



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Avaliação da implementação da
Recomendação da União Europeia sobre
Inclusão Activa

Um Estudo das Políticas Nacionais

Portugal

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Avaliação da implementação da
Recomendação da União Europeia sobre
Inclusão Activa

Um Estudo das Políticas Nacionais

ISABEL BAPTISTA
CESIS – CENTRO DE ESTUDOS PARA A INTERVENÇÃO SOCIAL

PORTUGAL

Índice

Síntese.....	7
1. Estratégia Global Integrada.....	9
2. Descrição e avaliação do impacto e relação custo-benefício das medidas introduzidas ou planeadas ao abrigo das 3 vertentes.....	13
2.1 Apoios Adequados ao Rendimento.....	13
2.2 Mercados de Trabalho Inclusivos.....	19
2.3 Acesso a serviços de qualidade.....	23
3. Recursos Financeiros.....	27
4. Monitorização e Avaliação	29
5. Recomendações	32
Referências.....	33
Quadros-resumo.....	36

Síntese

O compromisso de Portugal para com a aplicação dos princípios incorporados na Recomendação da CE sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho traduziu-se num conjunto de medidas e iniciativas políticas, muito mais do que numa estratégia global e integrada.

Durante o período em análise é possível observar padrões diferenciados na abordagem governamental relativamente ao desenvolvimento de políticas relevantes para a aplicação das três vertentes da Recomendação da Comissão sobre Inclusão Activa.

O primeiro período (2008-2010) foi claramente marcado por uma tentativa de enfrentar os efeitos emergentes da crise económica, tendo sido adoptadas diversas medidas temporárias, ao mesmo tempo que era assegurada e, em muitos casos, reforçada a continuidade das medidas de apoio social existentes, das medidas de apoio ao emprego e de acesso aos serviços. A avaliação do desenvolvimento de políticas entre o final de 2010 e 2012 é, pelo contrário, fortemente marcada pelas condições acordadas ao abrigo do Memorando de Entendimento e pela quase exclusiva preocupação com o cumprimento dos requisitos de consolidação orçamental. Ao mesmo tempo, a viragem política ocorrida em 2011 trouxe uma abordagem ideológica diferente no que se refere ao papel do Estado relativamente à concepção e implementação de políticas sociais.

O enfraquecimento do papel protector das prestações relacionadas com o rendimento (por exemplo, o RSI, o subsídio de desemprego, o abono de família e outras prestações familiares), a replicação de iniciativas de inserção profissional num momento de restrições nas oportunidades de trabalho, o desinvestimento financeiro nas medidas existentes de apoio ao emprego e à formação, ou o aumento das restrições impostas à prestação de serviços e à sua qualidade (por exemplo na educação e saúde) ocorrem ao mesmo tempo que se observam cada vez mais sinais estatísticos e "empíricos" das dificuldades crescentes enfrentadas por muitas famílias, em particular pelas que têm crianças. As preocupações alicerçadas na eficiência fazem cortes em todas as áreas, na procura exclusiva da maximização dos resultados financeiros.

Os mecanismos de monitorização e avaliação - que nunca foram uma dimensão forte no contexto nacional - parecem ter sido postos de lado, apesar de alguns exercícios de avaliação não governamentais fornecerem perspectivas interessantes sobre a evolução de diferentes aspectos relacionados com as três vertentes da Recomendação.

1. Estratégia Global Integrada

O compromisso de Portugal para com a aplicação dos princípios incorporados na Recomendação da CE sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho traduziu-se num conjunto de medidas e iniciativas políticas, ao invés de se ter traduzido numa estratégia global e integrada.

A única área em que é possível identificar uma concepção de políticas globais e um esforço para uma aplicação integrada, abrangendo os três pilares e tendo como objectivo o reforço de sinergias entre si, é a aplicação do Rendimento Mínimo Garantido (actualmente o Rendimento Social de Inserção).

De facto, no início de 2007, a Comissão Nacional para o Rendimento Social de Inserção lançou a Estratégia para a Inclusão Activa, claramente em linha com as Recomendações da UE de 1992 relativas à necessidade de reforçar as ligações entre a componente do rendimento mínimo e as dimensões da formação/emprego e o acesso a serviços de qualidade.

Esta Estratégia foi uma nova tentativa de reforçar a dimensão inicial de inserção social do regime de rendimento mínimo introduzido em Portugal em 1996. Introduzido como uma ferramenta de combate à pobreza e à exclusão social, o esquema de rendimento mínimo português foi concebido como uma iniciativa política global abrangendo esta perspectiva de ligação entre uma componente de rendimento e uma dimensão de inserção social, que incluía iniciativas nas áreas do emprego, formação e acesso aos 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.

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 num momento em que a componente da prestação do Programa tinha atingido um limiar estável e um estatuto de consolidação dentro do regime de prestações de solidariedade, apesar dos muito baixos níveis de rendimento que fornecia.

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, envolvendo directamente a sociedade civil.

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 mais personalizados e adequados.

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.

A aplicação do regime de rendimento mínimo em Portugal foi de facto baseada numa filosofia de trabalho em parceria, envolvendo o estado, os parceiros locais e as instituições de solidariedade social que se associaram para aumentar os recursos e conjugaram esforços para encontrar respostas para combater a pobreza e a exclusão social.

A identificação de falhas na componente de inserção do programa, nomeadamente, a falta de recursos humanos para assegurar uma interacção individualizada e próxima e uma monitorização dos processos, conduziu à criação dos protocolos RSI e à sua reformulação após 2005. Estas estruturas tinham como objectivo melhorar a eficácia do processo de contratualização entre o beneficiário e o programa.

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 desenvolvem trabalho de intervenção 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.

Ao longo dos anos foram criados diversos mecanismos e estruturas organizacionais a vários níveis. A nível nacional, esteve em funcionamento até 2011 uma Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção que incluía 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 seu principal papel era avaliar a aplicação da medida. A Comissão foi extinta no segundo semestre de 2011 quando o Governo aprovou o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado, PREMAC, que extinguiu diversos organismos consultivos. O papel da Comissão deveria ser assegurado por um novo organismo: o Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social. Este Conselho foi criado recentemente mas ainda não iniciou a sua actividade. De acordo com informação fornecida directamente pelo Instituto da Segurança Social, está a decorrer um debate sobre o(s) modo(s) como esta entidade vai de facto funcionar.

A nível local, os Núcleos Locais de Inserção continuam a assegurar a coordenação horizontal entre os vários interessados. 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 aplicar os programas de inserção dos beneficiários, bem como à avaliação dos programas de inserção.

Em Março de 2009 foi oficialmente lançado o Fórum dos Beneficiários do RSI, durante o Seminário Europeu sobre o Rendimento Social de Inserção - Um Direito à Integração Social. O Fórum - composto por beneficiários e antigos beneficiários do RSI - foi apresentado como um importante passo para promover a participação das pessoas directamente visadas pelo Programa a nível da concepção, aplicação e avaliação da política.

No entanto, esta iniciativa, que foi o resultado indirecto de uma Reunião Nacional das equipas envolvidas na aplicação da medida que decorreu em 2008, morreu na sua génese. Depois de uma primeira reunião - realizada para apresentar a ideia e os objectivos da criação do Fórum e para elaborar um manifesto - e da apresentação pública do Fórum, não ocorreram mais desenvolvimentos. Esta iniciativa poderia ter constituído uma boa oportunidade para aprender directamente com a experiência das pessoas envolvidas no programa do RSI, promovendo uma participação efectiva dos beneficiários do RSI na definição do desenvolvimento do Programa tanto no terreno (por exemplo, ao identificar potencialidades e obstáculos), como no processo de elaboração de políticas (por exemplo, alterações na legislação e nas disposições institucionais).

Para além da abordagem integrada e global incorporada na concepção do regime de rendimento mínimo, as autoridades portuguesas apresentaram o esforço nacional de implementação das recomendações da Comissão relativamente à Inclusão Activa através do recurso a diferentes abordagens.

Em 2010, a abordagem do Governo à Inclusão Activa foi apresentada como uma combinação de políticas tendo em vista as três dimensões: "apoio ao rendimento, apoio à integração profissional e prestação de serviços sociais". De acordo com o Governo, o objectivo último desta abordagem seria a inclusão total das pessoas, tendo o emprego um papel crucial, mas não exclusivo, no âmbito deste processo de inclusão".

A dimensão do apoio ao rendimento baseou-se em quatro grandes prioridades:

1. um sistema de protecção social sólido que assegure benefícios sociais a todos os cidadãos;
2. uma discriminação positiva através do sistema fiscal;
3. o aumento progressivo do salário mínimo;
4. orientação e apoio para a prevenção da pobreza e para assegurar um rendimento mínimo enquanto necessário.

O apoio à integração profissional baseou-se no desenvolvimento de políticas activas de emprego ou formação profissional que permitiriam:

1. a activação de políticas de emprego que investiriam de forma mais eficiente no capital humano;
2. a formação e qualificação de pessoas, gerando mais oportunidades de emprego e assegurando que o trabalho é uma opção disponível para todos.

Por último, a preocupação com a prestação de serviços sociais teria resposta através de uma forte aposta na expansão e qualidade da rede de serviços e equipamentos sociais e de saúde em termos de disponibilidade, qualidade e igualdade na sua distribuição territorial. Isto seria alcançado através do reforço:

1. de creches e jardins de infância;
2. dos equipamentos de apoio à população idosa dependente;
3. dos equipamentos de apoio a pessoas com deficiência.

Desde 2010, a evolução da situação económica e social, as condições acordadas ao abrigo do Memorando de Entendimento e as orientações políticas do Governo que tomou posse em Junho de 2011 colocaram a maioria das prioridades acima referidas em sério risco. Estes serão abordados no próximo capítulo, no âmbito da avaliação das medidas.

O Relatório Social Nacional (RSN) refere-se expressamente à resposta do governo português aos princípios comuns ao nível da UE sobre a inclusão activa e os seus três pilares. Contudo, as medidas para promover o rendimento estão agora restringidas à satisfação das necessidades básicas e ao cumprimento de objectivos que apenas abordam a intensidade e gravidade da pobreza e a privação. A lógica subjacente à "diferenciação positiva das prestações, dando mais àqueles que mais necessitam" parece reintroduzir a filosofia do Estado "paternal" que "dá" aos que merecem, num aparente recuo face ao papel do Estado e das políticas sociais na promoção de uma abordagem com base nos direitos relativamente à luta contra a pobreza e a exclusão social.

