dentro do território do NLI.

A introdução desta nova disposição institucional permitiu uma maior disponibilidade de recursos e a possibilidade de melhorar a qualidade da intervenção dentro da componente de inserção social, nomeadamente ao possibilitar a criação de equipas multidisciplinares mais bem equipadas e posicionadas (por exemplo, relação mais próxima com os beneficiários) com vista a satisfazer as diversas necessidades das famílias abrangidas no Programa.

Em Janeiro de 2009, mais de 80% dos agregados familiares beneficiários da prestação estavam a ser acompanhados por estes protocolos de inserção. Actualmente, estão activos 223 protocolos que envolvem instituições de solidariedade social.

O último desenvolvimento em relação aos mecanismos de governança no âmbito deste regime de rendimento mínimo em Portugal é o lançamento do Fórum dos Beneficiários do RSI. Este fórum foi apresentado ao público em Março de 2009, durante o *Seminário Europeu RSI – Um direito à integração social*.

Este fórum é composto por beneficiários e antigos beneficiários do RSI e pode ser um importante passo para promover a participação das pessoas directamente visadas pelo Programa a nível da concepção, aplicação e avaliação da política.

De acordo com as informações fornecidas por uma das pessoas que representam o fórum – directamente entrevistada para este relatório – a criação desta estrutura foi o resultado indirecto de uma reunião nacional das equipas envolvidas na aplicação da medida que decorreu em 2008. Durante esta reunião, vários profissionais mencionaram as suas preocupações relativamente ao êxito (insucesso) dos percursos de integração das famílias e à importância de uma interacção mais estreita e de uma abordagem mais global em relação à situação do agregado familiar. Com base nas experiências positivas apresentadas pelas equipas criadas no âmbito da nova geração de protocolos RSI (ver mais acima), formulou-se uma proposta específica em relação à importância de criar mecanismos de participação que envolvessem os próprios beneficiários.

No seguimento desta discussão, os serviços centrais do Instituto de Solidariedade Social pediram aos serviços distritais que entrassem em contacto com os beneficiários e ex-beneficiários do RSI que estivessem dispostos a participar numa primeira reunião em que se apresentaria uma proposta para criar uma estrutura deste tipo.

Realizou-se uma primeira reunião para apresentar a ideia e os objectivos da criação do fórum, tendo sido elaborado um manifesto e agendada uma nova reunião.

Esta iniciativa, que ainda se encontra numa fase inicial, pode constituir uma boa oportunidade para aprender directamente com a experiência das pessoas envolvidas no programa do RSI, podendo ser aprofundada para alcançar uma participação efectiva dos beneficiários do RSI na definição do desenvolvimento do Programa tanto no terreno (por exemplo, ao identificar potenciais e obstáculos) como no processo de elaboração de políticas (por exemplo, alterações na legislação e nas disposições institucionais).

O facto de o Instituto de Solidariedade Social estar a facilitar todo o processo desde o início não é de admirar dada a tradicional falta de uma cultura participativa em Portugal. O que, para nós, é surpre-

endente é o facto de esta iniciativa ter sido apresentada como um movimento espontâneo dos beneficiários e ex-beneficiários do RSI. Assumir a verdadeira natureza dos processos de governança e os condicionalismos reais dos contextos sociais e culturais nacionais não diminui a importância destas iniciativas, antes pelo contrário, melhora a transparência dos processos, reforçando assim os verdadeiros objectivos dos princípios de boa governança.

### 3. Avaliação do Regime de Rendimento Mínimo português

Existe pouco trabalho realizado para avaliar o regime do RSI. Não se encontram relatórios ou estudos relevantes especificamente levados a cabo para avaliar a cobertura do RSI e o recurso ao mesmo.

No entanto, um estudo (Rodrigues, C.F., 2009, por publicar) sobre o impacto do rendimento social de inserção (RSI) na distribuição do rendimento e na exclusão social foi recentemente apresentado ao público. Este estudo visa estimular o impacto do RSI na distribuição do rendimento (com base nos dados do IDEF – Inquérito às Despesas das Famílias de 2005/2006, do Instituto Nacional de Estatística), avalia a sua eficácia e eficiência no combate à pobreza e à exclusão social, e quantifica os efeitos da inclusão dos beneficiários do RSI no regime de rendimento mínimo português.

