

Rendimento Mínimo em Portugal

20 anos de RMG/RSI



REPÚBLICA
PORTUGUESA

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL

gep.

Gabinete de Estratégia
e Planeamento - MTSSS

Rendimento Mínimo em Portugal

20 anos de RMG/RSI

setembro | 2019

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP),
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), 2021

Rendimento Mínimo em Portugal
20 anos de RMG/RSI (setembro 2019)

Primeira edição: Julho de 2021

ISBN: 978-972-704-451-1

Publicação eletrónica

Design e paginação: Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD)

Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD)

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)

Praça de Londres, 2, 5.º

1049-056 Lisboa

Tel.: (+351) 211 155 100

E-mail: gep@gep.mtsss.pt

Página: www.gep.mtsss.gov.pt

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por MTSSS/GEP

ÍNDICE

Introdução	11
Parte I - RMG/RSI: Implementação de uma medida inovadora	13
I.1. Contexto político, económico e social.....	13
I.2. Do RMG ao RSI: Evolução, alterações e ajustamentos.....	16
I.3. Formas de governação	19
I.4. Conceitos de pobreza e exclusão social	20
I.5. Cronologia das principais alterações legislativas	22
Parte II - Beneficiários e famílias abrangidas pelo RSI	30
II.1. População abrangida pelo RSI.....	30
II.1.1. No total da população residente no país	30
II.1.2. Face à população abaixo do Limiar de risco de pobreza	31
II.1.3. Estimativa de cobertura territorial do RSI	33
II.2. População abrangida pelo RSI - Beneficiários e famílias	35
II.2.1. Número de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI - Perspetiva anual e mensal	35
II.2.2. Caracterização dos beneficiários - Sexo e escalão etário (2004-2017)	39
II.2.3. Fluxos de entrada/saída	41
II.2.4. Outros rendimentos da população abrangida pelo RSI.....	41
II.3. Análise da situação atual dos primeiros beneficiários do RSI	43
II.3.1. Fluxo de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI - 2007, 2010, 2013 e 2017	44
II.3.2. Caracterização dos beneficiários e ex-beneficiários do RSI - 2007, 2010, 2013 e 2017	47
II.3.3. Outros rendimentos das famílias beneficiárias e ex-beneficiárias do RSI - 2007, 2010, 2013 e 2017	53
Parte III - Abordagem pela inclusão ativa	56
III.1. Enquadramento	56
III.2. Evolução dos acordos/contratos de inserção por áreas de inserção (2009-2017).....	58
III.3. Caracterização dos beneficiários com acordos/contratos de inserção (2009-2017).....	62
Parte IV - Evolução da despesa com o RSI e impacto das alterações legislativas	66
IV.1. Evolução da despesa	66
IV.1.1. Despesa total e por componente - Perspetiva anual e mensal (1996-2017).....	66
IV.1.2. Montantes médios mensais atribuídos - Por beneficiário e por família (2004-2017)	73
IV.1.3. Montantes médios mensais atribuídos - Novos beneficiários e novas famílias (2010-2017)	75
IV.1.4. Duração média de atribuição	76
IV.1.5. Análise justificativa da evolução da despesa: Principais variáveis explicativas	77
IV.2. Alterações legislativas: impacto na despesa anual, no valor médio da prestação e na tipologia das famílias	80
IV.2.1. Discriminação de impactos na despesa anual e no valor médio da prestação	80
IV.2.2. Análise da tipologia das famílias: Impacto da alteração de legislação (escala de equivalência) na estrutura familiar	82
IV.2.3. A evolução recente da prestação de RSI (até setembro de 2018) - Dados físicos e financeiros.....	82

Parte V - Percepções e representações: Do passado às perspectivas de futuro	85
V.1. A visão dos beneficiários	85
V.1.1. Breve caracterização dos beneficiários	85
V.1.2. O predomínio de percursos intermitentes no RSI	86
V.1.3. Percepções e representações sobre os impactos da medida: Os baixos montantes da prestação e a importância da inserção social.....	89
V.1.4. Um olhar crítico centrado no baixo valor da prestação e na insuficiente inserção no mercado de trabalho	90
V.1.5. De olhos postos no futuro: O trabalho como fator de autonomia.....	92
V.2. A Visão dos técnicos e parceiros	95
V.2.1. A filosofia de base manteve-se na transição do RMG para o RSI	95
V.2.2. Percepções e representações sobre os impactos da medida: Os baixos montantes da prestação e a relevância da inserção social.....	98
V.2.3. O RSI permite combater a severidade da pobreza e promover a autonomia dos beneficiários	101
V.2.4. Um olhar crítico centrado na inserção social	105
V.2.5. Principais Desafios que se colocam ao RSI	110
V.3. A visão dos académicos.....	114
V.3.1. A filosofia de base alterou-se na transição do RMG para o RSI.....	114
V.3.2. Representações sobre os impactos da medida: Os baixos montantes da prestação e a importância de concretizar a inclusão/inserção social.....	116
V.3.3. O RSI permite combater a severidade da pobreza, mas não promove a autonomia dos beneficiários	118
V.3.4. Um olhar crítico centrado na inserção social	119
V.3.5. Os Principais desafios que se colocam ao RSI	124
Parte VI - Conclusões, desafios e recomendações	127
VI.1. Conclusões.....	127
VI.2. Desafios e recomendações	132
Bibliografia	135

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 E volução do número de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI (2004-2017)	35
Tabela 2 Evolução mensal do número de beneficiários do RSI (2009-2017)	38
Tabela 3 Evolução mensal do número de famílias do RSI (2009-2017).....	38
Tabela 4 Beneficiários do RSI de 2007 perante a situação no mercado de trabalho e remuneração base média declarada em 2007 e 2017.....	51
Tabela 5 Crianças beneficiárias do RSI de 2007 perante a situação no mercado de trabalho e remuneração base média declarada em 2017.....	52
Tabela 6 Número de ações associadas aos contratos de inserção assinados por ano, 2008-2017.....	58
Tabela 7 Peso relativo de cada área de inserção no total das ações contratualizadas e descritivo das principais ações contratualizadas por área de inserção, RSI, 2017	59
Tabela 8 Ações de inserção por distrito de residência do titular do processo familiar (Continente), 2008-2017.....	61
Tabela 9 RSI: principais alterações legislativas no período, 2003-2017	67
Tabela 10 Despesa anual com o RSI (euros), total e por componente, 2010-2017	69
Tabela 11 Evolução da escala de equivalência do RSI	70
Tabela 12 Evolução do valor de referência da prestação do RSI (euros).....	70
Tabela 13 Evolução mensal da despesa com o RSI (euros)	72
Tabela 14 Valor médio mensal da prestação de RSI por beneficiário e família.....	73
Tabela 15 Evolução mensal do valor médio processado de prestação de RSI por beneficiário (euros).....	74
Tabela 16 Evolução mensal do valor médio processado de prestação de RSI por família (euros).....	74
Tabela 17 Principais variáveis explicativas da despesa com o RSI - Ocorrências e médias mensais (%)	77
Tabela 18 RSI: impacto das alterações legislativas (milhões de euros).....	80
Tabela 19 Valores médios mensais do RSI (euros)	81
Tabela 20 Montantes atribuídos do RSI (euros) por tipologia familiar, em 2017-2018	83
Tabela 21 Variações das principais variáveis explicativas e da despesa com o RSI (janeiro - agosto 2018).....	83
Tabela 22 Percursos dos beneficiários no âmbito do RSI.....	88
Tabela 23 Representações dos beneficiários: Montantes da prestação, contratos e áreas de inserção.....	90
Tabela 24 Perceções dos beneficiários sobre aspetos positivos e aspetos críticos do RSI.....	92
Tabela 25 Expectativas de mudança no futuro	94
Tabela 26 Posicionamentos dos técnicos/parceiros face à alteração da filosofia da medida de política na transição de RMG para RSI.....	97
Tabela 27 Representações dos técnicos/parceiros face aos montantes da prestação, à inserção social e pertinência das respetivas áreas de inserção.....	101
Tabela 28 Perceções dos técnicos/parceiros face à capacidade do RSI no combate à pobreza.....	103
Tabela 29 Perceções dos técnicos/parceiros face à capacidade do RSI para promoção da autonomia dos beneficiários.....	104
Tabela 30 Perceções dos técnicos/parceiros sobre aspetos positivos e aspetos críticos do RSI.....	108
Tabela 31 Perceções dos técnicos/parceiros sobre os principais desafios que se colocam ao RSI	112
Tabela 32 Representações dos académicos face aos montantes da prestação, à inserção social e pertinência das respetivas áreas de inserção	118
Tabela 33 Perceções dos académicos sobre aspetos positivos e aspetos críticos do RSI	121
Tabela 34 Perceções dos académicos face à intervenção, monitorização e avaliação do RSI.....	124
Tabela 35 Perceções dos académicos sobre os principais desafios que se colocam ao RSI.....	126

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Peso relativo da população abrangida pelo RMG/RSI no total da população residente em Portugal, 1997-2017 (número de ocorrências no ano)	30
Figura 2 Evolução dos valores de referência do RSI face ao Limiar de risco de pobreza (%) e evolução do Limiar de risco de pobreza (€, esc. direita)	31
Figura 3 População abrangida pelo RMG/RSI (%) face à população abaixo do limiar oficial de pobreza, 2004-2017	32
Figura 4 Evolução da linha de pobreza por adulto equivalente, RMMG e RSI, 2003-2016 (euros e %)	32
Figura 5 Peso relativo da população abrangida pelo RSI no total da população residente por concelho (%), 2007, 2010, 2013 e 2016	34
Figura 6 Evolução do número de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI, 2004-2017	35
Figura 7 Evolução mensal do número de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI (janeiro 2009-dezembro 2017).....	37
Figura 8 Número de beneficiários com processamento do RSI, por sexo e ano de processamento.....	39
Figura 9 Número de beneficiários com processamento do RSI, por escalão etário e ano de processamento (2010, 2013 e 2017)	40
Figura 10 Perfil-tipo de um beneficiário do RSI (2017)	40
Figura 11 Evolução anual do número de requerimentos entrados, cessados e fluxos de entrada/saída (2003-2017)	41
Figura 12 Evolução anual do número total de beneficiários, os que iniciaram uma atividade profissional e os que têm acumulação de rendimentos de trabalho (janeiro 2004 - dezembro 2017).....	42
Figura 13 Percentagem do valor médio anual de outras prestações da Segurança Social pagas a beneficiários e a famílias com processamento de RSI, por ano e tipo de prestação.....	43
Figura 14 Fluxo dos beneficiários de RSI em 2007 e nos anos subsequentes: 2010, 2013 e 2017	44
Figura 15 Fluxo das famílias com RSI em 2007 e nos anos subsequentes: 2010, 2013 e 2017.....	45
Figura 16 Principais tipologias familiares dos beneficiários do RSI de 2007, em 2010, 2013 e 2017	46
Figura 17 Distribuição dos agregados familiares com RSI por dimensão familiar, em 2007	46
Figura 18 Evolução da dimensão familiar dos agregados com RSI de 2007, em 2010, 2013 e 2017	47
Figura 19 Pirâmide etária dos beneficiários de RSI, em 2007	48
Figura 20 Evolução do número de beneficiários de RSI de 2007, em 2010, 2013 e 2017, por sexo	48
Figura 21 Evolução do número de beneficiários de RSI de 2007 em 2010, 2013 e 2017, por grupo etário e consoante o seu estado na medida	49
Figura 22 Evolução do número de beneficiários de RSI de 2007 em 2010, 2013 e 2017, por situação face ao mercado de trabalho e consoante o seu estado na medida.....	50
Figura 23 Número de beneficiários do RSI de 2007 perante a situação no mercado de trabalho, por escalão etário.....	51
Figura 24 Número de beneficiários do RSI de 2007 perante a situação no mercado de trabalho em 2010, 2013 e 2017 por escalão etário.....	52
Figura 25 Composição dos rendimentos das famílias beneficiárias do RSI de 2007, em 2007, 2010, 2013 e 2017, por tipologia familiar	54
Figura 26 Rendimentos médios mensais (excluindo RSI) das famílias beneficiárias do RSI de 2007, em 2010, 2013 e 2017, por tipologia familiar por estado perante o RSI	55
Figura 27 Peso relativo de cada área de inserção no total das ações contratualizadas, RSI, 2008-2017	58
Figura 28 Ações de inserção por distrito de residência do titular do processo familiar (Continente), 2008-2017.....	61
Figura 29 Ações de inserção por escalão etário e sexo, 2008-2017.....	62
Figura 30 Caracterização dos beneficiários do RSI - nível de escolaridade - Componente Inserção, 2006-2017 (peso relativo na média mensal).....	63