No que diz respeito à abordagem do governo em relação à inserção social e profissional dos grupos mais vulneráveis, o RSN apresenta um conjunto de medidas que são basicamente uma repetição das anteriores medidas e programas (por exemplo, empresas de inserção, Programa Vida-Emprego, micro-crédito), tendo como objectivo, nomeadamente, a promoção de estágios de curta duração (por exemplo, Programas Ocupacionais), o apoio a empresas que aceitem contratar ou dar formação a pessoas desempregadas inscritas nos centros de emprego locais e um novo programa específico para a inserção profissional de jovens - Impulso Jovem - baseado na promoção dos estágios de curta duração acima referidos ou no apoio a empresas, agora dirigindo-se directamente à população mais jovem.

Apesar do RSN identificar o terceiro pilar como uma das dimensões das estratégias de inclusão activa, existe apenas informação fragmentada e dispersa sobre algumas das medidas relacionadas com a prestação de serviços dirigidos às necessidades de grupos específicos da população (por exemplo, as pessoas idosas). Contudo, não existe uma abordagem sistemática do terceiro pilar, ao contrário do que acontece com o primeiro e segundo pilares. O PNR, apresentado como anexo à carta enviada à Comissão em Maio de 2012, refere explicitamente o esforço do governo para melhorar os serviços de cuidados domiciliários às pessoas idosas e para continuar a alargar a rede do pré-escolar.

Assim, neste momento, a abordagem do governo à aplicação da Recomendação da Comissão sobre a Inclusão Activa está claramente constrangida pela evolução negativa do cenário social e económico, pelos compromissos de consolidação fiscal assumidos no ano passado e inspirada num "num novo paradigma de acção social corporizado no Programa de Emergência Social" (PES). Na nossa opinião, esta posição resultou numa abordagem fragmentada à aplicação de uma estratégia integrada e global para a Inclusão Activa.

2. Descrição e avaliação do impacto e relação custo-benefício das medidas introduzidas ou planeadas ao abrigo das 3 vertentes

A avaliação das medidas introduzidas e planeadas ao abrigo das três vertentes desde 2008 abrangerá as alterações introduzidas no regime do rendimento mínimo - dada a sua relevância estratégica - e os desenvolvimentos e alterações mais relevantes com impacto em qualquer uma das três vertentes em análise. Será necessariamente dada uma particular atenção ao impacto da crise e das condições impostas pelo Memorando de Entendimento assinado entre o Governo português e a troika.

2.1 Apoios Adequados ao Rendimento

A criação, em finais dos anos 90, do Rendimento Mínimo Garantido português (o actual RSI) foi provavelmente a primeira abordagem global no sentido de uma nova dinâmica das políticas sociais e a primeira medida com enfoque simultâneo na falta de um rendimento mínimo de subsistência para as pessoas sem recursos e com múltiplas necessidades nos domínios social e laboral.

Este programa é a principal componente da política social anti-pobreza do Governo. O seu objectivo é reduzir a pobreza extrema através da redução da intensidade da pobreza dos sectores mais vulneráveis da população.

O RSI é constituído por uma componente monetária (a prestação pecuniária), sendo esta um direito universal, transitório e estruturado em torno de determinados critérios. 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 por adulto equivalente do agregado familiar é inferior a este limiar.

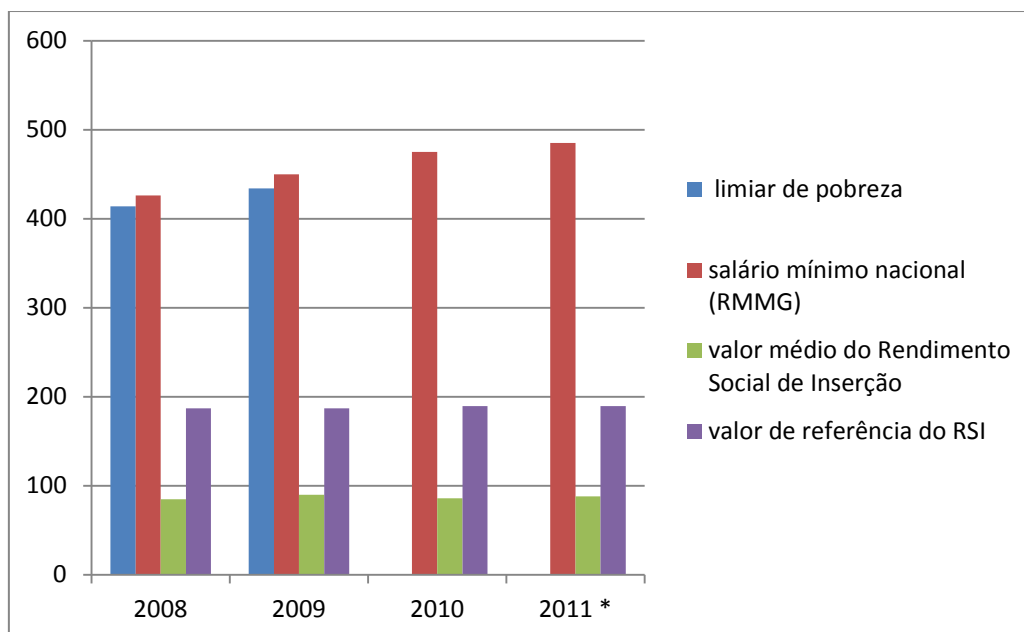
Os baixos níveis de rendimento alcançados pela componente pecuniária do RSI têm, desde o início, impedido que este programa alcance o objectivo de reduzir a pobreza, permitindo sim reduzir a intensidade da pobreza entre os seus beneficiários. No início de 2002 foi levada a cabo uma avaliação pelos serviços do Instituto para o Desenvolvimento Social (agora Instituto da Segurança Social) que já destacava o impacto do rendimento disponibilizado na perspectiva dos beneficiários:

"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 uma beneficiária do RMG, in Castro et al, 2002.

Uma comparação entre o valor médio do rendimento de inserção social, o limiar do risco de pobreza¹, o salário mínimo nacional e o valor de referência do RSI mostra que os valores médios do RSI (pagos às pessoas beneficiárias) se encontram consideravelmente abaixo dos outros dois indicadores, o que significa que este regime contribui para aliviar a intensidade da pobreza, mas não para a eliminar. Mesmo considerando os valores elegíveis para o primeiro adulto do agregado familiar, os números de qualquer um dos anos considerados representam cerca de metade do valor, quer do salário mínimo nacional quer do limiar de pobreza.

1 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).

Gráfico 1 – Rendimento Social de Inserção (valor médios e de referência) Vs limiar de pobreza* e Salário Mínimo Nacional, 2008-2011, (valores mensais, Euros)**



* Números para 2011 relativos ao relatório do RSI para o primeiro semestre (únicos números disponíveis)

** Os valores de referência utilizados neste quadro são valores individuais (salário, prestação) excepto no que diz respeito ao limiar do risco de pobreza que tem por base o adulto equivalente.

Fontes: INE, ICOR;

Esta conclusão torna-se ainda mais clara se considerarmos os números mais recentes disponíveis: em Março de 2012 o valor médio mensal do RSI era de 91,7 Euros/por beneficiário e 245,4 Euros mês/por família².

Dada a relevância do regime de rendimento mínimo como uma das vertentes da inclusão activa, é importante referir as alterações introduzidas ao Regime de Inserção Social português com efeito a partir de Agosto de 2010.

Em Junho de 2010 foi aprovada uma nova lei que introduziu alterações importantes nas disposições legais do Programa de Inserção Social, com impacto directo no rendimento líquido disponível dos beneficiários do RSI.

O objectivo anunciado de tal reforma era a "criação de um quadro harmonizado de acesso às prestações sociais não contributivas (que) permitirá, por um lado, atribuir uma maior coerência à concessão de prestações sociais não contributivas e, por outro, reforçar de forma significativa a eficiência e o rigor, nomeadamente ao nível de controlo da prestação em termos de fraude e evasão." (Instituto da Segurança Social e Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2011: 1)

Contudo, o seu principal objectivo foi claramente o de restringir o crescimento da despesa pública através da introdução de reformas nas condições de recurso com um

² Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), Ministério do Trabalho e Segurança Social, disponível em: <http://www.gep.msss.gov.pt/estatistica/be/bemaio2012.pdf>

claro impacto no acesso ao programa e ao nível do rendimento concedido. As principais alterações introduzidas às condições de recurso foram:

- Aumento nas categorias de rendimento consideradas na avaliação dos recursos dos beneficiários. As categorias de rendimentos relevantes têm agora em consideração alguns benefícios em espécie como as prestações para a habitação e os rendimentos de propriedade e financeiros;
- A introdução de um conceito alargado de agregado familiar, independentemente da situação familiar (por exemplo, duas famílias - filhos casados que vivem com os pais e os respectivos filhos - partilhando a mesma casa são consideradas como uma família) e consequentemente, apesar de existirem vários adultos, apenas um tem direito a 100% da prestação;
- Alteração nas escalas de equivalência, impondo a escala da OCDE como a escala de referência: a anterior escala de equivalência atribuía o valor 1.0 a cada adulto, até ao limite de dois adultos, 0,7 a cada adulto, a partir do terceiro adulto em diante, 0,5 a cada uma das duas primeiras crianças e 0,6 da terceira criança em diante. A nova escala atribui o peso de 1 ao primeiro adulto, 0,7 a cada adulto subsequente e 0,5 a cada criança;
- O fim dos apoios suplementares (até 1.023€/ano) que poderiam ser usados para diferentes finalidades de acordo com as necessidades identificadas das pessoas/famílias, nomeadamente para a melhoria de algumas condições práticas (por exemplo, transportes) por forma a permitir que os beneficiários comparecessem no trabalho ou nas actividades de formação acordadas no âmbito do programa de inserção;
- Reforço das medidas de cumprimento e anti-fraude.

Várias críticas foram expressas pelas organizações que trabalham no terreno relativamente a estas alterações e ao impacto que teriam nas condições de vida das famílias num período de sério agravamento da crise social e económica. À crescente insegurança social respondeu-se com uma importância decrescente da protecção social.

Durante o primeiro semestre de 2011, mais de 235 mil processos de RSI terminaram, o que significa o fim de mais de 74 mil processos quando comparado com o mesmo período do ano anterior (CNRSI, 2011). As alterações no rendimento representaram mais de 50% das razões para esta cessação. Algumas destas alterações no rendimento podem estar directamente relacionadas com as novas regras da fórmula de cálculo dos rendimentos per capita de modo a determinar a elegibilidade das famílias a prestações sujeitas a condição de recursos e não com qualquer real melhoria do rendimento dessas famílias. É de realçar que o montante mensal médio do rendimento no mesmo período foi de 88 Euros por beneficiário e de 243 Euros por família.