Apresentaremos alguns dos principais resultados deste estudo nas secções seguintes.

#### 3.1. Cobertura e recurso

De acordo com a simulação realizada por Rodrigues (2009), a taxa de recurso ao regime do RSI, obtida pela relação entre o número de beneficiários do RSI formalmente inscritos e o número de beneficiários do RSI obtido na simulação, varia entre 70% e 75%, o que significa que existe ainda um fosso significativo entre quem beneficia efectivamente do programa do RSI e quem deveria beneficiar dele.

No entanto, um membro da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção referiu que o RSI é um regime «universal» que só não abrange quem não está disposto a candidatar-se a ele. Para além disso, a mesma fonte sublinhou que a falha actual mais importante em termos de cobertura do RSI está relacionada com o facto de o regime não estar a abranger as pessoas sem-abrigo. Esta falha foi identificada por prestadores de serviços aos sem-abrigo e os números do único inquérito nacional sobre as pessoas sem-abrigo realizado pelo Instituto da Segurança Social (ISS, 2005), demonstraram que, de todas as pessoas entrevistadas numa noite de Outubro de 2005, apenas 6% recebiam a prestação de RSI.

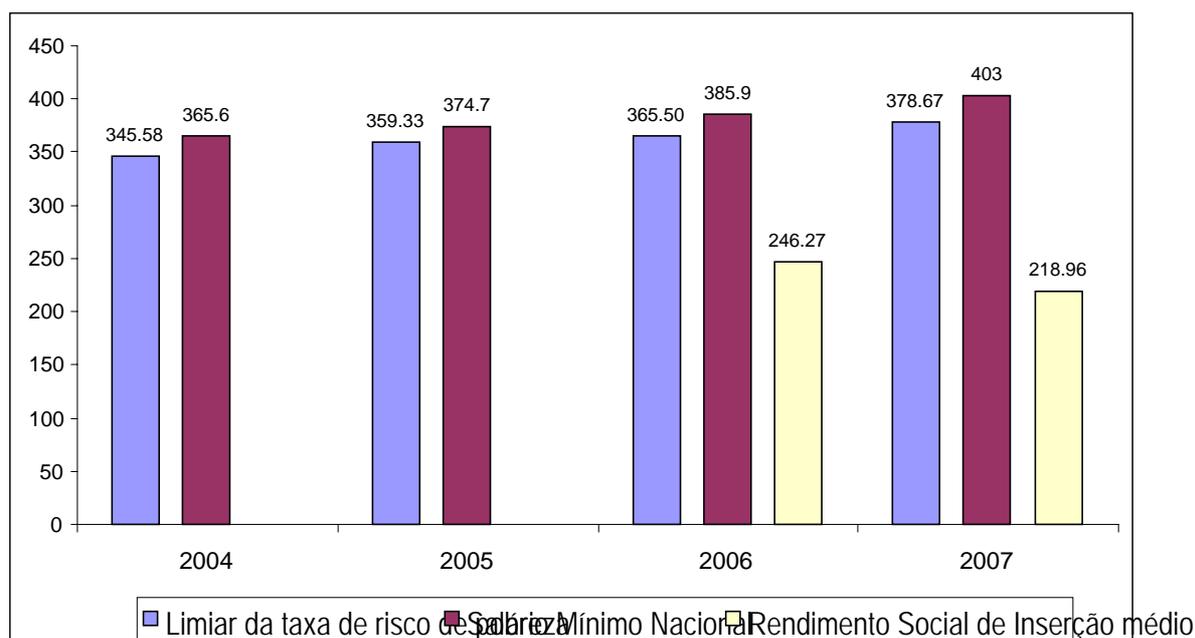
Não se identificou nenhuma política ou medida específica para aumentar o recurso ao regime do RSI.

#### 3.2. Adequação do regime de rendimento social de inserção

*«Eu já lhes disse (aos profissionais): o rendimento mínimo é a fatia de pão que dou aos meus filhos porque não tenho mais nada, não tenho emprego», declaração de um beneficiário do RMG, in IDS, 2002.*

O gráfico seguinte compara o valor médio do regime de inserção social, o limiar da taxa de risco de pobreza<sup>9</sup> e o salário mínimo nacional. É possível constatar-se que o segundo indicador tem vindo a crescer paralelamente ao salário mínimo nacional; no entanto, os valores médios do RSI (pagos às famílias beneficiárias) encontram-se consideravelmente abaixo dos antigos indicadores, o que significa que este regime contribui para aliviar a intensidade da pobreza, apesar de não a eliminar. Esta ideia torna-se ainda mais clara se se considerar o RSI médio *per capita* de 75,47€ em 2006, e de 80,14€ em 2007.