Figura 31 Caracterização dos beneficiários do RSI - Situação face ao emprego - Componente Inserção 2006-2017 (peso relativo na média mensal).....	63
Figura 32 Caracterização dos beneficiários do RSI - Distribuição etária - Componente Inserção 2006-2017 (peso relativo na média mensal).....	64
Figura 33 Perfil-tipo de um beneficiário do RSI a frequentar uma ação no âmbito do emprego e/ou formação profissional (2017)	64
Figura 34 Evolução da despesa com o RMG/RSI (milhares de euros) e peso no total da despesa do Sistema de Segurança Social (esc. direita), 1996-2017	66
Figura 35 Despesa anual com o RSI (milhões de euros), por componente, 2004-2017	70
Figura 36 Valor médio mensal da prestação de RSI, por beneficiário e família (2004-2017).....	73
Figura 37 Evolução mensal da prestação média dos beneficiários e famílias do RSI - Total e novos; diferencial (euros), (janeiro 2010 - dezembro 2017)	76
Figura 38 Evolução da duração média da prestação RSI por família, em meses (média nacional)	76
Figura 39 Despesa com o RSI e principais variáveis explicativas	77
Figura 40 Evolução da despesa (prestação pecuniária) e do número de beneficiários (janeiro 2007 =100)	79
Figura 41 Evolução da prestação média por beneficiário (janeiro 2007=100).....	79
Figura 42 Famílias com processamento de RSI, por mês de processamento e tipologia do agregado familiar (janeiro 2009 a dezembro 2017).....	82
Figura 43 Número de famílias e de beneficiários com processamento de RSI, valor médio processado por família e por beneficiário (janeiro 2004 a setembro 2018)	84
Figura 44 Eixos conclusivos	127
Figura 45 Perfil dos beneficiários do RSI	132
Figura 46 Algumas recomendações possíveis	133

Introdução

Passados 20 anos do arranque dos projetos-piloto e da introdução daquela que se tomou na medida mais emblemática da 'nova' geração de políticas sociais em Portugal, e não obstante o escrutínio que foi sendo feito ao longo deste período sobre aquela medida, decidiu o Ministério da Solidariedade e Segurança Social levar a cabo um trabalho de reflexão, estudo e avaliação alargada daquela medida.

Neste contexto, em 2017 por despacho da senhora Secretária de Estado da Segurança Social (Despacho n.º 1-1/SESS/2017) foi criado um Grupo de Trabalho no MTSSS para proceder ao estudo do desenho e da implementação do RSI nas suas diferentes dimensões e aferir principais resultados e impactos.

Este estudo, que agora se apresenta - Rendimento Mínimo em Portugal, 20 anos de RMG/RSI - pretende fazer um balanço de cerca vinte anos de implementação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG)/Rendimento Social de Inserção (RSI), nomeadamente ao nível dos seus aspetos positivos e críticos, enquanto medida de política inclusiva e cujo objetivo último é o de contribuir para o combate à pobreza e à exclusão social.

Este estudo desenvolvido por um grupo de trabalho interno ao MTSSS, do qual fizeram parte representantes do GSESS, do IEFP, do ISS, IP, Instituto de Informática (II, IP) e Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) que coordenou, apoiado procurou responder aos seguintes objetivos (enunciados no despacho da sua constituição).

i) Caracterizar a situação atual da medida e a sua evolução ao longo do tempo no combate à pobreza e à exclusão social; *ii)* Identificar obstáculos e dificuldades no decurso da sua implementação, aprofundando o conhecimento sobre a medida e *iii)* Identificar e explicitar os principais desafios que se colocam ao RSI e propor recomendações para lhes fazer face.

Para o levar a efeito, foram acionadas metodologias e técnicas diversas de recolha e análise da informação quantitativa e qualitativa para, em complementaridade, melhor responderem aos objetivos referidos. Tal empreendimento implicou trabalhar um significativo manancial de informação legislativa, bibliográfica, documental e estatística, assim como auscultar alguns dos atores envolvidos nesta medida emblemática, no contexto das políticas sociais em Portugal, privilegiando as perspetivas de beneficiários (38 entrevistados, dos 18 distritos do Continente), técnicos/parceiros (18, um por distrito) e académicos (6). As entrevistas realizadas a estes interlocutores privilegiados e sujeitas a análise de conteúdo (temática e tipológica) permitiram obter relatos sobre práticas e representações relativas à medida.

Assim, o presente estudo encontra-se estruturado em seis partes. A parte I, RMG/RSI: Implementação de uma medida inovadora, aborda brevemente o contexto político, económico e social no qual emergiu o RMG e a passagem a RSI, assim como a sua evolução, alterações e ajustamentos ao longo do tempo, as formas de governação, propõe uma explicitação das noções de pobreza e exclusão social, ancoradas em autores com reconhecido trabalho de investigação sobre a problemática¹ e traça uma cronologia das principais alterações legislativas de que foi alvo.

A parte II: Beneficiários e famílias abrangidas pelo RSI, permite uma leitura do peso relativo da população abrangida pelo RSI no total da população residente, face à população abaixo do limiar oficial de pobreza e procede à estimativa de cobertura da medida. Procede-se também à caracterização dos titulares,

¹ Alfredo Bruto da Costa, Carlos Farinha Rodrigues, Isabel Guerra, Fernando Diogo, entre outros.

beneficiários e agregados familiares abrangidos pelo RSI (1996-2017), nomeadamente por sexo, escalão etário (2004-2017), outros rendimentos existentes e aos seus fluxos de entrada e saída. Nesta parte pretende-se ainda analisar a situação dos primeiros beneficiários do RSI, em 4 momentos do tempo: 2007, 2010, 2013 e 2017, dando enfoque na inserção laboral dos adultos em idade ativa e das então crianças.

A parte III: Abordagem pela inclusão ativa, apresenta uma breve caracterização da componente de inserção social, através da evolução dos acordos/contratos, por áreas de inserção e dos beneficiários com acordos/contratos de inserção (2009-2017).

Na parte IV: Evolução da despesa com o RSI e impacto das alterações legislativas, efetua-se uma análise da evolução da despesa e das alterações legislativas e respetivo impacto na despesa anual, no valor médio da prestação e na tipologia das famílias.

A parte V: Perceções e representações: do passado às perspetivas de futuro, através da análise de conteúdo de entrevistas ilustrativas, permite observar a visão dos beneficiários, a dos técnicos e parceiros e a dos académicos em relação a várias dimensões da medida, nomeadamente a aspetos positivos e críticos, impactos da medida e principais desafios que se colocam.

Por último, a parte VI: Conclusões, desafios e recomendações. As conclusões estruturam-se em torno das seguintes questões: 1. Registo de representações similares por parte da maioria de técnicos/parceiros e académicos argumentando que houve alteração da filosofia da medida, na passagem do RMG para o RSI; 2. Representações sobre os impactos do RSI: Apreciações globalmente positivas, mas bastante críticas relativamente aos baixos montantes da prestação e ao investimento insuficiente na inserção social; 3. Combate a severidade da pobreza, mas tem dificuldades na promoção da autonomia dos beneficiários; 4. O acesso ao emprego é uma aspiração para a maioria dos beneficiários entrevistados, contudo a discriminação e a estigmatização da qual se sentem alvo e o lugar que a sociedade lhes atribui, constituem obstáculos que continuam a requerer atenção e reclamar soluções e 5. O RSI é entendido com uma medida fundamental no contexto das políticas sociais, mas o aprofundamento do conhecimento (monitorização, avaliação e investigação) é essencial à sua eficiência e eficácia. Os desafios e recomendações, por sua vez, resultaram dos olhares cruzados dos diferentes atores e das conclusões às quais foi possível chegar.

Finalmente, refira-se a importância, num estudo desta natureza, da complementaridade das análises quantitativa e qualitativa. Importa também reconhecer e valorizar as perceções e representações que a análise dos discursos dos atores privilegiados permitiram, como contributo essencial à compreensão desta medida de política, nomeadamente mostrando a permeabilidade à diversidade de mutações conjunturais e territoriais; ilustrando os impactos dessas mutações no quotidiano dos beneficiários e seus agregados familiares e desafiando à sua reestruturação e adequação para que, com eficiência e eficácia, atinja o objetivo. Isto é, como refere um dos académicos entrevistados, “(...) contribuir para construir uma sociedade em que programas como este já não sejam mais necessários” (E5, economista).

Parte I - RMG/RSI: Implementação de uma medida inovadora

I.1. Contexto político, económico e social

“A filosofia do RMG foi duplamente benéfica e inovadora no contexto da proteção social portuguesa, quer pela composição da prestação (financeira e de inserção), quer pelo contributo para as políticas públicas no campo da pobreza e exclusão social (ao estabelecer um direito, condicionado embora).” (Rodrigues, Fernanda, 2018)

As mudanças que as sociedades atuais enfrentam são constantes e englobam alterações demográficas, familiares, políticas, sociais, económicas, progressos tecnológicos, intensificação da concorrência internacional, entre outras. Contudo, nelas se continuam a inscrever problemas estruturais que implicam o reforço dos instrumentos de combate à pobreza e à exclusão social. O RMG, e posteriormente o RSI, tem constituído uma das medidas de política relevantes como contributo para esse combate, ao longo dos anos. Neste primeiro capítulo pretende-se enquadrar e contextualizar brevemente as condições de emergência desta medida de política, quer numa perspetiva europeia, quer numa perspetiva nacional, bem como assinalar a sua evolução, alterações e ajustamentos.

Importa, pois, sublinhar que as influências da política social europeia foram decisivas na filosofia, conceção e implementação de um conjunto de medidas de política em Portugal, nomeadamente no caso do RMG, criado em 1996.

O Tratado de Roma (1957), ainda que os seus objetivos fossem prioritariamente económicos, sugere já algumas preocupações com a área social. Em 1961, foi homologada a Carta Social Europeia, do Conselho da Europa, e em 1974 foi concebido o Programa de Ação Social da Comunidade Económica Europeia com uma perspetiva mais operativa. Nos anos oitenta, assistiu-se a um investimento mais significativo em termos de política social, passando a ser considerada como uma matéria fundamental para a integração europeia, isto é, como um meio de fortalecimento da própria coesão económica. Neste contexto, foi assinado o Ato Único Europeu (1986). Mas foi na sequência do Tratado de Maastricht (1992) que emergiu um Acordo sobre Política Social, sublinhando: *“as decisões em áreas da política social são tomadas a partir da maioria qualificada; o papel dos parceiros sociais nas decisões sobre política social; e é reafirmado o princípio da subsidiariedade”* (Pereirinha, 2008: 56-57).

Encontravam-se, assim, criadas as condições para a emergência do designado Modelo Social Europeu integrador de *“sistemas que oferecem elevados níveis de proteção social, pela importância do diálogo social e por serviços de interesse geral cobrindo atividades vitais para a coesão social, e que está atualmente baseado, para além da diversidade dos sistemas sociais dos Estados-membros, num conjunto nuclear de valores comuns”* (Pereirinha, 2008: 49 cit. Conclusões da Presidência, Nice, 2000).

Neste contexto, em 24 de junho de 1992, o Conselho Europeu aprovou a Recomendação n.º 441, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social, propondo aos países integrantes da Comunidade Económica Europeia (CEE) que *“reconheçam, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana”*. Subjacente a esta recomendação encontrava-se a ideia clara de que os fenómenos da pobreza e exclusão social estavam longe de se encontrarem erradicados na Europa. Saliente-se, ainda, a importância do *Livro Verde da Política Social Europeia* (novembro de 1993), que previa, no contexto da luta contra a pobreza e a exclusão, a existência de um rendimento mínimo, com o objetivo de integração social e económica dos cidadãos excluídos.

Nesta época, conceitos como “pobreza” e “exclusão social” também já pontuavam os discursos políticos, académicos e sociais em Portugal, importando referir que a discussão de problemas sociais como estes foi, de facto, permitida pela mudança política e social ocorrida em abril de 1974 e intensificada após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE, em 1986). Note-se que a ideia de fixar um salário mínimo nacional (SMN) já existia antes de 25 de abril de 1974, mas só se efetivou em maio de 1974, com o I Governo Provisório. Na mesma altura foi também criada a *“pensão social de base não contributiva, fundada no estatuto de cidadania, inaugura-se uma nova era na cobertura de garantias numa base não contributiva”* (Pereirinha e Branco, 2010: 62).