Mais ainda, um estudo levado a cabo acerca do impacto desta alteração em termos de eficácia e eficiência do RSI mostrou que:

"A simulação das alterações introduzidas no RSI corrobora na íntegra a avaliação que fizemos no início deste documento acerca das principais características da reforma das prestações sujeitas a condição de recursos aplicada em 2010. O objectivo de criar um "quadro harmonizado para as prestações não contributivas" esteve claramente subordinado ao objectivo de restringir o crescimento da despesa pública. Os ganhos de eficiência que resultam das alterações nas condições de elegibilidade dificilmente justificam a forte diminuição da sua eficácia na redução da intensidade e gravidade da pobreza. A actual crise económica e financeira impõe, sem dúvida, a necessidade de

uma aplicação mais rigorosa das políticas sociais mas deve também implicar um fortalecimento da sua eficiência e eficácia." (Rodrigues, 2011: 9)

A 27 de Junho de 2012, o Decreto-Lei n.º 133/2012 introduziu novas alterações ao regime do RSI, com o objectivo de realizar "uma revisão global do seu regime jurídico, em consonância com os objectivos constantes do seu Programa, reforçando o carácter transitório e a natureza contratual da prestação, constitutiva de direitos e obrigações para os seus beneficiários, enquanto instrumento de inserção e de coesão social."³

Apesar de não ter sido possível realizar uma análise exaustiva deste decreto-lei - que entra em vigor no início de Agosto de 2012 - as alterações agora introduzidas irão aprofundar o impacto acima referido no que diz respeito às condições de elegibilidade do RSI, introduzindo novas restrições.

De facto, as novas disposições legais introduzem uma nova alteração na escala de equivalência adoptada. A escala da OCDE é substituída pela escala modificada da OCDE, o que significa que atribui o peso de 1 ao primeiro adulto, 0,5 (e não os anteriores 0,7) a cada adulto subsequente e 0,3 (e não os anteriores 0,5) a cada criança. Uma vez mais, esta reforma irá "aumentar administrativamente" o rendimento das famílias, impedindo o acesso à medida dos agregados familiares cuja actual situação não se tenha alterado mas que, de uma "perspectiva administrativa" estão agora "menos pobres". As famílias com crianças serão uma vez mais particularmente afectadas por estas novas alterações.

É difícil perceber como irão estas sucessivas alterações promover "apoios adequados ao rendimento" anunciada no compromisso de Portugal relativamente à Recomendação de 2008, particularmente quando as mesmas afectam claramente alguns dos grupos consistente e estruturalmente mais vulneráveis na sociedade portuguesa: as crianças. Este sucessivo agravamento das condições de acesso das famílias com crianças, num país onde a pobreza infantil é um problema estrutural que não tem sido enfrentado ou até mesmo atenuado é dificilmente compreensível.

Como referido em anteriores relatórios, a situação das crianças e jovens e das pessoas idosas levanta desafios específicos no que diz respeito à pobreza: continuam a ser os dois grupos etários mais vulneráveis (uma taxa de pobreza de 22,4% e 21% respectivamente⁴). Para além dos vários estudos nacionais (Bastos, 2011; Bastos et al, 2008; Bastos e Nunes, 2009; Costa et al, 2008), vários relatórios internacionais destacaram a situação particularmente perigosa das crianças e jovens em Portugal, tanto no que diz respeito à sua vulnerabilidade relativamente à pobreza e à privação (Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, 2012) como relativamente ao baixo investimento do Estado no apoio prestado às famílias (IPF, 2009).

As mais recentes alterações ao RSI - aliadas às restrições introduzidas nos critérios de elegibilidade para a concessão de abonos de família a crianças e jovens - que introduzem restrições adicionais no acesso ao Programa e penalizam as famílias com filhos, num contexto económico e social particularmente difícil, continuarão a contribuir para um desinvestimento nas necessidades das crianças e no futuro do país.

Através do novo decreto-lei, foram impostas outras condições de acesso que, em nossa opinião, dificilmente abordam a "concepção de eficiência" mas antes promovem uma perspectiva moralizadora do programa. Tal é o caso de alguns critérios de elevada "visibilidade social" como aqueles que condicionam o acesso ao RSI às pessoas que possuam mais de 25.000 Euros em contas bancárias ou em bens como

³ Decreto-lei n.º 132/2012 de 27 de Junho, disponível em <http://dre.pt/util/getpdf.asp?s=diad&serie=1&iddr=2012.123&iddip=20121209>

⁴ Os dados estatísticos mais recentes sobre pobreza, divulgados em Julho de 2011 e que dizem ainda respeito a rendimentos de 2009.

aviões, carros ou barcos. Em nossa opinião, a aplicação de tais condições terá um resultado prático irrelevante dado que apenas excepcionalmente existirão beneficiários do RSI nessas condições. No entanto, estas medidas atingirão certamente o seu principal objectivo: reduzir ainda mais a despesa e disseminar perigosamente a ideia de que existem muitos beneficiários do RSI que possuem fortunas e que a fraude está instalada.

No que diz respeito às ligações entre a componente de rendimento e a activação dos beneficiários, desde o início que a filosofia do RSI privilegiou essa abordagem, através do chamado Contrato de Inserção.

Contudo, existem indicadores - tanto através dos relatórios anuais sobre o RSI como através de informação recolhida a nível local - de que o Programa necessita de melhorar os resultados globais dos programas de inserção social, nomeadamente a capacidade de promover a integração dos beneficiários num mercado de trabalho regular. Um recente relatório do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade e Segurança Social (GEP, 2012) mostra que entre 2008 e 2011 o número de famílias que deixaram de receber a prestação devido a "integração no mercado de trabalho" diminuiu de 176 para 158, depois de ter atingido as 235 em 2009 e as 298 em 2010. Estes números representam menos de 0,2% do total das famílias que receberam a prestação em qualquer um dos quatro anos. A integração no mercado de trabalho é, de longe, a causa menos frequente para a cessação da prestação ao longo de todo o período.

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 impedem a inserção laboral como alternativa. Por outro lado, existem também condições pessoais que constituem um obstáculo a um maior sucesso do RSI em termos de integração profissional, nomeadamente os níveis de educação e de formação muito baixos de um grande número de beneficiários.

O fraco desempenho do programa no que diz respeito à integração profissional dos beneficiários do RSI trouxe consigo a aplicação de várias medidas que entraram em vigor entre 2008 e 2010 com o objectivo de diversificar e fazer um melhor ajustamento das oportunidades do mercado de trabalho às pessoas com mais dificuldade em aceder a esse mercado (por exemplo, o Contrato Emprego-Inserção, o Contrato Emprego-Inserção+, Incentivo à Contratação de Pessoas Vulneráveis)⁵.

O decreto-lei de 2010 acima referido, relativo às alterações introduzidas no Programa do Rendimento Social de Inserção, determinou que desde o início de 2011 os serviços devem criar condições que promovam o acesso de todos os beneficiários entre os 18 e os 55 anos que não estejam no mercado de trabalho e que estejam aptos para o trabalho, a programas de formação, medidas educacionais e outras que assegurem uma abordagem mais próxima do mercado de trabalho, num período máximo de 6 meses após a assinatura do programa de inserção. No entanto, medidas como as acima referidas (por exemplo, o Contrato Emprego-Inserção e o Contrato Emprego-Inserção+) são as que continuam a adaptar-se ao perfil dos actuais beneficiários, em detrimento daquelas que foram introduzidas ao abrigo do Programa Impulso Jovem ou da Medida Estímulo 2012. Na realidade, as equipas do RSI que trabalham no terreno referem que os critérios de elegibilidade que condicionam o acesso a estes novos programas são dificilmente compatíveis com os perfis mais comuns dos beneficiários do RSI (por exemplo, os muito baixos níveis de educação).

⁵ Criadas respectivamente pela Portaria n.º 128/2009 e pelas Portarias 130/2009 e 125/2010.

Igualmente relevante na perspectiva de um compromisso relativamente a um "apoio adequado ao rendimento" é a recente evolução do salário mínimo nacional (RMMG). Em Junho de 2008, o governo e os parceiros sociais assinaram um Acordo Tripartido para um Novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Protecção Social em Portugal. Entre outras medidas, esta iniciativa governamental de um acordo tripartido com todos os parceiros sociais incluía o aumento progressivo da Retribuição Mínima Mensal Garantida (salário mínimo nacional) acima do crescimento previsto de preços e salários até ao ano de 2011. Os objectivos foram fixados num salário mínimo nacional que atingiria os 450 Euros em 2009, 475 Euros em 2010 e os 500 Euros em 2011.

Na sequência do agravamento da crise económica e das recomendações do Memorando de Entendimento, esta evolução acordada do RMMG foi congelada: o salário mínimo nacional nunca atingiu o alvo dos 500 Euros/mês no final de 2011. Manteve-se nos 485 Euros/mês em 2012 e em diversas ocasiões existiram tentativas por parte das organizações patronais de impedir os aumentos sucessivos acordados.

Importa realçar que em Portugal os salários são a componente do rendimento que mais contribui para os elevados níveis de desigualdade que ainda persistem, justificando cerca de dois terços da desigualdade total (Rodrigues, 2007).

Mais ainda, houve um aumento consistente da quota de trabalhadores que recebem o salário mínimo, tendo este aumento sido particularmente relevante desde 2008: de Abril de 2008 a Abril de 2011 a quota de trabalhadores que recebiam a RMMG cresceu de 6,8% para 10,9%, afectando particularmente as mulheres trabalhadoras (de 9,7% para 14,7%)⁶.

Esta tendência verifica-se num país onde a pobreza entre os/as trabalhadores tem sido um fenómeno consistente e persistente (Perista e Cabrita, 2008; Costa et al, 2008; Baptista, 2010). A persistência do emprego de baixa qualidade em Portugal, traduzida em baixos salários, trabalho pouco qualificado, relações de trabalho inseguras e uma elevada proporção de empregos atípicos é uma das características estruturais bem conhecidas do mercado de trabalho português com um impacto forte e directo nas características da pobreza em Portugal.

Por último, os baixos níveis das pensões continuam a contribuir para uma elevada vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social. Em Janeiro de 2011, existia um total de mais de 2 milhões de pensionistas (velhice e invalidez). O valor médio destas pensões era de 391,62 Euros, estando abaixo do limiar de pobreza para 2009 (434 Euros). A actualização ao nível da inflação das pensões mínimas rurais e sociais - embora positiva - dificilmente contribui para o objectivo do primeiro pilar da Recomendação. Na realidade, estas são as pensões mais baixas de todo o sistema e proporcionam um rendimento de 195,40 Euros por mês.