**Gráfico 3 – Rendimento Social de Inserção médio vs Limiar da taxa de risco de pobreza\* e Salário Mínimo Nacional, 2004-2007, (valores mensais; euros)**



Nota: \* convertido em valores mensais através de cálculos próprios: limiar da taxa de risco de pobreza anual/12 meses;

Fontes: INE, ICOR;

É também interessante notar que, apesar de o valor do RSI por beneficiário ter aumentado, os valores médios do RSI por família diminuíram entre 2006 e 2007. Esta evolução pode dever-se a uma reconfiguração da estrutura dos beneficiários que têm frequentemente outras fontes de rendimento, incluindo rendimento profissional: 30,7% em 2006 e 32,9% em 2007.

Diogo, F. (2004) mostra que os beneficiários do RMG recorrem ao regime como apoio à sobrevivência no dia-a-dia e às despesas a ela associadas, como a alimentação, o mobiliário, a escola e outras despesas com filhos dependentes, bem como despesas relacionadas com habitação (rendas, água, electricidade, gás, mercearia, etc.). Com efeito, durante as entrevistas realizadas por Diogo a alguns dos beneficiários do RMG, a palavra mais usada quando se referiam ao apoio do rendimento mínimo era «ajuda», o que significa que este regime permite a estas pessoas reduzir a tensão do dia-a-dia,

<sup>9</sup> O indicador é criado através da transformação do rendimento monetário líquido anual das famílias em rendimento equivalente por adulto, usando a escala de equivalência modificada da OCDE. O rendimento por adulto é obtido através da relação entre o rendimento líquido de cada família e a dimensão da família (número de adultos equivalentes).

dando-lhes alguma estabilidade e mais prosperidade impossíveis de alcançar através das remunerações profissionais incertas e insuficientes.

De acordo com Pereirinha, J. (2006), as expectativas de uma parcela importante dos beneficiários do RMG em relação à possibilidade de deixarem de precisar da medida eram bastante pessimistas: 55,4% contavam regressar à situação anterior ao RMG e 35,1% esperavam enfrentar incertezas na sua vida futura.

Neste contexto, deve concluir-se que o regime de rendimento mínimo português tem um papel muito importante no combate à falta de recursos das pessoas. No entanto, não constitui, pelo menos em termos monetários, uma medida que tire as pessoas da pobreza.

### 3.3. Eficácia do regime do rendimento social de inserção

Em 1999, Gouveia e Rodrigues realizaram um estudo para avaliar o impacto do RMG na distribuição dos rendimentos dos agregados familiares e na pobreza. As principais conclusões foram as seguintes:

*«o programa tem um impacto reduzido mas positivo na redução das desigualdades. No entanto, considerar os efeitos da oferta de trabalho leva a uma menor redução das desigualdades. De forma semelhante, temos um impacto reduzido mas positivo na taxa de pobreza das pessoas. No entanto, este aspecto positivo é quase anulado quando se consideram as reacções da oferta de trabalho. Apesar disso, as consequências mais importantes do RMIG são as reduções rápidas da gravidade e intensidade da pobreza. Nestas dimensões, considerar os incentivos de oferta de trabalho do RMIG não reduz substancialmente os impactos positivos do Programa.»*

Rodrigues (2009) realizou uma nova simulação, desta vez para avaliar o impacto do programa do RSI quanto à eficácia, medindo a redução das desigualdades e as várias dimensões da pobreza, e quanto à eficiência, medindo a proporção de prestações sociais transferidas (valor do RSI) que contribuem efectivamente para a redução da pobreza. Os resultados não foram muito diferentes dos apresentados no estudo de 1999.