Em 1996, Portugal seguiu as recomendações que a Comissão propôs em 1992 e criou o Rendimento Mínimo Garantido (atual RSI). Como referia Isabel Guerra, esta medida de política baseava-se numa leitura da realidade que reconhecia formas de pobreza e *“exclusão persistente, nomeadamente: i) um desemprego estrutural e ausência de rendimentos de parte das famílias; ii) a insuficiência de esquemas de proteção social.”* (Guerra, 1997: 158)

Em janeiro desse ano, tinha sido criada, pelo Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a Comissão para o Rendimento Mínimo, com os seguintes objetivos: *a) preparar um anteprojeto de diploma legal sobre o RMG, considerando o contexto da inserção social e económica dos beneficiários; b) promover o lançamento, implementação e acompanhamento da execução da medida, iniciando-se uma fase experimental; c) propor medidas de carácter complementar, quando necessário, numa perspetiva de inserção social e económica e d) elaborar relatórios periódicos sobre a evolução do processo e avaliação de resultados.*

O RMG foi, de facto, a primeira medida de política a permitir um rendimento mínimo de subsistência a quem não tinha recursos, respondendo simultaneamente a outras necessidades de ativação social/inserção social e não apenas à ativação laboral, através da elaboração de um Programa de Inserção, contendo ações adequadas às situações dos titulares e seus agregados familiares. Podiam requerer o RMG todos os cidadãos portugueses a partir dos 18 anos, os jovens que, sendo menores, já possuíam responsabilidades familiares e os emigrantes com autorização de residência.

De acordo com o Ministro da Solidariedade e Segurança Social à época, Ferro Rodrigues, a lei sobre o RMG era fundamental, na medida em que:

“Em primeiro lugar, cria um instrumento coerente no contexto de protecção social, reconhecendo a cada cidadão residente em Portugal o direito a um nível mínimo de subsistência, desde que se encontre numa situação de exclusão social e esteja activamente disponível para seguir um caminho de inserção social.

Em segundo lugar, a nova medida é criada sob a forma de um contrato social que compromete o Estado, os parceiros sociais, as instituições de solidariedade, as autoridades municipais e os cidadãos, sendo que o primeiro se compromete a conceder uma prestação financeira e, em conjunto com o

segundo, a apostar na criação de oportunidades para a inserção social e, por sua vez, os últimos se comprometem a seguir as trajetórias de inserção que foi possível criar.

Em terceiro lugar, este novo instrumento é criado no contexto de um sistema de protecção social, sendo equiparado com a pensão social porque se entende que deve representar um nível mínimo de protecção social universal.” (Ferreira Rodrigues, Ministro da Solidariedade e Segurança Social, Diário da Assembleia da República, 1996: 2214).

Esta declaração tornou-se um marco na política social portuguesa, justamente ao afirmar, pela primeira vez, que o Estado pretendia enfrentar aspetos centrais da pobreza, como a falta de recursos monetários e a exclusão, quer face aos direitos sociais, quer face aos sistemas de integração social da sociedade (Guerra, 1997; Batista e Cabrita, 2009).

O RMG e o Programa Rede Social (1997) concebido também com objetivos claros de combate à pobreza e à exclusão social, introduzem uma nova dinâmica na política social portuguesa, começando por corporizar a designada “nova geração de políticas sociais”, que procurava, precisamente, ultrapassar a enraizada tradição da mera assistência social discricionária, em Portugal, cuja avaliação das necessidades era efetuada de forma casuística, baseada em situações individuais e era, em geral, realizada por instituições particulares.

Com o RMG surgiu um conceito de ação social ancorado em novas formas de fazer, isto é, que apoiava o desenvolvimento de competências e a autonomia dos cidadãos. Esta abordagem inovadora exigiu uma diversidade de apoios sociais e o envolvimento de um crescente número de atores a trabalharem em parceria (entidades públicas, privadas, ONG), privilegiando a adequação e implementação de políticas sociais numa base territorial através da criação de Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) - o combate à pobreza assumiu uma responsabilização e expressão coletivas. De facto, nesta época foi possível ensaiar e experimentar novas formas de parceria capazes de promover a participação ativa da população em programas, projetos e medidas de política, bem como novos mecanismos de coordenação e governação.

Em termos gerais, pode dizer-se que a filosofia deste novo conjunto de medidas e programas se baseava numa noção de cidadania que promovia o direito ao trabalho e a um rendimento mínimo, mas também o pleno exercício dos direitos civis, cultura, educação e participação na vida social em geral, assim como valorizava a igualdade de oportunidades, combatendo as desigualdades e a fragmentação social e promovia uma intervenção de base territorial local através da mobilização de parceiros, consensualizando objetivos, conjugando esforços e acionando recursos no combate à pobreza e exclusão social.

Foi ainda nesta data (1997) que surgiu a Estratégia Europeia de Emprego (EEE), que se traduziu na fixação de um conjunto de objetivos comuns para as políticas de emprego de todos os Estados-Membros, sendo a sua principal prioridade criar mais e melhor emprego em toda a UE. Com a Estratégia Europeia de Emprego introduziu-se um método de trabalho inovador, o designado *Método Aberto de Coordenação* (MAC). Este método preconizava não só a cooperação e o equilíbrio entre a responsabilidade da UE e a dos Estados-Membros (assente no princípio de "subsidiariedade"), como também estabelecia metas comuns e promovia o intercâmbio de experiências ao nível europeu. Facilitava ainda uma abordagem integrada, isto é, as ações a concretizar ao nível do emprego deviam ser coerentes com as políticas sociais, as políticas de educação, o regime fiscal, a política empresarial e o desenvolvimento regional.

O *Plano Nacional de Emprego* (PNE) era, por sua vez, o instrumento que corporizava, ao nível nacional, a estratégia para o emprego e assentava em quatro pilares: melhorar a empregabilidade, desenvolver o

espírito empresarial, incentivar a capacidade de adaptação de trabalhadores e empresas e promover o reforço das políticas de igualdade de oportunidades.

Importa efetuar uma referência, ainda que breve, à visibilidade e reflexão que as medidas no âmbito do emprego e da inclusão social ganharam do ponto de vista político, no ano 2000, aquando da Presidência Portuguesa da União Europeia. Neste âmbito, constituíam prioridades o reforço da estratégia de emprego (o combate ao desemprego), a promoção da inclusão e o reforço da coesão social, bem como o aprofundamento da dimensão social da União Europeia.

Na realidade, a Cimeira de Lisboa (em março de 2000), foi considerada um marco relevante, pois nela os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros assumiram o objetivo estratégico de tornar a Europa comunitária na economia do conhecimento mais competitiva, através do incremento, quer de mais e melhores empregos, quer da coesão social. Adotou-se o MAC como principal vetor político para alcançar tal objetivo estratégico, isto é, para promover políticas inclusivas e de combate à pobreza e exclusão social. Estavam criadas as condições para a emergência dos *Planos Nacionais de Ação para a Inclusão* (PNAI), instrumentos de planeamento nos quais se inscreviam as estratégias adotadas por cada Estado-Membro capazes de “produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social”. Estes instrumentos de planeamento assentavam em quatro grandes objetivos comuns: promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços; prevenir os riscos de exclusão; atuar em favor dos mais vulneráveis e mobilizar o conjunto dos intervenientes.

O RMG/RSI constituiu uma das medidas de política que, desde o seu surgimento, se inscreveu quer no PNE quer no PNAI, a par com outras medidas e projetos que, de forma multisectorial e integrada, tinham por objetivo a intervenção em territórios nos quais as situações de pobreza e exclusão social justificavam intervenção prioritária, nomeadamente o *Programa para a Inclusão e Desenvolvimento* (PROGRIDE), os *Contratos Locais de Desenvolvimento Social* (CLDS), os *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP) e o *Programa Escolhas*.

Em síntese, pode dizer-se que a nova geração de políticas sociais, que emergiu na segunda metade dos anos noventa, constituiu um ponto de inflexão na abordagem tradicional dos fenómenos de pobreza e exclusão social, preconizando uma perspetiva de intervenção integrada, participativa e territorializada, na sequência de alguns impulsos provenientes de iniciativas, programas e financiamentos europeus.

1.2. Do RMG ao RSI: Evolução, alterações e ajustamentos

O modelo de funcionamento do RMG baseou-se nos seus congéneres europeus, com particular ênfase para o modelo francês, associando à prestação pecuniária um programa de inserção, que englobava ações diversas nas áreas consideradas mais adequadas às situações de vulnerabilidade dos titulares e seus agregados familiares (emprego e formação profissional, educação, saúde, ação social e habitação).

Esta medida de política “*institui pela primeira vez em Portugal um sistema universal de mínimos sociais e funda um novo patamar na rede de proteção universalista (...)*”, sendo definida como: “*(...) um direito que não deriva da lógica contributiva, mas da lógica de redistribuição de recursos e de solidariedade (...) baseados na consideração de necessidades básicas e na condição de cidadania*”. O autor acrescenta ainda que “*o direito a um rendimento mínimo é um fator de extensão de cidadania social em Portugal e um vector de institucionalização de uma política de assistência social universal baseada na condição de cidadania*” (Branco, 2001:308).

Refira-se que o RMG começou por ser implementado através de uma fase experimental (entre 1 de julho de 1996 e 30 de junho de 1997), com 220 projetos-piloto, em territórios nos quais já havia alguma

experiência de trabalho em parceria e concretizados através de candidaturas de parcerias, aprovadas pelo Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, lideradas por uma entidade interlocutora e coordenados por Comissões Locais de Projeto (CLP). A partir de 1 de julho de 1997, o RMG foi generalizado a todo o território nacional e as CLP, foram substituídas por Comissões Locais de Acompanhamento (CLA). No decurso do período experimental, o RMG possuía características de medida de ação social, pois a prestação pecuniária era equiparada a um subsídio eventual, sem possibilidade de recurso em caso de indeferimento. Com a generalização passou a ser entendido como um direito subjetivo.

Os projetos-piloto abrangeram indivíduos e agregados familiares em situação de grave carência económica, considerando que esta existia quando a totalidade dos rendimentos auferidos pelos membros de um agregado familiar fosse inferior à soma dos seguintes montantes: a) 100 % do valor da pensão social por cada indivíduo maior, até ao segundo; b) 70 % do valor da pensão social por cada indivíduo maior, a partir do terceiro e c) 50 % do valor da pensão social por cada indivíduo menor (escala de equivalência).

Como se referiu, esta medida é constituída, desde a sua génese, por uma prestação monetária para satisfação de necessidades básicas, exigindo o compromisso formal de subscrever e prosseguir um Programa/Acordo de Inserção ajustado às características e situação do titular e do seu agregado familiar, para os apoiar em termos de integração social e profissional.

Em 2003, o RMG foi revogado e substituído pelo RSI. Os princípios básicos da medida mantiveram-se, no entanto, introduziram-se algumas alterações, nomeadamente ao nível da contabilização dos rendimentos, das condições de elegibilidade e do conceito de agregado familiar. Ao nível da inserção social procurou-se também investir num maior reforço de envolvimento da sociedade civil, através da celebração de protocolos com os Parceiros Sociais. Por sua vez, as *Comissões Locais de Acompanhamento* (CLA) foram substituídas pelos *Núcleos Locais de Inserção* (NLI), com regras de funcionamento mais precisas.

Esta medida de política tem vindo a ser alvo de sucessivas alterações e ajustamentos legislativos, com repercussões operativas e impactos diversos, quer ao nível do seu financiamento e gestão, quer ao nível da abrangência e das condições de vida dos beneficiários, ao longo do seu tempo de vigência. Tais alterações não são alheias às mudanças governativas.

Em 2010 (através do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que entrou em vigor em agosto de 2010), foram introduzidas novas regras em termos de *“condição de recursos”*, com repercussões quanto ao acesso ao RSI. Por sua vez, este decreto-lei sofreu alterações através da Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, no sentido de se *“retirar as bolsas de estudo e de formação para efeitos de verificação da condição de recursos”*.

Em 2012, o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, que entrou em vigor em 1 de julho de 2012 (veio revogar o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro), procedeu a uma revisão global do regime jurídico do RSI, *“em consonância com os objetivos constantes do seu Programa, reforçando o caráter transitório e a natureza contratual da prestação, constitutiva de direitos e obrigações para os seus beneficiários, enquanto instrumento de inserção e de coesão social”*.