Várias medidas tomadas recentemente irão introduzir novos desafios ao compromisso de Portugal para a aplicação da Recomendação de 2008 no que diz respeito à necessidade de "reconhecer o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver de acordo com a dignidade humana": os novos critérios de elegibilidade para acesso a prestações de apoio social e os procedimentos administrativos adicionais mais rigorosos; o recuo em relação ao compromisso político para aumentar o Salário Mínimo Nacional; o aumento generalizado das categorias de IVA, nomeadamente, a alteração introduzida em muitos bens e serviços (por exemplo, o fornecimento de energia e água) que passaram da categoria mais baixa de IVA para a categoria mais alta (de 6% para 23%); a diminuição do valor de referência para o

6 Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), Ministério do Trabalho e Segurança Social, disponível em <http://www.gep.msss.gov.pt/estatistica/be/bemaio2012.pdf>

cálculo das deduções específicas no Imposto sobre o Rendimento, substituindo o salário mínimo pelo Indexante dos Apoios Sociais (IAS) (i.e. baixando os níveis oficiais de "sobrevivência"); o congelamento do IAS até 2013, o que significa um congelamento durante três anos de todos os apoios sociais e uma consequente perda de poder de compra, a suspensão da extensão do subsídio social de desemprego; a introdução de um limite de 75% (do salário líquido de referência) para o subsídio de desemprego; o acesso restrito a diversas prestações sociais que introduzem "poupanças" em nome da consolidação orçamental num momento de crescente necessidade de apoio social (em comparação com 2010, durante 2011 o Estado dispendeu menos 563 milhões de Euros em prestações familiares, subsídios de desemprego, prestações de acção social e rendimento social de inserção).

Do lado positivo, refira-se: a) um aumento temporário de 10 por cento do valor do subsídio de desemprego nas situações em que ambos os membros do casal recebam o subsídio de desemprego e tenham filhos a seu cargo. Esta medida abrange também famílias monoparentais⁷ ; b) a não aplicação da suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal em pensões com valores abaixo dos 600 Euros; c) a minimização dos impactos do aumento de impostos nos rendimentos mais baixos.

Apesar de positivas - do ponto de vista da inclusão social - estas medidas apenas mitigam os impactos de uma deterioração generalizada do rendimento disponível das famílias e não contribuem para a melhoria da adequação dos apoios ao rendimento ou para a redução das desigualdades. Na realidade, de acordo com dados da EU-SILC, o nível de desigualdade aumentou ligeiramente de 2010 para 2011⁸ (de 5,7 para 5,8), alargando o fosso entre a quota de população com rendimentos mais elevados e aqueles que se encontram nos decis mais baixos da distribuição de rendimento. Entre 2003 e 2010, os indicadores de desigualdade tinham vindo a apresentar sinais de uma (lenta) mas persistente diminuição. Esta tendência poderá ter-se invertido em 2011.

De facto, um estudo comparativo (Callan et al, 2011) explora os efeitos das alterações políticas introduzidas em vários países ao abrigo das chamadas "medidas de austeridade". Um dos resultados desta análise comparativa confirma algumas das preocupações já manifestadas anteriormente: *"A distribuição do peso da austeridade no rendimento disponível é clara e fortemente regressiva (...)"* (Callan et al, 2011:28)

2.2 Mercados de Trabalho Inclusivos

A deterioração das condições do mercado de trabalho registada em 2011, especialmente no quarto trimestre, traduziu-se numa redução do emprego semelhante à registada no ano anterior e num aumento significativo da taxa de desemprego (Banco de Portugal, 2012). Prevê-se que o emprego tenha uma redução de 3,6% em 2012 e de 0,7% em 2013.

Os números publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em 16 de Maio, relativos ao primeiro trimestre de 2012, revelam um novo agravamento dos indicadores de desemprego e a persistência de graves constrangimentos no que diz respeito à obtenção de "empregos sustentáveis e de qualidade":

- o número de pessoas desempregadas alcançou um total de 819,3 mil pessoas, representando uma taxa de desemprego de 14,9% e um aumento homólogo de 18,9%;
- o aumento trimestral (6,3%) do desemprego afectou em especial as mulheres, as pessoas com mais de 35 anos e aqueles com níveis de ensino secundário, pós-secundário e de 3º ciclo;

⁷ Decreto-Lei n.º 64/2012 de 15 de Março

⁸ Os dados sobre o rendimento referem-se a 2009 e 2010 respectivamente.

- o desemprego de longa-duração atingiu um total de 416,2 mil pessoas, o que representou um aumento homólogo de 14%; a taxa de desemprego de longa duração atingiu os 7,6%, representando um aumento homólogo de um ponto percentual;
- uma taxa de desemprego entre os trabalhadores jovens (15-24 anos) de 36,2%, representando um aumento homólogo de 8 pontos percentuais;
- um em cada cinco empregados tinham, ou um contrato a termo certo ou outra forma atípica de contrato de trabalho.

Estes são apenas alguns dos constrangimentos contextuais (e estruturais) que se colocam ao compromisso de Portugal para com a promoção de mercados de trabalho inclusivos.

Desde 2008 foram introduzidas diversas alterações com o objectivo de fazer face às "alterações radicais no mundo do trabalho". Este era o objectivo do novo Código do Trabalho⁹ que entrou em vigor em Fevereiro de 2009 e que foi uma das maiores reformas do Governo Socialista, apresentado como uma ferramenta essencial para modernizar as relações no mercado de trabalho.

O Novo Código do Trabalho foi objecto das maiores críticas por parte dos partidos de esquerda e dos sindicatos que criticaram a maior flexibilidade no despedimento de trabalhadores, a crescente mobilidade dos trabalhadores e o enfraquecimento da participação dos sindicatos na negociação da contratação colectiva.

Num contexto de crescente pressão da concorrência trazida pelos recentes processos de globalização, a questão da segurança laboral confronta-se com novos desafios: a segurança laboral e os direitos adquiridos estão agora a ser substituídos pela instabilidade e a ameaça ou, por outras palavras, por uma crescente vulnerabilidade e risco (Hespanha e Carapinheiro, orgs. 2001).

Durante o período em análise, foram postas em prática medidas específicas na área da inserção no mercado laboral, entre as quais gostaríamos de salientar as que têm como objectivo específico a melhoria da complementaridade entre as medidas activas de emprego e o programa de inserção do RSI, tais como:

- O Contrato Emprego-Inserção+, lançado em Janeiro de 2009 com vista a melhorar as capacidades de empregabilidade dos beneficiários e a estimular 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.

A "Iniciativa Emprego 2009"¹⁰ com o objectivo de enfrentar os desafios laborais trazidos pela crise económica, incluía medidas específicas para a promoção da

9 Lei n.º 7/2009 disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/02/03000/0092601029.pdf>

10 Incluída na "Iniciativa para o Investimento e o Emprego", aprovada em 13 de Dezembro de 2008.

contratação de jovens e desempregados de longa-duração através da isenção/redução do pagamento das contribuições para a segurança social até 3 anos, da parte relativa à entidade empregadora, em contratos sem termo (isenção) ou contratos a termo (50% de redução). As mesmas isenções/reduções aplicavam-se às entidades empregadoras que contratassem beneficiários do RSI, beneficiários de pensões de invalidez, ex-toxicodependentes e ex-reclusos.

Outras medidas relevantes relativas à promoção de mercados de trabalho inclusivos - já existentes antes de 2008 - que se mantiveram durante o período em análise incluem:

- empresas de inserção, que têm como objectivo a (re)inserção de desempregados de longa duração ou de grupos particularmente vulneráveis no que diz respeito à inserção no mercado de trabalho;
- Programa Vida-Emprego que se destina especificamente à inserção e reinserção de ex-toxicodependentes ou de pessoas em reabilitação;
- Micro-empréstimos que se destinam à criação de auto-emprego para pessoas que tenham tido dificuldades de integração no mercado de trabalho;
- Emprego protegido com o objectivo de alargar o âmbito dos programas ocupacionais (substituídos pelo Contrato Emprego-Inserção) a pessoas com deficiência, implementar a rotatividade dos trabalhadores ao abrigo do emprego protegido e criar um modelo de emprego protegido nas empresas;
- Formação para a Inclusão (financiado pelo POPH) com o objectivo de promover o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais entre os grupos socialmente excluídos, possibilitando-lhes que completem os seus percursos educativos ou de formação, concedendo-lhes certificação e/ou facilitando a sua reintegração no mercado de trabalho;
- Apoio na colocação, monitorização e apoio ao trabalho destinado a pessoas com deficiência, com o objectivo de promover a inserção no mercado de trabalho assim como a continuidade do trabalho e a progressão profissional.

O relatório de aplicação do PNAI 2008-2010, relativo a 2009 e 2010 (Rodrigues, 2011) mostra que a maioria das medidas acima referidas não alcançaram por completo os objectivos estabelecidos, nomeadamente:

- Empresas de inserção - um total de 6.554 pessoas foram abrangidas, o que representa cerca de 50,5% do objectivo estabelecido para os dois anos em análise;
- Programa Vida-Emprego - um total de 2.332 beneficiários foram abrangidas, representando 64% do objectivo para os dois anos;
- Emprego protegido - o objectivo estabelecido de abranger 2.000 pessoas até 2010 não foi alcançado; apenas 56,4% do número total foi abrangido.

Algumas novas medidas com o objectivo de promover o emprego activo foram postas em prática desde que o novo governo tomou posse em Junho de 2011. Estas medidas incluem: Estímulo 2012 e Impulso Jovem.

O *Estímulo 2012*¹¹ tem como objectivo “potenciar o retorno ao mercado de trabalho de desempregados de longa duração com maiores dificuldades de inserção, capacitando-

¹¹ Criado através da Portaria n.º 45/2012 de 13 de Fevereiro, disponível em <http://dre.pt/util/getpdf.asp?s=dip&serie=1&iddr=2012.31&iddip=20120290>.

os com a formação e as competências adaptadas ao posto de trabalho e, simultaneamente, promover a melhoria da produtividade e competitividade das empresas". É concedido um apoio financeiro às entidades empregadoras que celebrem contratos de trabalho - a tempo completo e durante pelo menos 6 meses - com desempregados inscritos nos Centros de Emprego há pelo menos 6 meses.

O Impulso Jovem foi lançado como um programa estratégico de abordagem à tendência crescente do desemprego jovem. O programa está estruturado em torno de três tipos principais de medidas: a) estágios profissionais; b) apoio à contratação, formação e empreendedorismo; c) apoios ao investimento. Os estágios profissionais - denominados Passaporte Emprego - são a continuação do programa existente de estágios profissionais. Estes estágios de curta duração incluem formação profissional obrigatória e um prémio de integração (caso no final do período de estágio seja feito um contrato permanente). O apoio à contratação, a formação e o empreendedorismo são dirigidos a jovens desempregados e consistem num apoio dado à entidade empregadora por um período máximo de 18 meses, correspondente a 90% do valor total a pagar à segurança social. O apoio a iniciativas de empreendedorismo por jovens altamente qualificados também está incluído nesta vertente.