Rodrigues sublinha que a análise da eficácia do RSI no combate à pobreza e à exclusão social constitui um indicador muito importante do êxito do programa enquanto medida de discriminação positiva dirigida a pessoas e famílias com menos apoio. No entanto, considera que tal análise deveria ser complementada com uma avaliação da eficiência do programa, que mede a proporção de transferências de RSI que contribui efectivamente para a redução da pobreza.

A metodologia usada neste estudo consiste numa micro-simulação da aplicação legal do RSI e na avaliação dos efeitos de igualização do rendimento mínimo nos níveis de desigualdade e de pobreza, comparando a distribuição do rendimento antes e depois do RSI.

Eis alguns dos números que caracterizam os beneficiários, obtidos através da simulação:

- 32,2% dos beneficiários são crianças;
- 38,5% são crianças ou jovens dependentes;
- 5,3% são idosos;
- 35% dos beneficiários com idades entre os 17 e os 65 anos têm rendimentos profissionais;
- 55% dos beneficiários com idades entre os 17 e os 65 anos têm outras formas de rendimento não controladas pelas condições exigidas a nível de recursos para receber o RSI.

No que respeita à eficácia, o estudo conclui que existe uma ligeira redução dos níveis de desigualdade, independentemente dos indicadores usados<sup>10</sup>. A intensidade da pobreza regista uma redução de mais de 18% em geral, e de 24% no caso particular das crianças.

**Tabela 1 – Eficiência do RSI**

	10 <sup>6</sup> euros
Transferências totais	305,5
Transferências para população pobre	298,6
«Défice de recursos» de pobres <i>antes do</i> RSI	1556,6
«Défice de recursos» de pobres <i>após o</i> RSI	1268,7
«Défice de recursos» da redução de pobres	287,8

Fonte: Rodrigues, C.F. 2009.

De acordo com a simulação, o nível de eficiência do RSI na redução da pobreza é de 94%, o que significa que mais de 90% das transferências com RSI contribuem efectivamente para a redução do «Défice de recursos» da população pobre.

Em termos de incentivo ou desincentivo ao trabalho, deve destacar-se que apenas 80% do rendimento profissional das famílias é considerado nas candidaturas ao RSI. Desta forma, dá-se algum incentivo ao trabalho, o que não aconteceria se todo o rendimento fosse considerado, dado que as pessoas seriam levadas para uma situação em que o rendimento líquido do seu agregado familiar seria o mesmo quer estivessem a trabalhar ou não.

#### 4. O rendimento social de inserção e a estratégia de inclusão activa em Portugal

Seguindo as recomendações formuladas pela UE em relação à necessidade de reforçar as relações entre a componente de rendimento mínimo e as dimensões de formação/emprego e acesso a serviços de qualidade, a Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção lançou, em 2007, a Estratégia para a Inclusão Activa.

Esta estratégia é uma nova tentativa de reforçar a dimensão inicial de inserção social do regime de rendimento mínimo que já existe em Portugal desde finais da década de 90. Assim, como referido no capítulo 1, o regime de rendimento mínimo teve, desde o início, a filosofia de responder directamente à necessidade de associar a componente de rendimento e o programa de inserção social, nomeadamente ao incluir iniciativas nos domínios do emprego, formação e acesso a serviços.

No entanto, os vários condicionalismos decorrentes das práticas de aplicação, dos desafios organizacionais e das orientações políticas não iriam permitir uma complementaridade satisfatória entre estas duas vertentes inicialmente previstas.

Por conseguinte, o lançamento, em 2007, da Estratégia para a Inclusão Activa foi um desenvolvimento nacional positivo na reorientação do Programa para os seus objectivos e princípios iniciais. De facto, nessa altura, reconhecia-se que a componente da prestação tinha atingido um limiar estável e um estatuto de consolidação dentro do regime de prestações de solidariedade. Porém, ao mesmo tempo, os objectivos alcançados na componente de inserção estavam claramente abaixo dos objectivos

<sup>10</sup> Índice de Gini, índice de Atkinson ( $e=0,5, 1$  e  $2$ ), S80/S20 e S90/S10.

fixados inicialmente: em Março de 2007, os programas de inserção abrangiam apenas 49% do total de famílias beneficiárias.

A Estratégia para a Inclusão Activa tinha por isso como objectivo aumentar fortemente o número de famílias com acesso a um Programa de Inserção acordado, com vista a garantir procedimentos de acompanhamento mais contínuos e próximos das famílias beneficiárias e assegurar programas de inserção profissional mais personalizados e adequados.