Este decreto-lei veio introduzir mudanças substanciais, nomeadamente: alteração do valor da condição de recursos, já que o acesso à prestação do RSI é condicionado pelo valor do património mobiliário e do valor dos bens móveis sujeitos a registos, do(a) requerente e do seu agregado familiar, que não podem ser, cada um deles, superiores a 60 vezes o valor do IAS; também para efeitos da contabilização dos rendimentos do agregado familiar no acesso à prestação se registaram alterações, passando a constituir referência *“o modelo da escala de equivalências da OCDE”*; a atribuição da prestação passa a depender

da celebração de um Contrato de Inserção (CI) para cumprimento do Programa de Inserção e a renovação deixa de ser feita de forma automática.

Deste modo, em matéria de alterações, pode ler-se no referido decreto-lei:

“(...) procede-se à desindexação do valor do rendimento social de inserção ao valor da pensão social, passando aquele a estar indexado ao IAS. O rendimento social de inserção passa a ter como condição de atribuição a celebração do contrato de inserção, não bastando (...) o compromisso do titular da prestação em vir a subscrever e a prosseguir o referido programa, evitando-se assim situações de recebimento da prestação dissociadas do cumprimento de um programa de inserção social e profissional por parte dos beneficiários da prestação. Nesse sentido, o rendimento social de inserção passa a ser devido apenas a partir da data da celebração do contrato de inserção, salvo nas situações em que este seja subscrito depois de decorrido o prazo de 60 dias após a apresentação do requerimento devidamente instruído, por facto não imputável ao requerente, situação em que a prestação é devida desde aquele prazo. A renovação anual da prestação deixa de ser automática passando a estar dependente da apresentação de um pedido de renovação por parte dos respetivos titulares.” (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, *Diário da República*, 1.ª série, n.º 123, de 27 de junho de 2012: 3271)

Os beneficiários da prestação de RSI têm ainda a obrigatoriedade de se inscreverem no Centro de Emprego, para procura ativa de emprego e para efetuar trabalho socialmente útil.

As principais alterações evidenciadas surgem em linha com o esforço de contenção orçamental, ao qual se assistiu em Portugal, a partir de 2011, na sequência do memorando de entendimento celebrado entre o Estado Português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, e que tiveram repercussões em várias áreas como o emprego, as pensões, as prestações sociais, o crescimento económico e a competitividade internacional, entre outras.

Em 2016 o RSI foi revisto, tendo sido revertidas grande parte das alterações efetuadas em 2012, nomeadamente através da alteração da escala de equivalência, com impacto nos valores de referência, ou seja, o aumento da percentagem do montante a atribuir por cada indivíduo maior, passou de 50 % para 70 % e o aumento da percentagem do montante a atribuir por cada indivíduo menor, de 30 % para 50 %. A mesma portaria atualizou também o valor de referência do RSI, repondo 25 % do corte operado em 2012, passando o valor de referência do RSI para 43,173 % do Indexante dos Apoios Sociais, ou seja, 180,99 euros (um quarto da diferença a repor em cada ano, de 2016 a 2019).

Importa ainda referir que, no segundo semestre de 2016, foi atualizado o valor do IAS, após sete anos congelado, e com impactos relevantes nas prestações sociais. No seguimento desta alteração, a Portaria n.º 5/2017, de 3 de janeiro, procedeu a uma nova reposição de 25 % do corte verificado em 2012, fixando-se o valor de referência do RSI para 2017 em 183,84 €.

Já em meados de 2017, observam-se alterações adicionais, quer das regras respeitantes à determinação da condição de recursos, quer do reconhecimento do direito à prestação de RSI, direito este que passa a verificar-se, a partir da data em que o requerimento se encontra devidamente instruído, deixando de estar dependente da celebração do programa de inserção. O RSI passou a ser atribuído pelo período de 12 meses, sendo a sua renovação automática, mas sujeita à verificação oficiosa de rendimentos, abandonando-se, assim, o processo de apresentação do requerimento de renovação e restante documentação por parte dos titulares.

De acordo com o preâmbulo do diploma referido, as alterações “*visam dignificar esta prestação e reforçar a sua capacidade integradora e inclusiva, protegendo os grupos de maior fragilidade e vulnerabilidade, em situação de pobreza extrema, distinguindo-se de outros apoios e prestações sociais por incluir uma*

componente de integração e inclusão". Neste sentido, a prestação de RSI pode ser requerida por cidadãos que se encontrem transitoriamente acolhidos em respostas sociais de natureza temporária com plano pessoal de inserção definido, ou em situações de internamento em comunidades terapêuticas ou em unidades de internamento da rede nacional de cuidados continuados integrados, ou ainda em cumprimento de pena de prisão, favorecendo a inserção e o regresso à vida ativa. Os cidadãos que se encontram numa das situações referidas podem requerer a prestação de RSI antes da saída, alta ou libertação para que o pagamento possa ser feito no mês da saída ou da alta.

I.3. Formas de governação

A implementação do RSI implica uma gestão assente na governação, coexistência, complementaridade e convergência de entidades diversas, em diferentes níveis territoriais. Desde o seu surgimento que o direito a uma prestação pecuniária de subsistência caminha a par com o compromisso formal de subscrever e prosseguir um programa de inserção. O objetivo fundamental é o de, progressivamente, integrar e tornar economicamente autónomo o titular e o seu agregado familiar.

Também, desde o início que pressupõe uma gestão (acompanhamento e avaliação) ao nível da Administração Central, atualmente por via do *Instituto da Segurança Social, IP*, e uma implementação e monitorização territorializadas, inicialmente pelas CLA e, posteriormente, pelos NLI, que integram um conjunto de parceiros obrigatórios (nas áreas do Emprego, Educação, Saúde e Habitação) e não obrigatórios (em geral, IPSS e associações locais). Esta ênfase colocada em estruturas de parceria locais tem constituído uma especificidade do RSI português referenciada por relatórios europeus (nomeadamente por Hugh e Marlier, 2009).

Sublinhe-se que, em casos que demonstrem maior complexidade, a coordenação do NLI (a cargo do Centro Distrital da Segurança Social) pode ser convocada a participar no processo de intervenção, nomeadamente através de apoio técnico relativo a estratégias e recursos a mobilizar, podendo essa intervenção realizar-se de forma mais ou menos sistemática.

Atualmente, o Programa/Contrato de Inserção (CI) pressupõe um conjunto coerente e articulado de ações, faseadas no tempo, que é concebido de acordo com as características e necessidades de cada agregado familiar beneficiário do RSI. Este programa é negociado e acordado entre o agregado familiar e o NLI, de modo a promover a criação de condições necessárias à sua gradual autonomia e consequente inserção social.

A formalização e aceitação do Programa de Inserção é efetuada através da celebração de um Contrato de Inserção, subscrito pelo coordenador do NLI, pelos representantes dos organismos parceiros responsáveis pelo desenvolvimento das ações de inserção concebidas, bem como pelo titular da prestação e indivíduos maiores de 16 anos que integram o respetivo agregado familiar. O programa de inserção deve ser elaborado e subscrito mediante contrato, a celebrar no prazo de 45 dias, após a atribuição da prestação pecuniária.

Assim, o CI engloba: ações de inserção definidas em consonância com a situação e as características dos beneficiários; apoios e medidas de inserção; direitos e deveres do titular, bem como dos elementos do seu agregado e ainda medidas de acompanhamento do cumprimento do contrato de inserção. No caso de reunirem condições para trabalhar, o cumprimento do CI pressupõe uma disponibilidade ativa para o emprego conveniente, o trabalho socialmente necessário, atividade socialmente útil, formação profissional ou outras formas de inserção que se mostrem adequadas. Quando se encontram inscritas

ações de inserção profissional, promovidas pelos serviços públicos de emprego, os beneficiários devem aceitar e subscrever um Plano Pessoal de Emprego, como parte integrante do CI.

Importa ainda referir que, ao nível territorial local, se mantêm em vigor Protocolos que surgiram com o objetivo genérico de melhorar a eficácia do processo de contratualização e acompanhamento do Programa de Inserção. Estes protocolos celebram-se entre as IPSS com intervenção nos mesmos territórios dos NLI e os centros distritais da Segurança Social, quando se identifique falta de recursos técnicos qualificados para acompanhamento da medida e se reconheça o trabalho de proximidade efetuado por essas entidades junto dos beneficiários.

Em síntese, o reconhecimento da existência de uma grande diversidade de modos de vida e especificidades aos níveis locais orientaram as políticas públicas para outras formas de intervenção, ancoradas em serviços de proximidade e parceiros locais, numa ótica de responsabilidades partilhadas “*e potenciando uma intervenção mais adequada, capaz de distribuir em tempo útil recursos e oportunidades*” (Matos e Costa, 2012: 14).

Neste contexto, alguns autores (Ferreira, 2000; Espanha, 2000; Matos e Costa, 2012) consideram positiva a partilha de responsabilidades na implementação de medidas de política como o RSI, nomeadamente pela possibilidade de promover maior conhecimento da realidade social local; maior agilização e melhor adequação das intervenções; maior articulação entre parceiros e complementaridade dos respetivos recursos existentes, podendo as próprias instituições, influenciar a conceção e implementação de programas, medidas e políticas sociais. Este tipo de abordagem valoriza a importância das entidades locais em termos de eficácia, quer pela flexibilidade da gestão dos problemas sociais, através de várias combinações possíveis em matéria de intervenção, quer na luta contra a pobreza e a exclusão social.

I.4. Conceitos de pobreza e exclusão social

“(...) existem vínculos fortes entre a pobreza e a exclusão, a tal ponto que a pobreza necessariamente implica exclusão, embora o contrário nem sempre aconteça. O que é muito frequente é a sobreposição de ambos os tipos de problema na mesma pessoa ou família.” (Costa, Alfredo Bruto da, 2015: 9)

Vinte anos após a sua generalização, o RSI continua a interpelar lógicas de conceção e de intervenção. A sua capacidade de combate à pobreza e à exclusão social tem implicado uma grande diversidade de intervenientes, de olhares produtores de perceções e representações sobre si. Neste sentido, importa definir, ainda que com brevidade, as noções teóricas que se encontram na base de emergência e continuidade desta medida - pobreza e exclusão social, pois, como advertia Alfredo Bruto da Costa, importa compreender do que se fala quando se abordam estas noções que, não raras vezes, são alvo de equívocos terminológicos, nomeadamente por serem noções ou conceitos utilizados na linguagem comum. O mesmo autor refere que são usuais as confusões com a noção de desigualdade.

Quer a noção de desigualdade, quer a de pobreza têm sido objeto de uma vasta análise científica. Ainda de acordo com a perspetiva de Alfredo Bruto da Costa, a desigualdade é assumida como uma característica complexa e estrutural das sociedades atuais, que tem atraído a atenção de entidades internacionais como a OCDE e o Banco Mundial. Para o autor, a pobreza “*(...) requer a definição de um*

limiar abaixo do qual as pessoas são pobres, ao passo que a desigualdade é, fundamentalmente, uma noção relativa (ter mais ou menos do que o outro, embora a amplitude da diferença possa ter significado)” (Costa, Alfredo, 2015: 8). Por seu lado, *“(…) a exclusão social é fundamentalmente um problema relacional, de laços das pessoas e grupos com os outros, pessoas, grupos, instituições e sociedade”* (Costa, Alfredo, 2015: 9). Para Robert Castel, trata-se de um processo de marginalização extremo que leva à rutura de laços sociais entre o ator e os sistemas sociais, nomeadamente uma quebra de laços com o mercado de trabalho, mas também dos laços afetivos (com a família e os amigos).

Pode, então, definir-se *“a pobreza como uma «situação de privação por falta de recursos» (...) entendendo por privação uma situação de carência”* (Costa, Alfredo, 2015: 10). A definição, que este autor tem defendido nos seus trabalhos de investigação, é partilhada por outros autores, nomeadamente Baptista e Perista (2010), que alertam para o facto desta definição, aparentemente simples, se reportar a dois problemas: à privação e à ausência de recursos. Neste sentido, a ausência de recursos pela qual se define a pobreza liga-se, inevitavelmente, à privação e à exclusão, nomeadamente em termos de poder, participação e cidadania, dimensões fundamentais que influenciam as condições de vida dos indivíduos, permitindo observar como a pobreza é um fenómeno multidimensional. A ausência de satisfação das necessidades básicas faz com que as relações entre os indivíduos e os sistemas sociais se fragilizem e/ ou entrem em rutura.

Assim, pode dizer-se que a vertente de acompanhamento social do RSI assume um papel fundamental, ao procurar reverter as situações de pobreza e de vulnerabilidade social dos seus beneficiários através, inclusive, do desenvolvimento das suas capacidades e acionando um conjunto de recursos sociais adequados às respetivas situações ou, dito de outro modo, detetando e mobilizando as oportunidades existentes nos níveis locais.