Num contexto em que a competitividade, a mobilidade, a desregulação, a flexibilidade e a reduzida protecção legal do trabalho parecem ser factores chave para a mudança no domínio do emprego, as medidas anunciadas para a promoção da integração social e profissional dos grupos mais vulneráveis são basicamente uma repetição das medidas e programas anteriores. O seu âmbito é limitado (nomeadamente a continuidade dos estágios de curta duração), e não introduzem nenhuma mudança significativa relativamente às medidas já aplicadas. Seria essencial compreender de que modo o mesmo tipo de medidas produzirá resultados diferentes ao nível da inserção profissional, sobretudo tendo em consideração as crescentes dificuldades enfrentadas pelos grupos vulneráveis em aceder a oportunidades de trabalho que estão cada vez mais a desaparecer.

Várias críticas foram feitas pelos sindicatos e por alguns movimentos da sociedade civil (de jovens desempregados) relativamente a estes novos programas. A principal preocupação diz respeito ao facto de que este tipo de medidas está a promover "a precariedade, os baixos salários e o desemprego", "facilitando às entidades empregadoras" a contratação de jovens altamente qualificados com salários muito baixos e com o apoio financeiro do Estado. Ao mesmo tempo, os estágios de curta duração são vistos como outra medida temporária - que já existe há muito tempo - que continuará a ter um efeito reduzido sobre o aumento do desemprego jovem.

Um investimento crescente no capital humano tem sido o maior desafio político colocado aos diversos governos, sobretudo durante o anterior período político que terminou no ano passado. As trajetórias de trabalho precário e a vulnerabilidade dos trabalhadores pobres estão frequentemente associadas a baixas qualificações e à existência de percursos escolares curtos e interrompidos com entradas precoces no mercado de trabalho.

A necessidade de ultrapassar o baixo nível de escolaridade da força laboral e de responder a um dos desafios da renovada Estratégia Europeia de Emprego, conduziu o anterior governo ao lançamento de algumas iniciativas de peso no campo da formação profissional, incluindo a aprendizagem para jovens e para adultos ao longo da vida.

A iniciativa "Novas Oportunidades", da responsabilidade conjunta dos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade Social, foi lançada em 2005 e aplicada por um organismo especializado: a Agência Nacional para a Qualificação. O programa combinava a promoção do sistema de reconhecimento de qualificações adquiridas durante a vida de trabalho (CRVCC) com o reforço do acesso a formação profissional ao longo da vida.

No que diz respeito à população adulta envolvida nesta iniciativa, em Julho de 2010 tinham sido concluídas cerca de 400.000 certificações, através dos Centros de Novas Oportunidades, dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e do Percurso de Ensino Secundário (exames).

Na sequência da eleição do novo governo no ano passado, surgiu um debate público aceso entre os dois principais partidos políticos relativamente ao verdadeiro impacto do programa Novas Oportunidades. O novo Ministro da Educação considera a avaliação anteriormente realizada muito limitada, não permitindo uma análise rigorosa sobre se o programa teve um impacto real, quer na progressão profissional dos seus beneficiários quer no crescimento do seu potencial para entrar no mercado de trabalho. Foi realizada uma nova avaliação e os resultados foram apresentados publicamente em Maio de 2012. De acordo com o Ministério, os resultados da avaliação mostram um impacto limitado em termos de emprego e nenhum impacto em termos de progressão na remuneração, sendo, consequentemente, aplicado um novo modelo para a qualificação e formação de adultos tendo em consideração os escassos recursos disponíveis. Os centros Novas Oportunidades existentes - um total de cerca de 450 centros, empregando um total de cerca de 7.600 profissionais - estão agora a ser extintos. Na sequência do anúncio de encerramento destes centros, os Sindicatos dos Professores e as Associações Nacionais de Profissionais do Ensino e Formação reagiram. As críticas são dirigidas à extinção dos centros, à dispensa de milhares de profissionais e à falta de alternativas para os adultos e jovens que queiram investir nas suas trajectórias de qualificação, já que não foi anunciada ou proposta nenhuma outra medida¹².

No que diz respeito aos esforços para combater a segmentação do mercado de trabalho, foram lançadas várias iniciativas desde 2008, apesar de muitas delas serem apenas medidas temporárias (por exemplo, incentivos para diminuir o número de trabalhadores precários através da atribuição de benefícios às empresas que transformem falsos trabalhadores independentes em trabalhadores a tempo inteiro com contratos sem termo) e outras terem sido abandonadas na sequência dos compromissos assumidos ao abrigo da assinatura do Memorando de Entendimento (por exemplo, o aumento do salário mínimo nacional).

A avaliação dos desenvolvimentos políticos ocorridos em 2011 e 2012 é fortemente marcada por esses compromissos e por uma quase exclusiva preocupação em cumprir os requisitos de consolidação orçamental, estando a resposta aos crescentes desafios do (des)emprego focada na promoção do acesso ao emprego a qualquer custo. As actuais orientações e medidas neste campo não incluem qualquer tipo de preocupação com a garantia de um trabalho de qualidade, com o combate à segmentação do mercado de trabalho ou com a existência de ambientes de trabalho saudáveis.

2.3 Acesso a serviços de qualidade

A questão do acesso a serviços de qualidade é um tópico de difícil abordagem no contexto nacional em que as preocupações orientadas para a eficiência fazem cortes em todas as áreas, na procura exclusiva da maximização dos resultados financeiros.

No entanto, é possível identificar algumas medidas que tentaram promover este acesso a serviços de qualidade em diferentes áreas no período entre 2008 e 2010, nomeadamente:

- O alargamento e a consolidação do programa PARES, com o objectivo de criar uma cada vez maior disponibilidade de serviços sociais distribuídos pelo território;

¹² <http://www.educare.pt/educare/Atualidade.Noticia.aspx?contentid=BFAA9E884519CEE6E0400A0AB8002B34&opsel=1&channelid=0>

durante o período em análise foi dada uma atenção crescente ao reforço da disponibilidade de creches em territórios onde havia uma maior necessidade deste tipo de serviços (as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto); entre 2009-2010 foram criados um total de 4.498 novos locais;

- Apoio ao alargamento do horário de funcionamento das creches sempre que existisse uma expressa necessidade de pelo menos 30% dos pais de um horário de funcionamento de mais de 11 horas diárias; entre 2009-2010 um total de 537 creches forneceram este apoio extra;
- O reforço das comissões locais para a protecção de crianças e jovens em risco (CPCJ) que aumentaram de 284 em 2008 para 300 em 2010;
- O reforço do número de locais disponíveis dentro da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) com o objectivo de prestar apoio de saúde e social contínuo e integrado a pessoas dependentes; entre 2008 e 2010 o número de locais aumentou de um total de 2.905 para 4.625, distribuídos por todos os distritos;
- A reorientação das escolas de educação especial para Centros de Recursos para a Inclusão com o objectivo de apoiar as crianças/jovens com deficiência na frequência das escolas públicas;
- O reforço do financiamento estatal de instituições privadas de solidariedade social de modo a permitir o reforço do alargamento de serviços de apoio chave (por exemplo, equipamento social) e também para aumentar a sua capacidade para enfrentar os crescentes pedidos de ajuda em consequência da crise.

O agravamento da crise e o impacto nas medidas de consolidação fiscal e orçamental no dia-a-dia das famílias trouxe um acréscimo na procura de apoio e uma consequente pressão sobre os serviços que fornecem esse apoio. Os relatos das ONG's durante este período salientam este aumento na procura. Muitas têm expressado a sua preocupação no que diz respeito à dificuldade em responder a este súbito crescimento no número de pessoas necessitadas. Esta situação regista-se em todo o país, tanto nas áreas urbanas como nas regiões mais rurais do interior de Portugal e também na Madeira e nos Açores. O aumento do desemprego é referido como a causa que desencadeia os pedidos de ajuda, particularmente o crescimento registado entre os mais recentes utilizadores dos serviços das ONG's.

A maioria do discurso dos media durante este período esteve focado na resposta dos serviços das ONG's na área do apoio básico, com um particular destaque para as necessidades de alimentação. Na realidade, diversos serviços relatam que a maior parte dos pedidos estão relacionados com apoio alimentar e com o pagamento de rendas, medicamentos e outras necessidades básicas. De acordo com um estudo nacional (CESOP/CESS, 2010) apresentado em Novembro de 2010, dirigido a um total de 3.279 ONG's que trabalham com o Banco Alimentar, existiam cerca de 5.000 famílias em lista de espera para receberem apoio e uma em cada cinco organizações afirmava que tinham falta de recursos para dar resposta a todos os pedidos. Uma em cada quatro declarava que os pedidos de apoio tinham aumentado nos 3 anos anteriores.

De acordo com as ONG's, esta crescente procura de apoio social por parte de pessoas e famílias foi sobretudo despoletada pelo aumento rápido do desemprego mas também pelos baixos salários e por mais precariedade laboral que tem sido agravada pelas recentes reduções ou reestruturações de várias prestações sociais (por exemplo, o abono de família, o rendimento social de inserção, o subsídio de desemprego).

Desde 2011, a maioria das medidas introduzidas na área da prestação de serviços de saúde, educação e acesso a outros serviços sociais tem sido impulsionada pela

necessidade de otimizar custos e despesas, cumprindo as condições impostas pelo Memorando.

Alguns exemplos desta preocupação orientada para a eficiência podem ser encontrados nos seguintes casos: aumento das taxas moderadoras nos serviços de saúde (por exemplo nos exames e consultas médicas); introdução de mudanças relativamente ao acesso ao apoio social escolar por forma a reduzir o número de famílias elegíveis; eliminação de apoios especiais e complementares no âmbito do programa RSI; redução da comparticipação do Estado em medicamentos para os beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI); redução do número de professores e outros profissionais de educação nas escolas e serviços educativos/de formação; o aumento no número de crianças por sala de aula (até 30 crianças/jovens); a redução da oferta escolar (níveis básico e secundário) com a eliminação de duas disciplinas e a correspondente redução de cerca de 4 horas no horário escolar diário; a "dispensa" de um grande número de trabalhadores temporários que asseguram "serviços de proximidade" no domínio da toxicodependência; a simplificação da legislação com o objectivo de "tirar o máximo partido da capacidade instalada nos centros de dia e nos lares para idosos, em segurança" originou um real aumento do número de utilizadores por sala o que dificilmente pode ser classificado como um aumento da qualidade na prestação destes serviços.

No campo específico da prestação de cuidados de saúde, o último relatório elaborado pelo Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS, 2012) levanta sérias críticas ao impacto das condições impostas pelo Memorando na deterioração do Sistema Nacional de Saúde, quer em termos de acessibilidade, quer da qualidade dos serviços prestados. Apesar do reconhecimento de que algumas das medidas propostas pelo Memorando são positivas e deveriam ter sido aplicadas há muito, o documento considera que: "O conjunto das medidas incluídas no Memorando de Entendimento, executadas forçosamente num tempo excessivamente curto e sem um adequado enquadramento em políticas de saúde, representa um sério risco para o futuro do sistema de saúde." (OPSS, 2012: 37).