A estratégia focou-se em três dimensões de inserção:

- uma intervenção prioritária destinada a famílias com crianças e jovens, para garantir o acesso a cuidados de saúde, equipamentos e apoio sociais, percursos escolares qualificados e apoio à vida familiar;
- intervenção no processo de mediação relativo à inserção profissional dos beneficiários, garantindo o desenvolvimento de competências e de capacidades pessoais, sociais e relacionais necessárias e prévias à integração profissional; a definição de um plano de trabalho personalizado e um processo de monitorização contínua dos percursos dos beneficiários;
- uma intervenção participada no processo de acompanhamento das famílias, assegurando um acompanhamento personalizado e sistemático das famílias ao longo do seu percurso de autonomização, a responsabilização e participação de todos os parceiros locais relevantes a nível social e a criação de percursos de inserção que envolvam directamente a sociedade civil.

Esta nova estratégia reforçou a ênfase numa intervenção mais integrada dos serviços de segurança social e dos centros de emprego locais e numa cooperação mais intensa com as instituições de solidariedade social, nomeadamente através do reforço do seu papel nos protocolos RSI referidos anteriormente.

#### **4.1. Emprego, formação e acesso a serviços de qualidade**

As tendências e orientações europeias relativamente às relações entre o emprego na UE e as estratégias de inclusão social também influenciaram este domínio. Vários programas e medidas desenvolvidos tanto a nível nacional como local orientaram-se por estas preocupações, embora muitas vezes os princípios procurados não pudessem ser postos em prática com êxito.

O conceito de «activação» entrou lentamente no discurso político e normativo, no contexto da nova geração de políticas sociais. As políticas activas de emprego eram vistas como uma alternativa à anterior relação passiva entre o Estado e os cidadãos, fomentando oportunidades de autonomização e exigindo cada vez mais esforços em termos de coordenação política a vários níveis.

Neste contexto, a introdução, em finais da década de 90, do regime de rendimento mínimo em Portugal foi a primeira tentativa real de uma política pública estabelecer uma relação clara entre a dimensão da inserção social e a da integração profissional. Embora a dimensão laboral tenha sempre existido desde o início da aplicação em Portugal do regime de rendimento mínimo, a componente de integração laboral foi claramente reforçada após 2003.

A nível local, a aplicação do RSI fomentou uma maior cooperação entre os serviços sociais e os serviços de emprego locais e a própria lei estabelece obrigações mútuas entre os serviços, nomeadamente em relação à concessão da prestação ou a alterações na relação entre o beneficiário e o centro de emprego local.

Por outro lado, a articulação inter-serviços com os Núcleos Locais de Inserção teve um impacto positivo na abertura de novas oportunidades de formação, de qualificação, de reforço das relações entre a oferta e a procura de emprego, disponibilizando ainda um conjunto de recursos técnicos que facilitam o acesso ao mercado de trabalho.

No entanto, e apesar da criação de novos programas e medidas adicionais com vista a uma diversificação e uma melhor adaptação das oportunidades do mercado de trabalho às pessoas com maiores dificuldades para aceder ao mercado de trabalho (por exemplo, as medidas do Mercado Social de Emprego)<sup>11</sup>, o potencial de integração profissional do RSI ainda não foi totalmente alcançado.

A aplicação da medida e a sua capacidade para promover a integração profissional dos beneficiários encontrou alguns obstáculos estruturais, nomeadamente em relação à natureza precária das relações laborais, à falta de oportunidades profissionais reais em determinados sectores e à oferta de salários muito baixos que impede a inserção laboral como alternativa. Por outro lado, existem também condições pessoais que constituem um obstáculo a um maior êxito do RSI em termos de integração profissional, nomeadamente os níveis de educação e de formação muito baixos de muitos beneficiários do RSI.

Assim, o programa confronta-se com a necessidade de responder a um conjunto complexo de necessidades e factores que, muitas vezes, só podem ser combatidos com uma consciencialização (e acção correspondente) para um conceito de activação amplo, que não se limita à simples activação profissional, ignorando dimensões prévias fundamentais à integração.