Saliente-se, ainda, que as noções de pobreza, desigualdade e exclusão são assumidas como problemas sociais e, em linguagem comum, *“social”* é um termo vasto e abrangente. Na realidade, *“um problema é definido como social quando, como sugere Victor George, «se aceita que as suas causas se hão de encontrar na estrutura social e económica da sociedade.» O mesmo se pode dizer da exclusão social”* (Costa, Alfredo, 2015: 10). Torna-se, portanto, visível que os problemas de pobreza e exclusão social são, simultaneamente, individuais e sociais.

Boa parte das análises sobre a pobreza e a exclusão social incidem sobre os designados grupos etários. Vários são os autores a referir que um dos grupos a requerer particular atenção é o dos 0 aos 17 anos, isto é, o que se reporta à designada *“pobreza infantil”* (Costa, 2015; Baptista & Perista, 2010; Diogo, 2017), ainda que, em sentido estrito e de acordo com o conceito proposto por Alfredo Bruto da Costa, a pobreza infantil não exista, pois, uma criança não é titular de recursos, contudo, *“participa da pobreza da família. Daqui resulta que o combate à pobreza das crianças implica o combate à pobreza das respetivas famílias”* (Costa, Alfredo, 2015: 10; Bastos, 2015; Diogo, 2010, 2017).

Fernando Diogo (2017), autor que analisou especificamente a pobreza infantil e a sua relação com o RSI, alerta para duas questões sensíveis: por um lado, a complexidade da noção de pobreza infantil (que combina fatores externos - conjugação dos conceitos de pobreza e infância - e fatores internos que se reportam ao escalão etário - neste âmbito, assinala o facto dos limites entre infância e juventude serem indefinidos) e, por outro lado, alerta para as limitações dos indicadores estatísticos na caracterização deste problema. Contudo, o autor afirma que *“o conceito de pobreza infantil (...) existe e é ope racionalizável.”* (Diogo, 2017: 83). É, portanto, imprescindível compreender e avaliar o impacto das medidas de política na pobreza infantil para se conseguir, de forma consistente, quebrar o ciclo de pobreza intergeracional.

Outro dos grupos etários mais atingidos pela pobreza e a exclusão é a “população idosa”, não apenas em Portugal, mas também noutros países europeus. No território nacional observa-se que cerca de ¼ das pessoas em situação de pobreza se encontram reformadas, indiciando montantes baixos de pensões. Outro dos problemas sociais com os quais os idosos se deparam, em geral, é o do isolamento, quer face aos escalões mais jovens, quer relativamente à família, quer ainda à sociedade em geral, exclusões que se inscrevem na organização social vigente.

Na perspetiva dos grupos etários, segundo Alfredo Bruto da Costa (2015), cerca de 50 % dos indivíduos em situação de pobreza encontravam-se em idade ativa, isto é, são adultos trabalhadores pobres ou desempregados. Um estudo de 2012 realçava que “o desemprego é o traço comum à grande maioria dos agregados beneficiários do RSI” (Matos e Costa, 2015: 271), sabendo-se que a ele se somam outros traços de empobrecimento.

Refira-se, ainda, o caso particular da população cigana, grupo no qual se observam situações em que a multidimensionalidade da pobreza e a exclusão social atuam conjuntamente. Trata-se de um problema complexo que se evidencia também em vários países europeus e não apenas em Portugal. Em jogo encontram-se questões culturais e identitárias que, muitas vezes, conflituam em lugar de tenderem a uma abertura e coexistência imprescindíveis (Costa, Alfredo, 2015; Castro e Gonçalves, 2015).

Importa sublinhar, como vários estudos têm demonstrado, que as diversas formas de pobreza e exclusão social possuem uma expressão territorial fortemente ligada ao contexto socioeconómico no qual se localizam (Kristensen, 1997; Castro e Marques, 2005; Pereira *et al.*, 2015 entre outros). Como fatores de atenuação dos fenómenos de exclusão alguns territórios têm elementos de capital inclusivo a partir de abordagens territoriais integradas de intervenção social, como pode observar-se em alguns casos de intervenção com a população cigana.

Na realidade, os problemas de pobreza e exclusão social são, simultaneamente, individuais e sociais. Assim, importa não apenas conhecer bem as suas causas, como também os fatores que podem conduzir à superação e saída das situações de pobreza e exclusão social, nomeadamente através de processos de reinserção e inclusão social efetivos e sustentados. Tal implica perspetivar a pobreza e a exclusão social como processos dos quais se pode sair e não como um estádio no qual se tende a ficar. E o combate à pobreza e à exclusão social assume também, necessariamente, uma dimensão política.

Refira-se, por fim, que alguns estudos optam por uma perspetiva de análise que defende “que a satisfação das necessidades - para todos, pobres ou não - passa por uma relação entre as oportunidades sociais e as capacidades individuais” (Guerra e Pinto, 2015: 167, 168). As oportunidades sociais decorrem, por um lado, do desenvolvimento societal e, por outro lado, das políticas e respetivas formas de redistribuição social. Quanto às capacidades individuais, estas remetem para os recursos que os sujeitos mobilizam na concretização de projetos pessoais e familiares.

I.5. Cronologia das principais alterações legislativas

Ano	Síntese	DR
1988		
Lei n.º 50/1988 Assembleia da República	Institui uma prestação pecuniária designado “ <i>subsídio de inserção dos jovens na vida ativa</i> ” para os jovens à procura do primeiro emprego.	DR n.º 91 I Série 19/4/1988

Ano	Síntese	DR
Retificação DD24, de 1 de junho	Retifica a Lei n.º 50/1988, de 19 de abril (Subsídio de Inserção de jovens na vida ativa), publicada no <i>Diário da República</i> , I série, n.º 91, de 19 de abril de 1988.	DR n.º 127 I Série, 1/6/1988
Portaria n.º 382/1988 Presidência do Conselho de Ministros e Ministério do Emprego e da Segurança Social	Regulamenta a Lei n.º 50/1988, de 19 de abril, que instituiu o subsídio de inserção na vida ativa a conceder a jovens candidatas ao primeiro emprego. Atribui competências aos Centros Regionais de Segurança Social e ao Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), no âmbito da referida Lei. Publica em anexo o modelo de requerimento para obtenção do mencionado subsídio.	DR n.º 138 I Série 17/6/1988
1996		
Despacho n.º 6/MSSS/1996 Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	Cria a Comissão para o Rendimento Mínimo, à qual incumbe preparar um anteprojeto de diploma legal sobre o rendimento mínimo, promover o lançamento e acompanhamento da execução da medida, propor outras medidas complementares e elaborar relatórios periódicos sobre a evolução do processo e avaliação de resultados	DR n.º 35, II Série 10/2/1996
Lei n.º 19-A/1996 Assembleia da República	Cria o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), instituindo uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social e um programa de inserção social.	DR n.º 149, Série I-A 29/6/1996
Portaria n.º 237-A/1996 Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Aprova o regulamento dos projetos-piloto experimentais de ação social.	DR n.º 150, Série I-B 1/7/1996
Despacho n.º 84/MSSS/1996 Ministério da Solidariedade e Segurança Social Gabinete do Ministro	Fixa a composição da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (CNRM) cuja criação resulta do artigo 17.º da Lei n.º 19-A/1996, de 29 de junho.	DR n.º 166, II Série 19/7/1996
Despacho Conjunto n.º A-172/1996 XIII Ministérios das Finanças, da Solidariedade e Segurança Social e Presidência do Conselho de Ministros	Cria o Gabinete Técnico de Apoio à CNRM.	DR n.º 232, II Série 7/10/1996
1997		
Decreto-Lei n.º 164- A/1997 Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Regulamenta o processo de constituição e a forma de organização e de funcionamento das Comissões Locais de Acompanhamento do RMG (CLA).	DR n.º 146, Série I-A 27/6/1997
Decreto-Lei n.º 196/1997 Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Regulamenta a Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho.	DR n.º 175, Série I-A 31/7/1997
Despacho n.º 11749/1997 Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Cria e regulamenta o programa "Fundo de Apoio à Inserção em Novas Atividades" (FAINA), cujo objetivo é o de apoiar financeiramente planos para a criação de uma atividade própria por parte de beneficiários da prestação do rendimento mínimo, considerados individualmente ou em associação.	DR n.º 274, II Série 26/11/1997
1998		
Decreto-Lei n.º 40/1998 Ministério do Emprego e da Segurança Social	Fixa a duração máxima dos contratos de trabalho a termo certo para a área do rendimento mínimo garantido.	DR n.º 98 I Série-A 27/2/1998
Despacho n.º 20179/98 de 2/11/1998 Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Altera a composição da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, por forma a incluir um representante do Alto-comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.	DR II Série 18/11/1998

1999		
Portaria n.º 1109/1999 Ministério do Trabalho e da Solidariedade	Cria e regulamenta, para vigorar até 2003, o programa inserção/emprego, que visa apoiar o desenvolvimento de atividades de interesse social por beneficiários do rendimento mínimo garantido, sendo promovido, no âmbito do mercado social de emprego, pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e pelo Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS).	DR n.º 299, Série I-B 27/12/1999
2000		
Decreto-Lei n.º 84/2000 Ministério do Trabalho e da Solidariedade	Introduz alterações ao Decreto-Lei n.º 196/1997, de 31 de julho.	DR n.º 109, Série I-A 11/5/2000
2002		
Acórdão_509/2002 Tribunal Constitucional	Pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto da Assembleia da República n.º 18/IX (titulares do direito ao rendimento social de inserção). Proc. N1.º 768/2002.	DR n.º 36 I Série-A 12/2/2003
2003		
Lei n.º. 13/2003 Assembleia da República	Revoga o RMG previsto na Lei n.º 19-A/1996, de 29 de junho, e cria o Rendimento Social de Inserção (RSI).	DR n.º 117, Série I-A 21/5/2003
Declaração de Retificação n.º. 7/2003 Assembleia da República	Retifica e republica a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.	DR n.º 124, Série I-A 29/5/2003
Decreto-Lei n.º 283/2003 Ministério da Segurança Social e do Trabalho	Regulamenta a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.	DR n.º 259, Série I-A 8/11/2003
2004		
Declaração de Retificação n.º. 3/2004 Presidência do Conselho de Ministros	Retifica o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro.	DR n.º 6, Série I-A 8/1/2004
Despacho n.º 1307/2004 Ministério da Segurança Social e do Trabalho Gabinete do Ministro	Determina a composição da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção (CNRSI), instituída pelo artigo 34.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.	DR n.º 17, II Série 21/1/2004
Portaria n.º 105/2004 Ministério da Segurança Social e do Trabalho	Define os montantes dos apoios especiais a atribuir no RSI.	DR n.º 21, Série I-B 26/1/2004
Portaria n.º 108/2004 Ministério da Segurança Social e do Trabalho	Aprova o modelo de requerimento da prestação do RSI.	DR n.º 22, Série I-B 27/1/2004
Despacho n.º 1810/2004 Ministério da Segurança Social e do Trabalho Gabinete do Ministro	Determina a composição, as competências e a constituição dos núcleos locais de inserção (NLI), bem como o apoio administrativo e financeiro.	DR n.º 22, II Série n.º. 22 27/1/2004
Despacho n.º 3 112/2004 Ministério da Segurança Social e do Trabalho Gabinete do Ministro	Define os termos de concretização do sistema de fiscalização aleatória do RSI.	DR n.º 36, II Série 12/2/2004
Despacho Conjunto n.º 256/2004 Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e da Segurança Social e do Trabalho	Determina a dinamização de programas ocupacionais (POC) no âmbito da prevenção dos fogos florestais, sendo destinatários prioritários dos POC os titulares do RSI inscritos nos centros de emprego.	DR n.º 99, II Série 27/4/2004