O mesmo relatório destaca algumas tendências relevantes e que influenciam directamente o acesso a serviços de qualidade no campo dos cuidados de saúde, tais como:

- O abrandamento do forte impulso dado em anos anteriores ao desenvolvimento de Unidades de Saúde Familiar (USF), esperado face aos bons resultados alcançados em termos de satisfação dos utilizadores e dos profissionais envolvidos e das reduções de custos alcançadas;
- O abrandamento da implementação de Unidades de Cuidados Comunitários (UCC) depois de uma forte evolução entre 2009 e 2011 (de 14 para 82 unidades); durante os primeiros cinco meses de 2012 apenas 6 UCC iniciaram a sua actividade. Esta regressão acontece num momento de crescente procura de apoio em resultado dos efeitos da crise económica mas também de um crescente envelhecimento da população e dos problemas de saúde associados;
- A crescente redução do pagamento pelo Serviço Nacional de Saúde de apoio ao transporte de pessoas doentes para os serviços de cuidados de saúde, que afectou particularmente as populações mais vulneráveis, não só no que diz respeito ao seu rendimento mas também em relação à sua localização geográfica;
- A aparente inversão, de 2011 em diante, da tendência registada durante a última década de uma redução sustentada das listas de espera para cirurgias, apesar das situações prioritárias continuarem a melhorar ou pelo menos a manter o mesmo tempo de espera;

- A diminuição do número de utilizadores e das taxas de consulta médica do serviço nacional de saúde (centros de saúde locais) em todos os centros distritais de saúde;
- A forte redução do número de pessoas idosas abrangidas pela isenção da taxa moderadora para acesso aos serviços de cuidados de saúde.

Um comentário final no que diz respeito ao acesso aos serviços e à recente evolução registada neste domínio. A aprovação do Plano de Emergência Social (PES) é a iniciativa governamental mais recente com o objectivo directo de "promover e proteger os direitos de muitos que são os mais excluídos e de muitos que estão numa situação de tal desigualdade que se exige uma resposta social excepcional.¹³" O programa PES baseia-se no reforço do papel das ONG's, na prestação de soluções focadas e dirigidas a grupos de risco e na maximização das estruturas existentes. O Governo prevê a alocação de 400 milhões de Euros para o primeiro ano do Programa (com início em 2011), sendo sujeito a uma reavaliação após os primeiros 6 meses.

Gostaríamos de comentar o aspecto específico relativo à relação com as ONG's, uma vez que tem um impacto directo na prestação de serviços. O papel destas organizações tem sido crucial na prestação de apoio, aos mais diversos níveis, a pessoas que vivem em situações de pobreza e exclusão social. Algumas destas organizações têm também tido um papel importante ao destacarem as insuficiências de intervenções mais consistentes do Estado na abordagem à natureza estrutural do fenómeno (por exemplo, baixas pensões, desigualdades salariais).

No entanto, a abordagem do PES à relação entre o Estado e as ONG's afasta-se do desenvolvimento de um modelo de cooperação que deveria ser baseado em objectivos bem definidos e dentro de uma estratégia que defina responsabilidades mútuas e integre orientações, monitorização e avaliações claras dos serviços apoiados no âmbito desta cooperação. Em vez disso, o PES parece estar a promover o retrocesso no que diz respeito às conquistas feitas relativamente à natureza de tal cooperação e à necessidade de intervenções integradas no quadro das estratégias de intervenção local, impulsionadas pelas necessidades das populações (traduzidas em diagnósticos locais), e não pela capacidade das organizações (e dos seus dirigentes) de influenciar os organismos financeiros (por exemplo, o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social) de acordo com as suas necessidades organizacionais (que, obviamente, devem também incluir as necessidades dos seus clientes). Apesar de uma tal mudança não ter sido plenamente alcançada, existia um percurso percorrido que, de acordo com testemunhos de vários serviços locais, parece em claro retrocesso, já que muito do trabalho realizado neste domínio está a ser progressivamente perdido.

A decisão de estabelecer contratos com as ONG's para o fornecimento das cantinas sociais, por exemplo, parece estar dependente de um processo de selecção conduzido pelo Ministério de acordo com critérios que não conseguimos identificar e que vários responsáveis de ONG's que contactámos também não conseguem explicar. O modo como o Protocolo parece estar a comprometer o estado num novo relacionamento com os fornecedores de serviços sociais representa, em nossa opinião, um sério retrocesso para formas tradicionais de cooperação desregulada, promovendo filosofias e práticas assistencialistas e discricionárias. Mais ainda, esta medida emblemática do PES está actualmente sob pressão: de acordo com representantes das ONG's, muitas das cantinas sociais que foram estabelecidas estão agora a lutar com dificuldades financeiras provocadas pelos atrasos do Estado na canalização de pagamentos para as ONG's e, consequentemente, a agravar a sua já precária situação financeira.

13 Discurso do Ministro da Solidariedade e da Segurança Social na apresentação do Plano Social de Emergência (PES) disponível em http://www.mtss.gov.pt/tpl_intro_destaque_iies.asp?2554

3. Recursos Financeiros

É extremamente difícil realizar uma avaliação baseada em dados objectivos sobre os aspectos financeiros das medidas que estão a ser aplicadas no âmbito destas três vertentes da inclusão activa. Não existem estudos ou relatórios disponíveis sobre os quais possamos trabalhar e a informação financeira disponível é escassa e fornece apenas uma panorâmica incompleta dos montantes gastos nalgumas áreas.

Assim, tentaremos realizar uma breve análise da informação disponível, a qual deverá ser lida no âmbito das limitações mencionadas.

No que diz respeito ao programa do rendimento mínimo (RSI) é possível observar uma clara redução das despesas do Estado entre 2010 e 2011: de 519,9 milhões de Euros para 414,6 milhões de Euros. Esta redução representa uma diminuição de 20% e está relacionada com a diminuição do número de beneficiários nestes dois anos (de 547.564 para 475.211 pessoas). Como referido anteriormente neste relatório, esta diminuição no número de beneficiários não ocorreu devido a qualquer melhoria nas condições de vida das famílias, mas sim devido às alterações introduzidas em Agosto de 2010, nomeadamente a introdução de um novo conceito de agregado familiar e a alteração na escala de equivalência usada que colocou muitas famílias fora do Programa e reduziu os benefícios para muitas outras, particularmente famílias com filhos. Estas foram ainda mais afectadas pelo corte significativo no abono de família e outras prestações familiares - originadas pela introdução de novas regras - com o qual o Estado conseguiu reduzir em 30% as despesas de 2010 para 2011.

Na perspectiva do Estado - e de acordo com as condições impostas pelo Memorando - estas poupanças podem representar um "ganho de eficiência e rigor". Na nossa perspectiva, contudo, estas alterações, introduzidas num momento de clara deterioração das condições de vida das famílias e de crescente insegurança social, representam apenas insensibilidade política relativamente ao papel de protecção social e uma total submissão às imposições orçamentais. Pode compreender-se a necessidade de uma aplicação mais rigorosa das políticas sociais, mas isso deve também implicar o fortalecimento, tanto da sua eficiência como da sua eficácia. Como vimos no ponto 1.1, estas últimas estão longe de serem atingidas com as "poupanças" introduzidas no Programa do Rendimento Social de Inserção. O cenário agravar-se-á ainda mais na sequência da aprovação das novas alterações no final de Junho de 2012 que entrarão em vigor em Agosto.

A mesma lógica de "poupanças" tem também sido aplicada a outras prestações sociais, nomeadamente no que diz respeito ao desemprego. As despesas do Estado com o subsídio de desemprego e com o subsídio social de desemprego tiveram uma redução de 5,3% em 2011 (quando comparadas com o ano anterior) apesar do número total de pessoas desempregadas entre os dois anos ter aumentado de 619 para 771 mil indivíduos. As alterações introduzidas no final de 2010 relativamente às novas regras das condições de recurso e as alterações ao subsídio de desemprego foram as principais causas desta redução. Simultaneamente, o número de pessoas que recebem algum tipo de subsídio de desemprego representa apenas 41% do número total de pessoas desempregadas (48% em 2010), uma percentagem que em 2006 era de 75%. Uma vez mais, as "poupanças" alcançadas representam um enfraquecimento da protecção social num momento de forte necessidade de apoio,

Enquanto esta tendência de enfraquecimento da protecção social vai sendo alcançada, "imposta pelas necessidades de eficiência orçamental", os recursos financeiros estão a ser canalizados para a aplicação de Programas claramente focados na prestação de medidas de emergência, suportados por uma filosofia orientada para a assistência (por exemplo o Programa PES). Apesar do reconhecimento de que é importante para o Estado o apoio a organizações que desempenham um papel vital na prestação de serviços às famílias e pessoas em situações difíceis, a aparente substituição do papel

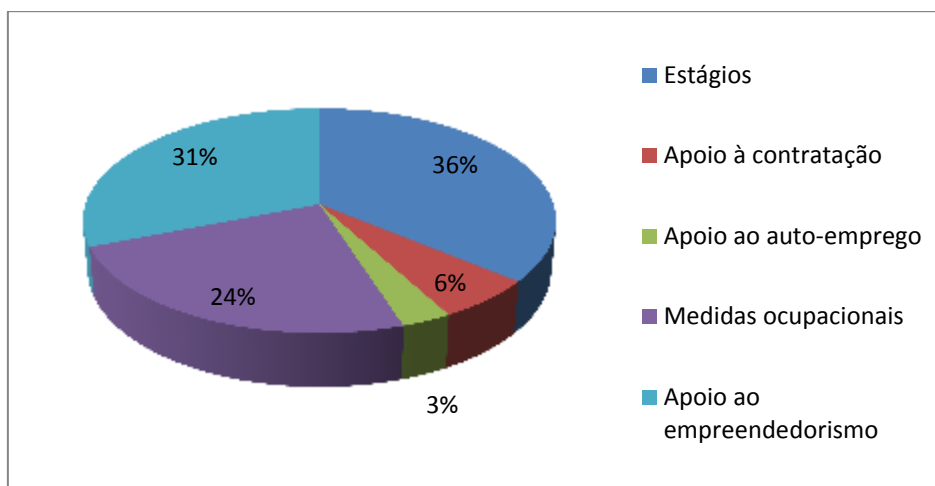
do estado como guardião dos direitos dos cidadãos pelo Estado minimalista "que presta assistência aos mais necessitados" é uma mudança ideológica e política perigosa. O programa PES será aplicado até 2014 e custará 630 milhões de Euros.