A avaliação dos impactos, realizada pelo Instituto da Segurança Social (Castro e al: 2002) sobre o RMG, sublinhou que era importante estar consciente de que *«a integração no mercado de trabalho é uma condição necessária apesar de não ser suficiente para permitir sair de uma situação de exclusão e de não poder ser <exigida> para todos os perfis de beneficiários.»* (p.54)

Ao mesmo tempo, reconheceu-se cada vez mais a necessidade de reforçar a abordagem de acompanhamento das iniciativas de emprego e formação dirigidas a grupos particularmente vulneráveis e, em 2005, o Plano Nacional de Emprego referiu a importância de reforçar o *«acompanhamento e avaliação de políticas activas de emprego e dos seus beneficiários durante a sua participação nestas medidas e após a sua integração no mercado de trabalho»* (PNE, 2005: 44).

A Estratégia para a Inclusão Activa, adoptada em 2007 e anteriormente apresentada, actuou no sentido desta necessidade de combater a complexidade do desafio que representa promover uma integração real dos beneficiários no mercado de trabalho. De facto, a estratégia reconhece que os beneficiários do RSI têm perfis diferentes no que respeita à sua situação de partida em relação ao mercado de trabalho (CNRSI, 2007):

- alguns têm um perfil que se adapta minimamente, sendo importante desenvolver intervenções centradas em volta de um apoio à procura activa de emprego e, ao mesmo tempo, introduzir medidas para estimular a oferta do mercado de trabalho, ou seja, os empregadores;

---

<sup>11</sup> Nomeadamente os incentivos criados pela Portaria n.º 255/2002 de 12 de Março de 2002

- algumas pessoas têm perfis que não se adaptam ao mercado de trabalho, sendo importante dar-lhes oportunidades de qualificação profissional e de desenvolvimento de competências técnicas;
- outras pessoas têm perfis que apresentam claramente grandes dificuldades de integração real no mercado de trabalho sendo, neste caso, integradas no Programa Rede Inclusão que visa promover uma resposta multidimensional em cooperação com vários serviços e fortemente apoiada por mecanismos de mediação.

A necessidade de promover um percurso diferenciado e global para a integração profissional dos beneficiários do RSI no mercado de trabalho é clara dado os fracos resultados globais obtidos pelos programas de inserção social neste domínio, nomeadamente a capacidade do programa para promover a integração dos beneficiários no mercado de trabalho normal.

Actualmente, existem algumas medidas e programas específicos que visam fomentar um apoio específico na área do emprego e da formação aos beneficiários do RSI. Estas medidas incluem uma orientação específica para os beneficiários do RSI ou condições específicas para este grupo, no âmbito das disposições gerais. Algumas destas medidas foram recentemente introduzidas para combater a grave situação provocada pela crise financeira:

- empresas de inserção – criada em 1998, esta iniciativa define como objectivos prioritários o combate à pobreza e à exclusão social através da inserção ou reintegração profissional, a promoção da aquisição e do desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais, a criação de empregos para responder às necessidades sociais que o mercado de trabalho normal não consegue satisfazer e a promoção do desenvolvimento local. Os beneficiários do RSI são um dos grupos específicos a quem se destina esta medida, sendo que a sua aplicação implica a necessidade de uma cooperação entre os serviços sociais e os serviços de emprego locais;
- o programa de apoio à criação de emprego (criado em 2002) teve como objectivo apoiar projectos que promovam a criação líquida de empregos: introduziu disposições específicas para facilitar o acesso dos beneficiários do rendimento mínimo a novos empregos, apoiando a criação de emprego para este grupo, introduzindo mecanismos financeiros e técnicos para apoiar a elaboração de contratos com estas pessoas ou prestando apoio à criação de empregos próprios.
- O Contrato Emprego-Inserção+ foi lançado em Janeiro de 2009 com vista a melhorar a complementaridade entre medidas activas de emprego e o programa de inserção do RSI, melhorando as capacidades de empregabilidade dos beneficiários e estimulando a reinserção no mercado de trabalho. Os beneficiários desempregados do RSI são um dos grupos a quem se destina esta medida que apoia projectos que promovam o «trabalho socialmente relevante», no âmbito da qual os beneficiários desempregados do RSI têm acesso a um contrato de trabalho com a duração máxima de 12 meses.
- As medidas excepcionais de apoio ao emprego, aprovadas em Janeiro de 2009 para minimizar os efeitos da crise no emprego, abrangem disposições específicas que fomentam o emprego de grupos particularmente desfavorecidos, nomeadamente dos beneficiários do RSI. Estas medidas incluem uma isenção de contribuições para a segurança social concedida às entidades patronais que elaborem contratos de trabalho permanentes com beneficiários do RSI durante um período de, pelo menos, 36 meses.