Despacho n.º 11009/2004 de 2/6/2004 Ministério da Segurança Social e do Trabalho	Nomeia os representantes da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção, em complemento do despacho n.º 1307/2004, publicado no <i>Diário da República</i> , 2.ª série, de 21 de janeiro de 2004.	DR n.º 129 II Série 2/6/2004
Aviso n.º 6 603/2004 Ministério da Segurança Social e do Trabalho Gabinete do Ministro	Determina as regras para a celebração de protocolos entre as entidades distritais da Segurança Social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social ou outras entidades que prossigam os mesmos fins, visando o desenvolvimento de ações de acompanhamento dos beneficiários do RSI.	DR n.º 140, II Série 16/6/2004
Despacho n.º 15400/2004 Ministério da Segurança Social e do Trabalho Gabinete do Ministro	Regulamenta os protocolos a celebrar no âmbito do acompanhamento dos beneficiários do RSI.	DR n.º 179, II Série 31/7/2004
2005		
Lei n.º 45/2005 Assembleia da República	Primeira alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, republicada a 29 de maio, que revoga o RMG e cria o RSI.	DR n.º 165, Série I-A 29/8/2005
Declaração de Retificação n.º 76/2005 Assembleia da República	Retificação à Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto.	DR n.º 205, Série I-A 25/10/2005
Declaração de Retificação n.º 78/2005 Assembleia da República	Retificação do sumário da Declaração de Retificação n.º 76/2005, de 25 de outubro.	DR n.º 213, Série I-A, 7/11/2005
2006		
Despacho n.º 1255/2006 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social Gabinete do Ministro	Determina a nova composição, atribuições e competências da CNRSI.	DR n.º 13, II Série 18/1/2006
Despacho n.º 2699/2006 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social Gabinete do Ministro	Nomeia o presidente da CNRSI.	DR n.º 24, II Série 2/2/2006
Decreto-Lei n.º 42/2006 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Altera o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro, que regulamenta a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, nos termos da qual foi criado o RSI. Republica em anexo o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro.	DR n.º 39, Série I-A, 23/2/2006
Despacho Conjunto n.º 456/2006 Ministérios da Administração Interna e do Trabalho e da Solidariedade Social	Promove a adaptação dos POC desenvolvidos pelo IEFP, às intervenções e ações a desenvolver no domínio da prevenção, fiscalização, deteção e preparação de forças de combate a incêndios florestais, sendo destinatários destes programas os titulares de prestações de desemprego e de prestações de RSI inscritos nos centros de emprego.	DR n.º 111, II Série 8/6/2006
Despacho n.º 23088/2006 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social Gabinete do Ministro	Determina que as CLA criadas em sede de rendimento mínimo garantido, transitam para os núcleos locais de inserção (NLI), com as alterações apresentadas no presente despacho.	DR n.º 218, II Série 13/11/2006
Lei n.º 53-B/2006 Assembleia da República	Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de atualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de Segurança Social O IAS substitui a pensão social enquanto referencial para fixação, cálculo e atualização de prestações sociais, quando aplicável.	DR n.º 249 I Série 4.º Suplemento 29/12/2006
2007		
Despacho n.º 451/2007 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social	Regulamenta os protocolos celebrados entre entidades distritais da segurança social e as instituições particulares de solidariedade social ou outras entidades, com ou sem fins lucrativos, que prossigam fins de solidariedade social, visando o desenvolvimento de ações de acompanhamento dos beneficiários de RSI.	DR n.º 7, II Série 10/1/2007

Despacho n.º 1072/2007 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social Gabinete do Ministro	Determina que os requerentes do RSI estão dispensados de proceder à apresentação da declaração de inscrição para emprego nos centros de emprego para efeitos de instrução do respetivo processo administrativo junto dos serviços de Segurança Social.	DR n.º 15, II Série 22/1/2007
Deliberação n.º 1255/2007 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Instituto da Segurança Social, IP	Delegação de competências no presidente do conselho diretivo, em matéria de protocolos a celebrar no âmbito do RSI.	DR n.º 125, II Série 27/7/2007
2008		
Decreto-Lei n.º 245/2008 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Estabelece o rendimento anual relevante a considerar no domínio das atividades dos trabalhadores independentes, para efeitos de atribuição, suspensão, cessação e fixação do montante das prestações do sistema de segurança social, e procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto e republica-o na redação atual.	DR n.º 244 I Série 18/12/2008
Portaria n.º 1514/2008 Ministérios das Finanças e da Administração Pública e do Trabalho e da Solidariedade Social	Procede à atualização do valor do indexante dos apoios sociais e à atualização anual das pensões e de outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de segurança social.	DR n.º 248 I Série 24/12/2008
2009		
Portaria n.º 128/2009 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Regulamenta as medidas «Contrato emprego-inserção» e «Contrato emprego-inserção+», através das quais, respetivamente, os desempregados beneficiários de subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego, e de rendimento social de inserção desenvolvem trabalho socialmente necessário.	DR n.º 21, I Série 30/1/2009
2010		
Portaria n.º 294/2010 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Primeira alteração à Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro.	DR n.º 105, I Série 31/5/2010
Decreto-Lei n.º 70/2010 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, e procede às alterações na atribuição do RSI, tomando medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários, procedendo à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de maio, à segunda alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril.	DR n.º 115, I Série 16/6/2010
Portaria n.º 598/2010 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Aprova os modelos do requerimento do RSI, do requerimento do abono de família pré-natal e do abono de família para crianças e jovens e da declaração da composição e rendimentos do agregado familiar.	DR n.º 148, I Série 2/8/2010
2011		
Portaria n.º 164/2011 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Altera e republica a Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, alterada pela Portaria n.º 294/2010, de 31 de maio.	DR n.º 76, I Série 18/4/2011
Lei n.º 15/2011 Assembleia da República	Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, retirando as bolsas de estudo e de formação para efeitos de verificação da condição de recursos.	DR n.º 85, I Série 3/5/2011
Portaria n.º 249/2011 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Aprova os modelos de requerimento do RSI, do abono de família pré-natal e abono de família para crianças e jovens, bem como da declaração da composição e rendimentos do agregado familiar, e revoga a Portaria n.º 598/2010, de 2 de agosto.	DR n.º 119, I Série 22/6/2011
Decreto-Lei n.º 113/2011 Ministério da Saúde	Altera o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho (comparticipação de medicamentos).	DR n.º 229, I Série 29/11/2011

2012		
Decreto-Lei n.º 133/2012 Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	Altera os regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do RSI, o regime jurídico que regula a restituição de prestações indevidamente pagas e a lei da condição de recursos, no âmbito do sistema de Segurança Social, e o estatuto das pensões de sobrevivência e o regime jurídico de proteção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção no âmbito do regime de proteção social convergente e procede à republicação da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio e do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto.	DR n.º 123, I Série 27/6/2012
Portaria n.º 257/2012 Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	Estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que institui o RSI e procede à fixação do valor de referência do mesmo.	DR n.º 165, I Série 27/8/2012
Decreto-Lei n.º 221/2012 Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	Institui a atividade socialmente útil a desenvolver por parte dos beneficiários da prestação de RSI.	DR n.º 198, I Série 12/10/2012
Lei n.º 66-B/2012 Assembleia da República	Suspensão do regime de atualização do valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), das pensões e outras prestações sociais para o ano de 2013.	DR n.º 252 I Série 31/12/2012
2013		
Decreto-Lei n.º 13/2013 Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	Altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, RSI, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de Segurança Social.	DR n.º 18, I Série 25/1/2013
Despacho n.º 1254/2013, de 11/9/2013 Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	Cria a Rede Local de Intervenção Social (RLIS).	DR n.º 184 II Série 24/9/2013
2014		
Despacho n.º 11675/2014, de 11/9/2014 Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	Regulamento que estabelece o modelo de organização e funcionamento da Rede Local de Intervenção Social (RLIS).	DR n.º 180 II Série 18/9/2014
Portaria n.º 188/2014 Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	Regulamenta as condições de organização e de funcionamento do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS).	DR n.º 180 I Série 18/9/2014
Lei n.º 82-B/2014 Assembleia da República	Suspensão do regime de atualização do valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), das pensões e outras prestações sociais para o ano de 2015.	DR n.º 252 I Série 31/12/2014
2015		
Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 141/2015 Tribunal Constitucional	Declara com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante da alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, na parte em que exige a cidadãos portugueses um período mínimo de um ano de residência legal em Portugal para poder aceder ao rendimento social de inserção, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, n.º 1, da CRP: Declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 4 do artigo 6.º da lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, na parte em que estende o requisito de um período mínimo de um	DR n.º 52 I Série 16/3/2015

	ano de residência legal em Portugal, previsto na alínea a) do n.º1 desse preceito legal, aos membros do agregado familiar do requerente de rendimento social de inserção, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, n.º1 da CRP.	
Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2015 Tribunal Constitucional	Não conhece da ilegalidade da norma do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4 da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que, por último, lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, no segmento em que exige pelo menos um ano de residência legal em Portugal, para reconhecimento do direito ao RSI aos cidadãos nacionais; não declara a ilegalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4 da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que, por último, lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, no segmento em que exige, para reconhecimento do direito ao RSI, pelo menos um ano de residência legal em território nacional, para os cidadãos nacionais de Estado Membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia; declara a inconstitucionalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4 da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que por último lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, por violação do princípio da proporcionalidade.	DR n.º 114, I Série 15/6/2015
Portaria n.º 137/2015 Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	Primeira alteração à Portaria n.º 188/2014, de 18 de setembro que regulamenta as condições de organização e de funcionamento do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS).	DR n.º 96 I Série 19/5/2015
Despacho n.º 5149/2015, de 18/5/2015 Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	Alarga o âmbito da atuação da RLIS possibilitando uma articulação estreita quer com o Conselho Local de Ação Social (CLAS) quer com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ).	DR n.º 113 II Série 12/6/2015
Despacho n.º 5743/2015 de 25/5/2015 Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	Altera o Despacho n.º 11675/2014, de 18 de setembro, concretizada através da publicação do Despacho n.º 5149/2015, de 18 de maio, com o objetivo de alargar o âmbito de atuação da RLIS, possibilitando uma articulação mais estreita quer com o Conselho Local de Ação Social, quer com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens.	DR n.º 104 II Série 29/5/2015
Declaração de retificação n.º 485-B/2015 de 8/6/2015 Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social Gabinete do SESSS	Retificação do Despacho n.º 5743/2015, de 29.05.2015.	DR n.º 113 II Série 2.º Suplemento 12/6/2015
2016		
Decreto-Lei n.º 1/2016 Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Altera a escala de equivalência aplicável à determinação do montante do RSI a atribuir, prevista na Lei n.º 13/2003, de 21 de maio e atualiza o valor de referência do RSI, indexado ao valor do IAS, previsto na Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto.	DR n.º 3 I Série 6/1/2016
2017		
Portaria n.º 4/2017 Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Procede à atualização do valor do indexante dos apoios sociais (IAS).	DR n.º 2, I Série 3/1/2017
Portaria n.º 5/2017 Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Procede à alteração da Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, alterada pelos Decretos-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro e 1/2016, de 6 de janeiro, atualizando o valor do RSI.	DR n.º 2, I Série 3/1/2017
Decreto-Lei n.º 90/2017	Procede à sexta alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, e	DR n.º 145, I Série 28/7/2017

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	alterada pelo Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro, que revoga o RMG previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho, e cria o RSI. Procede ainda à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, alterado pela Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, e pelos Decretos-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, e 133/2012, de 27 de junho, que estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos.	
Portaria n.º 253/2017 Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Procede à alteração e republicação da Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, alterada pelos Decretos-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, 1/2016, de 6 de janeiro, e pela Portaria n.º 5/2017, de 3 de janeiro, quanto ao momento da atribuição do RSI e a continuidade da prestação ao fim de 12 meses de atribuição que passa a ser determinada mediante averiguação oficiosa de rendimentos.	DR n.º 152 I Série 8/8/2017
2018		
Portaria n.º 21/2018 Ministério das Finanças, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Procede à atualização anual do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS).	DR n.º 13 I Série 18/1/2018
Portaria n.º 52/2018 Ministério das Finanças e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Procede à alteração da Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, alterada pelos Decretos-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, 1/2016, de 6 de janeiro, pela Portaria n.º 5/2017, de 3 de janeiro e pela Portaria n.º 253/2017, de 8 de agosto - atualização do valor de referência do RSI face ao valor do IAS.	DR n.º 37 I Série 21/2/2018

Parte II - Beneficiários e famílias abrangidas pelo RSI

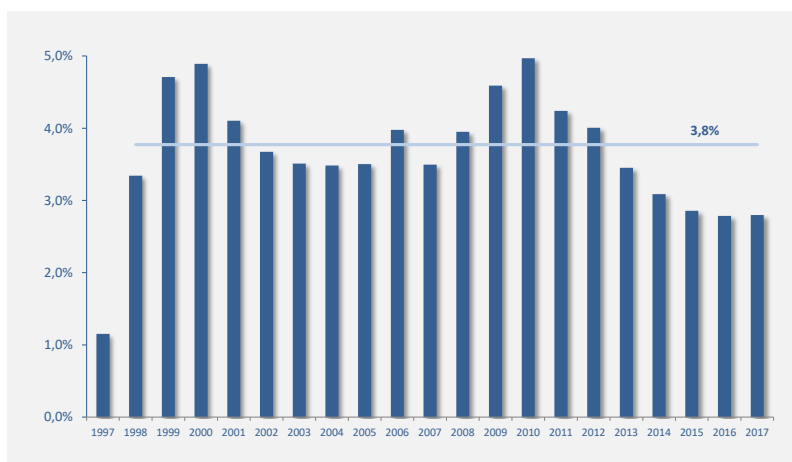
II.1. População abrangida pelo RSI

II.1.1. No total da população residente no país

Uma das primeiras questões que se colocam na medição do grau de eficácia de uma medida de política pública, cujo público-alvo se situa num limiar de baixos rendimentos, é saber qual o grau de cobertura dessas populações. Assim, importa medir a percentagem de indivíduos abrangidos pelo *Rendimento Mínimo Garantido* e pelo *Rendimento Social de Inserção* desde o início da sua atribuição, em 1997, não só ao nível da população residente no país, como também da população considerada mais vulnerável e de baixos recursos, abaixo de um determinado limiar de pobreza.