No que diz respeito às medidas activas de emprego, um relatório (Dias & Varejão, 2011) encomendado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) fornece alguma informação relevante sobre os recursos financeiros utilizados no apoio à aplicação destas medidas.

Este relatório tem como objectivo avaliar os efeitos das medidas activas de emprego nos últimos 12 anos em Portugal. A informação relevante para o nosso propósito advém precisamente de um dos seus objectivos: "quantificar a importância relativa das diferentes medidas na perspectiva do número de pessoas desempregadas expostas a cada medida, assim como o montante de despesa pública utilizado para o seu financiamento". (Dias & Varejão, 2011: 5)

De acordo com os autores, foi registado um total de 1,04 milhões de participações entre Janeiro de 2000 e Agosto de 2011 no grupo de medidas activas de emprego incluído nos registos do IEFP. Os estágios e medidas ocupacionais (substituídos pelos Contratos Inserção e Contratos Inserção +) contribuíram para três em cada quatro participações. A maior quota de despesas com estas medidas activas de emprego está relacionada com os estágios (36% do total) enquanto que o apoio ao empreendedorismo representa 31% e as medidas ocupacionais 24%. Durante este período, o total da despesa pública com estas medidas foi de cerca de dois mil milhões de Euros. O gráfico que se segue mostra a distribuição das despesas durante o período em análise.

Gráfico 2 - Despesa pública com medidas activas de emprego, por tipo de medida 2000-2011



Nota: Os números apresentados referem-se a pagamentos feitos pelo IEFP, independentemente da fonte de financiamento.

Fonte: Dados do IEFP (Dias & Varejão, 2011)

A evolução registada mostra uma tendência crescente no número de participações nas medidas activas de emprego entre 2003 e 2010 (um ligeiro decréscimo em 2008),

quando alcança um total de quase 120.000 participações, seguindo-se uma queda abrupta para 70.000 participações em 2011 (números até Agosto de 2011). Em termos de despesa pública, existe também um decréscimo significativo de 2009 (210 milhões de Euros) para 2011 (cerca de 60 milhões de Euros).

De acordo com os autores, "o contraponto deste aumento significativo na utilização das medidas de emprego e formação nos anos iniciais de aumento da taxa de desemprego é a redução abrupta que se lhe seguiu e que resulta da redução do valor dos apoios individuais concedidos em várias medidas (que acompanharam a revisão do enquadramento legal de muitas delas), mas também do número de participações." (Dias & Varejão, 2011: 50)

Um olhar mais atento a estas medidas que estão especialmente focadas nas pessoas que enfrentam dificuldades específicas de inserção no mercado de trabalho (por exemplo, beneficiários do Rendimento Social de Inserção) revela que o número de participações desceu do seu nível mais alto em 2009 (mais de 60.000 participações) para menos de 40.000 participações em 2011. O decréscimo da despesa pública durante este período foi de cerca de 25 milhões de Euros (de cerca de 33 milhões de Euros para 8 milhões de Euros).

Uma referência final ao recentemente anunciado Programa "Impulso Jovem" - já mencionado no ponto 2.2. - no que diz respeito aos objectivos financeiros previstos e às respectivas fontes de financiamento. De acordo com a informação disponibilizada pelo Governo¹⁴, estima-se que este Programa Estratégico para promover o emprego jovem custe um total de 932.289.647 Euros (22% financiados pelo FSE e os restantes 78% financiados pelo FEDER). Prevê-se que o programa cubra um total de 89.510 jovens, incluindo os acima mencionados estágios e apoios à contratação e empreendedorismo, assim como investimento destinado a empresas.

4. Monitorização e Avaliação

Não existem disposições específicas para a monitorização da aplicação da Recomendação sobre a Inclusão Activa. É no entanto possível identificar algumas iniciativas relativas a cada uma das três vertentes, apesar da falta de um sistema de informação integrado por forma a produzir informação comparável entre elas.

No que diz respeito aos relatórios regulares sobre o Programa do Rendimento de Inserção Social (relatórios anuais e semestrais), os mesmos são produzidos pelo Instituto da Segurança Social¹⁵ sobre a aplicação do Programa. Os relatórios mais recentes disponíveis referem-se ao primeiro semestre de 2011. A informação fornecida é essencialmente descritiva e inclui dados sobre a componente do rendimento da medida (número total de beneficiários, montantes médios fornecidos pela componente do investimento, número de prestações que chegaram ao fim e respectivas razões) e a componente de inserção (número de contratos assinados e domínios de inserção). Os relatórios anuais seguem a mesma estrutura dos relatórios semestrais, apesar de apresentarem uma análise mais aprofundada. Neste momento, apenas o relatório anual de 2010 está disponível. A extinção da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção (CNRSI) no ano passado irá certamente enfraquecer a monitorização regular da medida, especialmente no que diz respeito à participação dos diferentes intervenientes neste exercício. A Comissão que deverá assumir a responsabilidade da anterior CNRSI (e de várias outras também extintas) ainda não está em funções.

¹⁴ <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-adjunto-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20120606-impulso-jovem.aspx>

¹⁵ http://www.cnrsi.pt/preview_documentos.asp?r=1086&m=PDF

Dada a importância do Programa de Inserção Social no âmbito do campo de acção social português, foram produzidos vários estudos de avaliação ao longo dos anos, tentando medir o impacto do Programa e as suas principais virtudes e limitações¹⁶. Mais recentemente, um relatório (Rodrigues, 2011) produzido para o Exercício de Avaliação Inter pares sobre "Melhoria da eficiência da protecção social" forneceu uma interessante análise baseada na simulação do impacto das alterações - introduzidas pela já referida lei n.º 70/2010 - das prestações sujeitas a condição de recursos na aplicação do RSI e na sua eficácia e eficiência na redução da pobreza e da exclusão social. Os principais resultados globais desta avaliação de impacto foram resumidos pelo autor.

"A avaliação global da reforma das condições de elegibilidade das prestações sociais não-contributivas aplicada em 2010 pode ser resumida como: uma mudança necessária, aplicada no pior momento possível devido à crise económica e financeira, e originada sobretudo pela necessidade de cortar nos custos. Os potenciais ganhos de eficácia e eficiência que poderiam ser atingidos foram claramente eliminados pela intenção de manter os valores de referência inalterados, conduzindo assim a uma redução da eficácia da maioria das prestações com ganhos mínimos em termos da sua eficiência." (Rodrigues, 2011: 2)

O relatório encomendado pelo IEFPP sobre as medidas activas de emprego (Dias & Varejão, 2011) também fornece uma avaliação sobre a aplicação destas medidas nos últimos 10 anos, com um enfoque nos estágios, nas medidas para a promoção da criação de emprego no sector privado e nas medidas de emprego subsidiado no sector público e em ONGs sem fins lucrativos. As principais conclusões deste estudo salientam:

- o vasto leque de medidas criadas durante este período que passaram por diversas alterações - "um elenco de medidas vasto, muito diversificado e em mudança permanente";
- a sobre-representação das mulheres (2/3) entre os participantes de todas as medidas em análise (apenas com a excepção do apoio ao empreendedorismo);
- a idade média dos participantes no total das medidas é de 34,4 anos, estando os mais jovens sobre-representados nos estágios (24,9 anos de média) e os mais velhos nas medidas ocupacionais (39,1 anos de média);
- a maioria dos participantes utiliza apenas uma medida e a reincidência é mais frequente nas medidas ocupacionais apesar destes indivíduos serem os que se movem com menos frequência entre os diferentes tipos de medidas;
- a duração média de cada participação é de 282,4 dias, apesar dos programas ocupacionais terem uma duração média mais curta e uma incidência mais elevada de muito curtas durações, o que "indica a importância do abandono precoce";
- as elevadas taxas de emprego no período pós-participação para todas as medidas (em comparação com a taxa de emprego no mesmo período para pessoas do mesmo sexo que iniciaram uma situação de desemprego no mesmo mês), apesar do apoio ao empreendedorismo, à criação do próprio emprego e os estágios serem as medidas associadas às mais baixas taxas de emprego.

Deve ainda ser feita uma referência final aos relatórios anuais produzidos pelo Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS)¹⁷ que, apesar de não

¹⁶ Ver a este respeito Baptista & Cabrita (2009) Portugal – Regimes de Rendimento Mínimo: um estudo das políticas nacionais. Lisboa: CESIS/EC DG Employment and Social Affairs disponível em www.peer-review-social-inclusion.eu

¹⁷ Disponível em www.observaport.org/

avaliarem especificamente as medidas de inclusão activas, fornecem uma análise interessante sobre aspectos importantes do acesso aos cuidados de saúde. Os dois últimos relatórios de Primavera dão um especial destaque aos impactos da crise e da aplicação das condições impostas pelo Memorando de Entendimento.

As crescentes dificuldades enfrentadas pelas famílias portuguesas no acesso a tratamentos regulares, a medicamentos, a medicação específica e as estratégias utilizadas para enfrentar a falta de recursos são alguns dos aspectos que ressaltam da consulta directa aos profissionais de saúde e aos utentes:

«... nota-se que deixaram algumas terapêuticas, porque elas eram gratuitas... e, a participação era a 100% em muitos dos produtos...e depois, com aquele corte, a partir de Janeiro... notou-se que eles deixam de comprar a receita.»

«... falar desta crise e de como pode influenciar... o modo como os pacientes fazem os tratamentos e até a regularidade com que vão às consultas... é uma questão difícil, porque existem diferentes tipos de comportamentos.»

«... eu não deixei propriamente de tomar os meus comprimidos. Compro-os mas em vez de os tomar todos os dias, não. Tomo-os em dias alternados... dia sim, dia não.»

Outras preocupações destacadas pelos relatórios acima referidos estão relacionadas com as alterações introduzidas na política de medicamentos e no transporte não-urgente de pacientes que, para alguns pacientes, pode impedi-los de comprar medicação, ter acesso a consultas médicas ou a tratamentos que precisam de fazer: "Para além de pôr em risco o princípio de equidade e a continuidade dos tratamentos por parte dos pacientes, o que pode gerar a médio prazo um aumento de custos para o SNS."

A ausência de um sistema de monitorização dos efeitos da crise em termos de saúde é uma das críticas apontadas pelos relatórios de 2011 e 2012. De acordo com os autores, tal monitorização deveria incluir indicadores de alerta precoce e deveria focar-se em dimensões como: "os efeitos do desemprego (ou o receio de perder o emprego) e do súbito empobrecimento, como são a depressão e as tendências suicidárias, o agravamento dos comportamentos de risco (álcool e toxicodependências, principalmente), o abandono de medidas preventivas e processos terapêuticos que não causem problemas imediatos e as dificuldades de acesso aos cuidados e às tecnologias da saúde." (OPSS, 2012: 41).