Para além destas medidas específicas destinadas directamente à integração profissional dos beneficiários do RSI, grande parte do programa de inserção estabelecido entre os Núcleos Locais de Inserção e os beneficiários diz respeito a outras dimensões de integração essenciais.

De acordo com os dados de 2007 relativos à aplicação do Programa do Rendimento Social de Inserção, mais de uma actividade de inserção em cada três realizadas no âmbito do programa estava relacionada com intervenções na Acção Social e mais de um terço dizia respeito a intervenções na área da saúde.

Infelizmente, o relatório de aplicação de 2007 não fornece mais informações sobre esta componente de inserção do programa, que permitiriam uma análise mais profunda do impacto da medida neste domínio.

No entanto, os poucos estudos disponíveis (Cardoso e Ramos, 2000; Castro et al, 2002; Pereirinha, 2006) identificaram alguns impactos importantes decorrentes da aplicação dos programas de inserção, estando alguns directamente relacionados com a questão de um acesso melhorado a serviços:

- acesso melhorado a cuidados de saúde e uma equivalente melhoria das condições de saúde dos beneficiários, nomeadamente das crianças;
- melhoria de oportunidades em termos de literacia através de um acesso facilitado a iniciativas específicas que visam reduzir o nível de iliteracia dos beneficiários;
- acesso melhorado a estruturas de acolhimento de crianças, com impacto positivo no desenvolvimento das crianças e que aumente indirectamente a disponibilidade dos beneficiários (em particular das mulheres) para se envolverem em actividades de formação ou em oportunidades de emprego;
- aumento das oportunidades de participação em actividades ou formação culturais, nomeadamente ao aumentar os conhecimentos dos beneficiários e o acesso a equipamentos e serviços locais neste domínio.

Infelizmente, não é possível avaliar a **qualidade** do potencial (e do impacto real) do RSI no que respeita a serviços aos quais os beneficiários (beneficiários directos e membros dos seus agregados familiares) tenham acesso através dos programas de inserção.

No entanto, um estudo de impacto do RMG (Castro et al, 2002) confirma a importância de dimensões como a acção social, a educação e a habitação no dia-a-dia dos beneficiários. Ao mesmo tempo, o estudo mostra também que muitas das mudanças sentidas pelos beneficiários em áreas como a educação ou a habitação estão claramente relacionadas com a importância da existência de um rendimento adicional: *«(Sem o Rendimento Mínimo) em primeiro lugar, não seriam bem sucedidos na escola! E não seriam capazes de estudar, sem comida? Não conseguiriam estudar sem comer!»* (Castro et al, 2002: 29)

Apesar destes condicionalismos, as alterações e os elementos inovadores anteriormente referidos em relação aos últimos acordos de gestão realizados no âmbito dos mecanismos do RSI podem constituir uma boa oportunidade para aumentar a qualidade em áreas como a educação, a saúde e a acção social, que foram identificadas como as dimensões de intervenção essenciais dentro dos programas de inserção.

## Referências

Banco de Portugal (2009) *Indicadores de Conjuntura*. Lisboa: Departamento de Estudos Económicos 3/2009.

Banco de Portugal (2009) *Boletim económico – Primavera 2009*, Volume 15, n.º1 disponível em: [www.bportugal.pt](http://www.bportugal.pt) (em PT)

Baptista, Isabel e Maciel, Cátia (2006) *Portugal – Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources. First Semester Report 2006* disponível em <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/first-semester-2006>

Caleiras, Jorge (2008) *A articulação das estratégias de emprego e de inclusão social: um overview português* (documento policopiado).

Capucha, Luís M. A. (1998) Rendimento Mínimo Garantido: instrumento de desenvolvimento do mundo rural. In *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior*, ed. José Madureira Pinto; António Dornelas. Lisboa: Presidência da Republica e INCM.