No que diz respeito ao primeiro ponto, e nos termos das estatísticas disponibilizadas pelo II, IP e pelo INE, constata-se que a medida RMG/RSI abrangeu anualmente, e em média, 3,8% da população residente no país desde o início da sua atribuição plena, isto é, entre 1998 e 2017² (Figura 1).

Figura 1 Peso relativo da população abrangida pelo RMG/RSI no total da população residente em Portugal, 1997-2017 (número de ocorrências no ano)



Fonte: INE, Estimativas da população residente; II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Como é visível no gráfico, esta cobertura tem apresentado alguma variabilidade, tendo ultrapassado o limite dos 4 % entre 1999 e 2001, e entre 2009 e 2011. A partir de 2013, a abrangência nacional do RSI tem diminuído consecutivamente, para níveis próximos dos 3 %, atingindo o valor mais baixo em 2016 (2,8 %), se excluirmos o ano de arranque e generalização da medida (1997). Esta redução poderá ser explicada, parcialmente, por fatores que se prendem com as alterações legislativas implementadas em

² O ano do arranque e generalização da medida (1997) não foi considerado no cálculo da média por constituir um *outlier* na série longa, logo, não comparável, em termos de atribuição, como os restantes anos em análise.

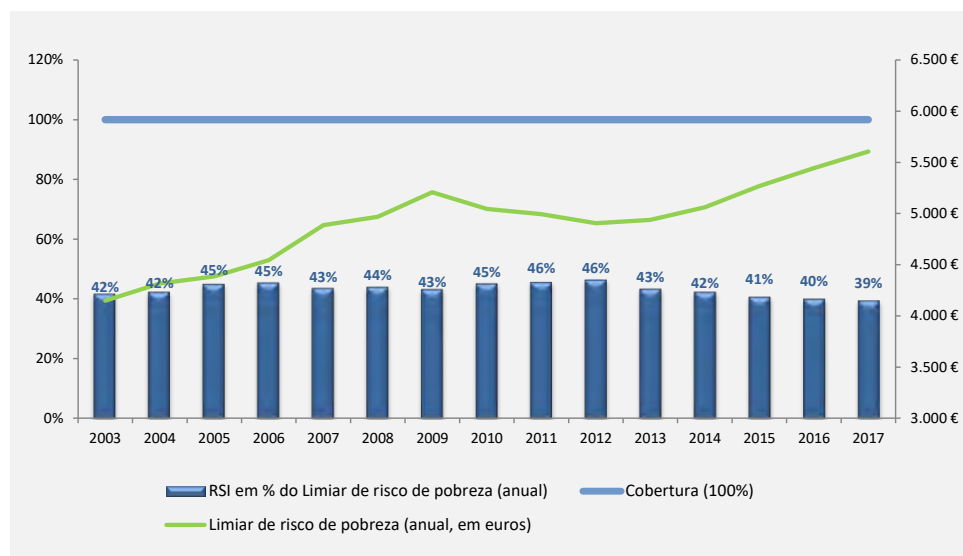
função dos ciclos políticos e pela evolução dos indicadores macroeconómicos do país. Em 2017, assistiu-se já a uma inversão deste rácio, ainda que de forma muito ligeira (mais 0,01 pp.).

Mas qual o grau de cobertura da população teoricamente mais desprotegida? Será que o limiar de pobreza mais baixo tem apresentado uma cobertura constante no tempo e consistentemente elevada? E os períodos de crise coincidiram com uma maior proteção das populações mais vulneráveis? O ponto de análise seguinte procurará responder a estas questões.

II.1.2. Face à população abaixo do Limiar de risco de pobreza

O RSI visa combater a severidade da pobreza e diminuir a sua intensidade³ nas pessoas e grupos sociais mais vulneráveis. Em 2017, a prestação de referência do RSI representou cerca de 39 % do valor da linha de pobreza “oficial”⁴, o valor mais baixo desde 2003, num período em que a linha de pobreza anual atingiu o valor mais elevado (figura2).

Figura 2 Evolução dos valores de referência do RSI face ao Limiar de risco de pobreza (%) e evolução do Limiar de risco de pobreza (€, esc. direita)



Fonte: Limiar de risco de pobreza (€); Anual - INE, Inquérito às condições de vida e rendimento.

O gráfico seguinte (figura 3) reforça que, a partir de 2010, não só o RSI reduziu a sua cobertura na população oficialmente pobre, numa altura em que essa população estava a aumentar, como também evidencia a perda de eficácia na cobertura da população mais pobre, isto é, na população abaixo do limiar dos 40 % do rendimento mediano equivalente. De facto, depois de, em 2010, essa população estar praticamente coberta (78 %), registou-se uma queda acentuada até 2017, com a taxa de cobertura a reduzir-se para 37 %.

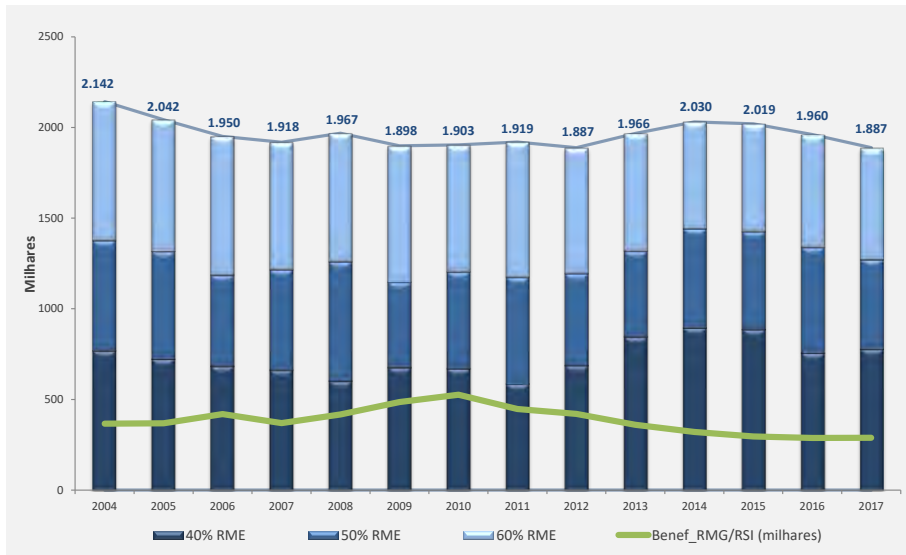
Se, por um lado, a população considerada mais pobre aumentou significativamente nos últimos anos, por outro assistimos a uma diminuição da população beneficiária do RSI. A evolução fortemente positiva do

³ Nos termos do conceito definido pelo EUROSTAT, corresponde ao quociente entre a diferença do limiar de pobreza e o rendimento mediano dos indivíduos pobres relativamente ao limiar de pobreza, em percentagem.

⁴ Limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família se encontra em risco de pobreza. Este valor foi convencionado pela Comissão Europeia como sendo o correspondente a 60 % da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país. Outras organizações/entidades podem utilizar outros valores.

número de pobres denota, entre outros, o agravamento das condições macroeconómicas do país, que implicaram uma forte retração do emprego, um aumento do desemprego e da respetiva duração e uma redução do nível médio de rendimentos auferidos pelas famílias. A redução da cobertura deve-se, em grande parte, ao impacto das várias alterações legislativas implementadas ao longo desses anos.

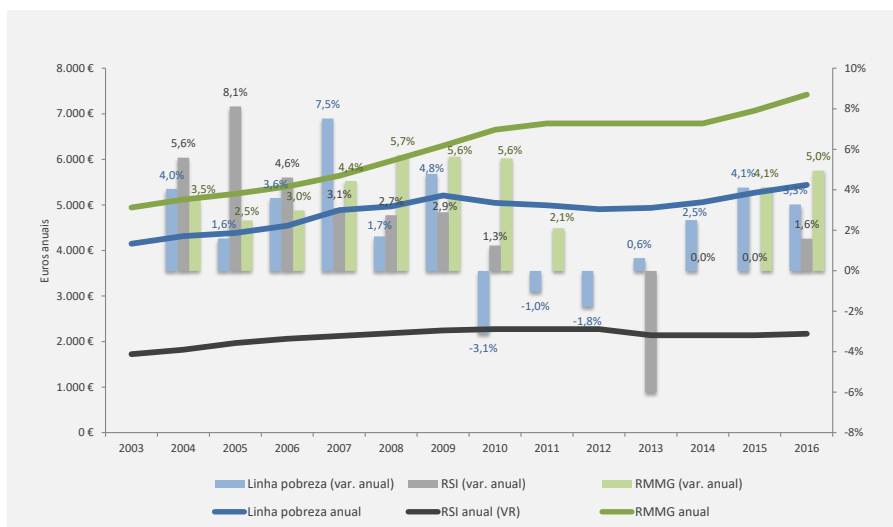
Figura 3 População abrangida pelo RMG/RSI (%) face à população abaixo do limiar oficial de pobreza, 2004-2017



Fonte: Eurostat.

Isto mesmo aparece refletido no gráfico seguinte, em que foi introduzida a variável “Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG)”⁵, numa ótica comparativa com a evolução da linha de pobreza e da prestação de referência do RSI. É visível, no período de ajustamento (2011-2014), a estagnação do montante da RMMG e o efeito do corte ao nível do valor de referência do RSI.

Figura 4 Evolução da linha de pobreza por adulto equivalente, RMMG e RSI, 2003-2016 (euros e %)



Fonte: INE; Inquérito às Condições de Vida e Rendimento; cálculos GEP-MTSSS.

⁵ Notação correspondente ao “Salário Mínimo Nacional”.

Apesar da redução da cobertura, pelo RSI, da população em risco de pobreza nos últimos anos, a evolução mais recente destes indicadores, assim como os estudos já realizados neste âmbito (em diferentes períodos temporais) permitiram concluir que o RSI contribuiu para a redução da severidade da pobreza em termos globais e, mais acentuadamente, no caso da população infantil. Para além disso, *mais de 90% das transferências de RSI contribuíram eficazmente para a redução do “défice de recursos” da população pobre*⁶. Não deixa também de ser sintomático constatar que *a proporção de crianças e jovens (com idade inferior a 18 anos) entre os beneficiários do RSI esteja a descer consistentemente desde há alguns anos, em contraste com uma taxa de pobreza infantil persistentemente alta*⁷.

II.1.3. Estimativa de cobertura territorial do RSI

A eficácia do RSI pode igualmente ser medida através de uma dimensão territorial, isto é, será que este apoio chega, com uma cobertura idêntica, a diferentes regiões do país? Ou existem discrepâncias significativas? E estas discrepâncias têm-se mantido ao longo dos anos, evidenciando problemáticas estruturais, ou, em sentido contrário, a sua importância deslocizou-se ou revelou-se diminuída, eventualmente coincidindo com algum período de impacto das alterações legislativas? O contributo para a resposta a estas questões irá ser dado através da construção de mapas geográficos ao nível concelhio, com o principal objetivo de delimitar as regiões do país com um maior recurso à prestação RSI.

O gráfico seguinte (figura 5) permite distinguir não só a dispersão, em cada ano, do peso do número de beneficiários do RSI no total da população residente em cada concelho, como também a comparação da sua evolução em quatro anos específicos: 2007, 2010, 2013 e 2016.

Com maiores incidências de titulares do RSI demarcam-se, claramente, duas regiões do país: a região Norte (prolongando-se do litoral para o centro) e a região do Alentejo interior, evidenciando uma concentração do número de beneficiários do RSI superior à média nacional (destacadas a cor verde).