A nossa avaliação do progresso registado ao nível dos processos de monitorização e avaliação – quer da recomendação de inclusão activa quer dos compromissos portugueses relativamente aos objectivos a atingir no âmbito da estratégia europeia para reduzir a pobreza e a exclusão social – é extremamente negativa. Algumas das estruturas activas em períodos anteriores (por exemplo, durante o processo a vigência dos PNAI), que forneciam algum potencial para a monitorização e avaliação das medidas, foram, ou extintas, ou estão num processo de profunda modificação. O Relatório Social Nacional não fornece qualquer informação sobre os processos de monitorização e avaliação e o PNR anexo à carta enviada à Comissão não relata este aspecto. Os mecanismos de consulta com diferentes intervenientes também sofreram um claro recuo¹⁸.

18 Ver a este respeito Baptista, I. (2012) *Assessment of progress towards the Europe 2020 objectives – a study of national policies*. Lisboa: CESIS/CEPS/DGEmployment, Social Affairs and Inclusion.

5. Recomendações

No que diz respeito ao desenvolvimento/fortalecimento de uma estratégia integrada e global de inclusão activa, seria fundamental:

- recuperar a abordagem baseada nos direitos incorporada no programa inicial do Rendimento Social de Inserção e prevenir a erosão do potencial (limitado) que a prestação de rendimento tem na luta contra a pobreza;
- recuperar/reforçar os anteriores mecanismos de participação e coordenação em diferentes níveis (central e local) de modo a assegurar uma aplicação integrada ao longo das três vertentes da estratégia de inclusão activa.

Deveriam ser realizadas as seguintes acções de modo a fortalecer as políticas/medidas que contribuem para a aplicação da Recomendação:

- deveria ser realizada e reforçada uma avaliação do impacto de qualquer medida proposta, especialmente quando existem provas dos impactos negativos de anteriores medidas semelhantes em termos de eficiência e eficácia no que diz respeito à redução da pobreza;
- as medidas de activação dirigidas aos grupos mais vulneráveis deveriam beneficiar das experiências existentes sobre práticas com ou sem sucesso, nomeadamente do investimento no apoio à medida para a integração profissional e a manutenção de postos de trabalho;
- assegurar a continuidade do investimento no capital humano, avaliando os resultados reais das iniciativas desenvolvidas, preservando e realçando as realizações positivas e corrigindo os desenvolvimentos negativos, evitando o sucessivo dismantelar de estruturas completas e a construção de outras;
- melhorar a qualidade dos serviços de emprego públicos e a sua capacidade para promover percursos de inserção laboral através de serviços personalizados, evitando abordagens que estabeleçam objectivos exclusivamente quantitativos;
- reforçar o desenvolvimento de estratégias de colaboração local (nomeadamente entre os serviços de apoio social e de saúde) de modo a enfrentar alguns dos crescentes desafios que se colocam às populações mais vulneráveis relativamente ao acesso à prestação de cuidados de saúde.

O reforço da recomendação sobre a inclusão activa pelos Estados Membros que foram confrontados com a necessidade de cumprir com um Memorando de Entendimento e com os rigorosos objectivos e controlos orçamentais é um desafio difícil de ultrapassar. Seria importante que a monitorização do cumprimento dos compromissos a assumir nestes Acordos pudesse incluir, desde o início, indicadores relativos à realização dos objectivos incluídos na Recomendação. Tal ambição parece não ter estado presente e assim, o investimento na promoção de um apoio adequado aos rendimentos, ao emprego de qualidade e ao desenvolvimento de serviços personalizados ou à disponibilização de serviços integrados e de qualidade que promovam o envolvimento do utilizador surge claramente enfraquecido pelos objectivos de consolidação orçamental. Ora, o modo como as prioridades são (ou não) estabelecidas ao nível europeu reflecte-se de forma directa nos esforços desenvolvidos (ou não) pelos estados-membros. O sentido destas orientações europeias assume, pelo menos em Portugal, um peso significativo, originando desenvolvimentos – positivos ou negativos – do ponto de vista da inclusão social.

Referências

Banco de Portugal (2012) *Boletim Económico Primavera 2012*, vol. 18, número 1. Lisboa: Banco de Portugal disponível em http://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Publicacoes/bol_primavera_p.pdf

Baptista, Isabel & Cabrita, Jorge (2009) Portugal – Regimes de Rendimento Mínimo: um estudo das políticas nacionais. Lisboa: CESIS/EC DGEmployment and Social Affairs disponível em www.peer-review-social-inclusion.eu

Baptista, Isabel (2010) *In-work poverty and labour market segmentation*. Lisboa: CESIS/Peer Review in Social Protection and Social Inclusion.

Baptista, Isabel (2012) *Assessment of progress towards the Europe 2020 objectives – a study of national policies*. Lisboa: CESIS/CEPS/DGEmployment, Social Affairs and Inclusion.

Bastos, A.(coord.), Machado, C. & Passos, J. (2011) *Números com Esperança - Abordagem Estatística da Pobreza Infantil em Portugal: Da Análise às Propostas de Actuação*. Coimbra: Almedina.

Bastos, Amélia, Fernandes, Graça Leão, Passos José e Malho, Maria João (2008), *Um olhar sobre a pobreza infantil: Análise das condições de vida das crianças*. Coimbra: Almedina.

Bastos, Amélia e Nunes, Francisco (2009), "Child Poverty in Portugal – Dimensions and Dynamics", *Childhood*, Vol. 16, nº 1, pp. 67/87

Callan, Tim et al (2011) *The distributional effects of austerity measures: a comparison of six EU countries. Research Note 2/2011*. Brussels: Social Situation Observatory/Employment, Social Affairs and Inclusion.

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

CESOP/CESS (2010) *Caracterização das Instituições de Solidariedade Social e das Famílias carenciadas*. Lisboa: Banco Alimentar.

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

CNRSI (2011) *Relatório Semestral – Rendimento Social de Inserção 1º Semestre de 2011*. Lisboa: CNRSI disponível em http://www.cnrsi.pt/preview_documentos.asp?r=1086&m=PDF

Costa, Alfredo Bruto da, Baptista, Isabel, Perista, Pedro e Carrilho, Paula (2008) *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.

Dias, Mónica Costa & Varejão, José (2011) *Estudo de avaliação das políticas activas de emprego – 1º relatório de progresso*. Porto: Centro de Economia e Finanças da Universidade do Porto disponível em http://www.qren.pt/news_detail.php?lang=0&id_channel=2&id_page=70&id=692

GEP (2012) *RELATÓRIO - Sistema de Proteção Social de Cidadania – Subsistema de Solidariedade Eventualidades: Insuficiência de recursos, Invalidez, Velhice e Morte*. disponível em <http://www.gep.msss.gov.pt/edicoes/outras/outras.php>

Hespanha, Pedro e Carapinheiro, Graça (orgs.) (2001) *Risco Social e Incerteza. Pode o Estado Social recuar mais?* Porto: Afrontamento.

Institute for Family Policies (2009) *Report on the evolution of the family in Europe - 2009*. Madrid: IPF disponível em <http://pt.scribd.com/doc/22418149/Report-Evolution-on-the-Family-in-Europe-2009>

Institute for Social Security and Cabinet for Strategy and Planning (2011) *Improving the efficiency of social protection – Host country paper* disponível em <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/improving-the-efficiency-of-social-protection>

Instituto da Segurança Social (2010) *Rendimento Social de Inserção - Relatório Anual de Execução 2010*. Lisboa: ISS.

OPSS (2011) *Relatório de Primavera 2011 - Da depressão da crise Para a governação prospectiva da saúde* disponível em <http://www.observaport.org/rp2011>

OPSS (2012) *Relatório de Primavera 2012 Crise & Saúde Um país em sofrimento* disponível em http://www.observaport.org/sites/observaport.org/files/RelatorioPrimavera2012_OPS_S_2.pdf

Perista, Heloísa and Cabrita, Jorge (2008) *Portugal: Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements* disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/index.htm>

Rodrigues, Carlos Farinha (2007) *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza. Portugal nos Anos 90* (col Económicas, Série II, nº 5). Coimbra: Almedina.

Rodrigues, Carlos Farinha (2011) *Minimum Income in Portugal: changing the rules in times of crisis – Host country independent expert paper* disponível em <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/improving-the-efficiency-of-social-protection>

Rodrigues, Fernanda (2011) *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010 – Relatório de implementação e resultados*. Porto: Coordenação do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (documento não publicado).

UNICEF Innocenti Research Centre (2012), 'Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries', *Innocenti Report Card 10*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, disponível em <http://www.unicef-irc.org/publications/660>

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

Web sites relevantes

Agência Ecclesia - <http://www.agencia.ecclesia.pt/cgi-bin/noticia.pl?id=84756>

AMI - <http://www.ami.org.pt/>

Banco de Portugal - www.bportugal.pt

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses- <http://www.cgtp.pt/>

Conselho Nacional de Educação - [_www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)

EAPN - <http://eapnimprensa.blogspot.pt/>

Fundação Francisco Manuel dos Santos - <http://ffms.pt/>

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

Instituto Nacional de Estatística – www.ine.pt

Observatório das Desigualdades - <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt>

Observatório Português dos Sistemas de Saúde - www.observaport.org/

Quadro de Referência Estratégico Nacional - <http://www.qren.pt/>

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

Conselho Económico e Social – www.ces.pt

Imprensa

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

Diário de Notícias – www.dnoticias.pt

Dinheiro Vivo - <http://www.dinheirovivo.pt/>

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

LUSA – Agência de Notícias de Portugal – <http://lusa.pt>

Público - <http://jornal.publico.pt/>

TSF- www.tsf.pt

Visão – <http://visaoonline.clix.pt>

Quadros-resumo

Com base na sua análise global, preencha por favor os quadros-resumo seguintes. Coloque um X nas caixas apropriadas

Quadro 1:

Até que ponto foi desenvolvida no seu estado membro uma estratégia de inclusão integrada e global?												
	Concepção global de políticas			Aplicação integrada			Coordenação de políticas verticais			Participação activa de actores relevantes		
	Sim	Um pouco	Não	Sim	Um pouco	Não	Sim	Um pouco	Não	Sim	Um pouco	Não
Para quem pode trabalhar		X			X				X		X	
Para quem não pode trabalhar		X			X				X		X	

Quadro 2:

Até que ponto foram as políticas/medidas de inclusão activa fortalecidas, se mantiveram na mesma situação ou foram enfraquecidas desde 2008 no seu Estado Membro?									
	Apoio adequado ao rendimento			Mercados de trabalho inclusivos			Acesso a serviços de qualidade		
	Fortalecida	Mesma situação	Enfraquecida	Fortalecida	Mesma situação	Enfraquecida	Fortalecida	Mesma situação	Enfraquecida
Para quem pode trabalhar			X			X			X
Para quem não pode trabalhar			X			X			X