Cardoso, Ana e Ramos, Guida (2000) *Coordination in activation policies of minimum income policies – Portugal. Final Report*. Lisboa: CESIS.

Costa, Alfredo Bruto da et al (2008) *Um Olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.

Castro, Alexandra et al (2002) *Os beneficiários do RMG: trajetórias de vida, vivências e impactos diferenciados (avaliação de impactos do RMG)*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social.

Castro, Alexandra et al (2002) *GMI Beneficiaries – Synthesis and Recommendations*. Lisboa: IDS.

CNRSI (2007) *Estratégia para a Inclusão Activa* disponível em [http://www.mtss.gov.pt/preview\\_documentos.asp?r=803&m=PDF](http://www.mtss.gov.pt/preview_documentos.asp?r=803&m=PDF)

DGEEP (2005) *Plano Nacional de Emprego – Versão Final Outubro de 2005* disponível em <http://www.dgeep.mtss.gov.pt/estudos/pne/pne2005.pdf>

Diogo, Fernando (2004) *A parceria: para os beneficiários e em função do desenvolvimento local* Artigo apresentado no Encontro de parceiros dos NLI de S. Miguel e Santa Maria disponível em [http://www.uac.pt/~fdiogo/pdf/Comunica\\_sobre\\_parceria.pdf](http://www.uac.pt/~fdiogo/pdf/Comunica_sobre_parceria.pdf)

Gouveia, Miguel e Rodrigues, Carlos (sem data) *The impact of a “Minimum Guaranteed Income Program” in Portugal*, documento de trabalho disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp31999.pdf>

Instituto da Segurança Social (200) *Rendimento Social de Inserção – Relatório Anual de Execução 2006*. Lisboa: ISS.

Instituto da Segurança Social (2005) *Estudo dos Sem-Abrigo*. Lisboa: ISS.

Instituto da Segurança Social (2008) *Rendimento Social de Inserção – Relatório Anual de Execução 2007*. Lisboa: ISS.

Moutinho, A., Machado, J. e Felino, L. (2006) *Rendimento Social de Inserção*. Porto: policopiado.

Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social – Portugal 2008-2010, disponível em [http://www.mtss.gov.pt/docs/ENPSIS2008\\_2010.pdf](http://www.mtss.gov.pt/docs/ENPSIS2008_2010.pdf).

Pereirinha, José (2006) Poverty and anti-poverty policies in Portugal: the experience of the Guaranteed Minimum Income (GMI) in Petmesidou, M. e Papatheodorou, C. (2006) *Poverty and Social Deprivation in the Mediterranean Area – Trends, policies and welfare prospects in the new millenium*. Londres: Zed Books.

Rodrigues, Carlos Farinha (2009) *Impacto do RSI na Distribuição do Rendimento e Exclusão*, artigo apresentado no Seminário Europeu RSI – Um direito à integração social. Lisboa: ISS.

Veiga, Fátima (2007) «RSI e as Políticas da Activação Social» in *ANÁLISE 14* disponível em [http://www.reapn.org/documentos\\_visualizar.php?ID=40](http://www.reapn.org/documentos_visualizar.php?ID=40)

#### Web sites relevantes

Banco de Portugal – [www.bportugal.pt](http://www.bportugal.pt)

Direcção-Geral de Estudos, Estatísticas e Planeamento – <http://www.dgeep.mtss.gov.pt>

Web site do Governo – [www.portugal.gov.pt/](http://www.portugal.gov.pt/)

Instituto do Emprego e Formação Profissional – [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt)

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – <http://www.mtss.gov.pt>

Segurança Social – <http://www.seg-social.pt>

*REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal* - [www.reapn.org](http://www.reapn.org)

UMP – **União das Misericórdias** – [www.ump.pt](http://www.ump.pt)

CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade – [www.cnis.pt/](http://www.cnis.pt/)

#### Imprensa

LUSA – agência noticiosa nacional – <http://lusa.pt>

SOLIDARIEDADE (revista) – <http://www.solidariedade.pt/menu/index.php?x=39>

Diário de Notícias – [www.dnoticias.pt](http://www.dnoticias.pt)

Visão – <http://visaoonline.clix.pt>

Expresso – <http://aeiou.expresso.pt/>

Público – <http://www.publico.clix.pt/>

Diário Económico – <http://economico.sapo.pt/>