Esta preponderância estará relacionada, entre outros fatores, com especificidades socioeconómicas das duas regiões, nomeadamente por apresentarem os níveis de desemprego mais elevados do Continente (acima dos 12,0 % em 2016⁸), com particular incidência na população feminina, principais beneficiárias do RSI (acima dos 12,6 % nas duas regiões e mais reforçada no Alentejo), pela proporção de desempregados de longa duração no desemprego total mais alta do Continente (região norte: cerca de 65 % em 2016), pelas taxas de atividade e de emprego mais baixas do país (58,4 % e 51,4 % na região norte e 54,8 % e 48,2 % no Alentejo, respetivamente) e ainda pelos baixos níveis de escolaridade e de formação. Os padrões económicos refletem ainda as atividades desenvolvidas nas sub-regiões, em sectores de atividade específicos (por exemplo, na indústria) e que muitas vezes conduzem a despedimentos em larga escala e abrangendo vários elementos da mesma família, o que poderá implicar situações familiares de maior risco. A dicotomia entre o litoral e o interior do país, relacionada com o maior/menor desenvolvimento económico, deverá ainda estar presente nestes indicadores, evidenciando, eventualmente, assimetrias regionais.

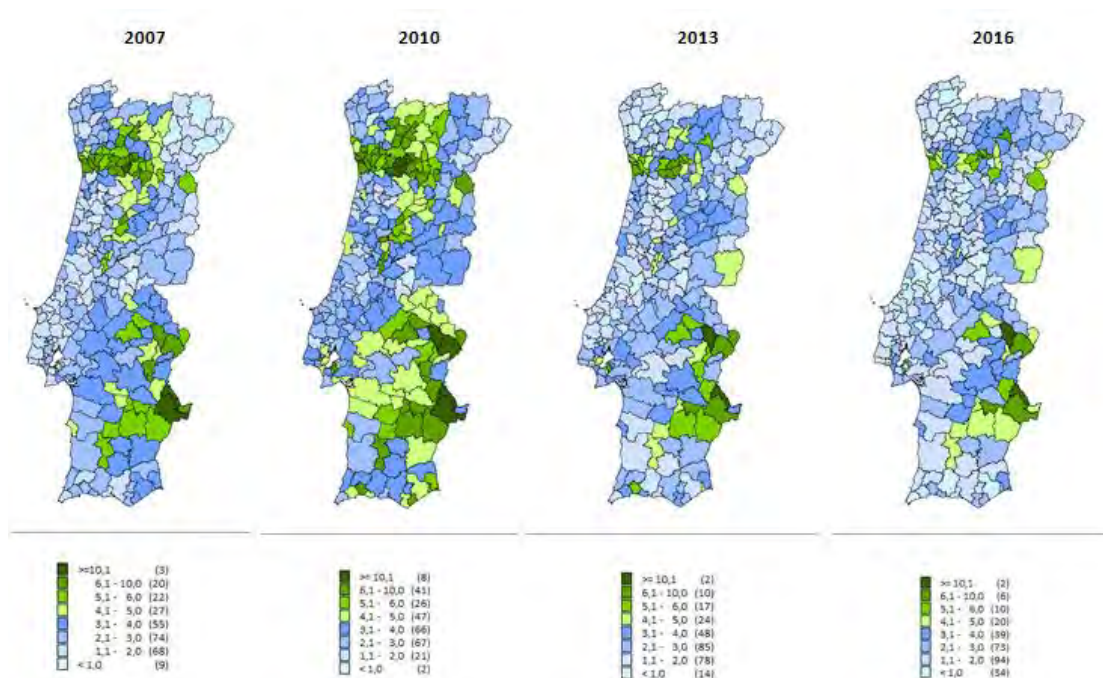
⁶ Conforme o estudo “Portugal, Regimes de Rendimento Mínimo, Um Estudo das Políticas Nacionais” - Isabel Baptista e Jorge Cabrita - CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social - abril de 2009.

⁷ Fernando Diogo, Universidade dos Açores, junho de 2017.

⁸ Anuário Estatístico da Região Norte (INE, 2016); taxa de desemprego (2016) = 11,1 % (total); 11,0 % (homens) e 11,2 % (mulheres).

Conforme já referido no estudo “Rendimento Social de Inserção - análise da implementação do RSI no Porto” (Alda Gonçalves, 2009), *as causas desta discrepância relacionam-se com dimensões contextuais, nomeadamente com o maior peso da população vulnerável à pobreza e à exclusão, maior peso de situações de desemprego e/ou maior peso da população com baixas habilitações e qualificações profissionais, entre outras.*

Figura 5 Peso relativo da população abrangida pelo RSI no total da população residente por concelho (%), 2007, 2010, 2013 e 2016



Fonte: GEP-MTSSS.

Parece, assim, desenhar-se um cenário de uma maior debilidade estrutural nestas duas regiões do país que tem conduzido a um maior número de situações de carência económica extrema, logo, a um maior número potencial de requerentes do RSI. Como se pode constatar nos mapas apresentados, estas têm-se mantido ao longo do tempo, ainda que refletindo um agravamento em 2010 e uma melhoria em 2016, em termos de rácio, e que decorre também das alterações legislativas que foram introduzidas nos últimos anos e das condições macroeconómicas do país.

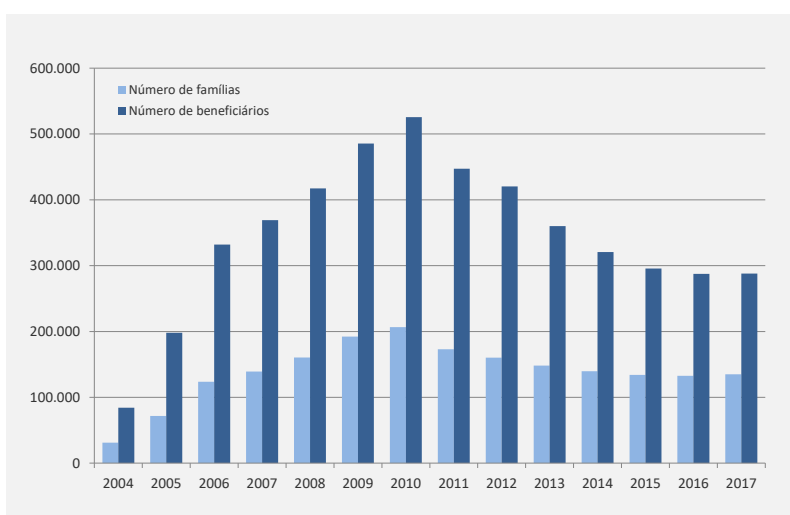
A manutenção deste padrão, em termos de distribuição geográfica, evidencia questões estruturais que deverão ser analisadas, e eventualmente tratadas de forma diferenciada, porque se referem a realidades distintas, de modo a garantir uma maior eficácia no combate à causalidade das situações de pobreza a médio-longo prazo.

II.2. População abrangida pelo RSI - Beneficiários e famílias

II.2.1. Número de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI - perspetiva anual e mensal

O número de beneficiários abrangidos pelo RSI representa, anualmente, uma dimensão de cerca do dobro do número de famílias a receber o apoio, sendo que, em 2017, cerca de 288 mil *beneficiários* e de 135 mil *famílias* satisfizeram as condições de atribuição da prestação. A evolução deste universo físico encontra-se representada no gráfico e quadro seguintes, depreendendo-se, nos últimos anos, o impacto das alterações legislativas. Entre outros fatores, estas alterações contribuirão para uma sucessiva redução destes dois agregados - *beneficiários* e *famílias* - entre 2011 e 2016, e ainda para um crescimento já em 2017, residual no caso dos *beneficiários* (+0,2 %) e mais forte nas *famílias* (+1,7 %).

Figura 6 Evolução do número de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI, 2004-2017



Fonte: II, IP, cálculos GEP-MTSSS.

Tabela 1 Evolução do número de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI (2004-2017)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de famílias	31.063	71.621	123.544	139.112	160.542	192.249	206.700	173.028	160.358	148.107	139.557	134.161	132.696	134.918
<i>Tx variação anual</i>		130,6%	72,5%	12,6%	15,4%	19,7%	7,5%	-16,3%	-7,3%	-7,6%	-5,8%	-3,9%	-1,1%	1,7%
Número de beneficiários	84.316	198.131	332.104	369.037	417.348	485.487	525.598	447.136	420.373	360.136	320.562	295.577	287.460	288.065
<i>Tx variação anual</i>		135,0%	67,6%	11,1%	13,1%	16,3%	8,3%	-14,9%	-6,0%	-14,3%	-11,0%	-7,8%	-2,7%	0,2%
Número médio de benef./fam.	2,71	2,77	2,69	2,65	2,60	2,53	2,54	2,58	2,62	2,43	2,30	2,20	2,17	2,14
<i>Tx variação anual</i>		1,9%	-2,8%	-1,3%	-2,0%	-2,9%	0,7%	1,6%	1,4%	-7,2%	-5,5%	-4,1%	-1,7%	-1,4%

Fonte: II, IP, cálculos GEP-MTSSS.

Outro ponto relevante diz respeito à redução consecutiva do número médio de beneficiários por família que se tem vindo a verificar desde 2013, e cujo rácio atingiu, em 2017, os 2,1. Um dos motivos relaciona-se com a evolução demográfica, indiciando o decréscimo do peso relativo das crianças nos agregados familiares, mas também com as alterações legislativas, nomeadamente ao nível da capitação, sendo que esta redução tem implicações nos montantes despendidos em carácter “familiar”.

A desaceleração e a restrição do universo físico do RSI, nomeadamente em 2010, 2012 e 2013, devem-se a diversos fatores, mas sobretudo à redefinição⁹ do conceito de agregado familiar, dos rendimentos a considerar para a verificação das condições de acesso e, ainda, dos limites de rendimentos elegíveis para a atribuição do RSI. Na componente “família”, destaca-se ainda a alteração da escala de equivalência, que veio modificar a captação da tipologia/estrutura familiar no universo dos beneficiários.

De facto, a alteração da escala de equivalência utilizada mudou as regras de cálculo da prestação do RSI em função da composição do agregado familiar do requerente da prestação. Esta alteração não afetou as famílias isoladas, nem no direito à prestação nem no montante da mesma, mas sim as famílias compostas por mais do que um elemento, não só pela sua exclusão da prestação, como também reduzindo à medida que aumenta o número de elementos do agregado. A partir do segundo trimestre de 2016, esta restrição foi anulada¹⁰, com a escala de equivalência aplicável a ser reposta nos termos do estabelecido no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, sendo visível este impacto na desaceleração da variação anual dos dados físicos (2016/15).

Em 2017, destacam-se as alterações operacionais ao nível da retoma da renovação automática da prestação, com um impacto efetivo a partir de outubro, e que contribuiu para recuperar uma rota de crescimento do número de beneficiários/famílias do RSI nesse ano. Outro fator que terá contribuído para esse incremento prende-se com a campanha de divulgação do RSI, que decorreu entre os dias 17¹¹ e 31 de outubro em diversos meios de comunicação social¹², com o objetivo de dignificar a prestação de RSI e a sua eficácia como medida de combate à severidade e intensidade da pobreza e exclusão social, e, ainda, o de reforçar a sua capacidade integradora e inclusiva.

Neste ponto será importante questionar se a variabilidade das séries longas anuais traduz, da forma mais fidedigna e realística, o impacto das alterações legislativas. De facto, esta pode estar distorcida, em termos de sinal e/ou dimensão, devido ao efeito das compensações parciais no ano. Daí a relevância de se efetuar uma análise mais detalhada, ao nível “mensal”. Esta perspetiva “micro” dos dados físicos permite ainda visualizar, de uma forma mais evidente, a ciclicidade e a sazonalidade inerentes à série longa, isto é, a variabilidade “inter” e “intra-anual” (comparação “entre anos” e no “próprio ano”, respetivamente). Outra vantagem é o facto de se poder determinar, com maior precisão, em que mês específico ocorreu uma inflexão de tendência da série, o que pode ser importante para medir um impacto efetivo de uma nova medida, por exemplo.

O gráfico seguinte (figura 7) traduz a evolução mensal do número de beneficiários e do número de famílias abrangidas pelo RSI desde janeiro de 2009 até dezembro de 2017, em termos absolutos e percentuais, ressaltando, em termos globais, a quebra acentuada destes dois universos nos anos mais recentes, assim como uma grande estabilização do seu valor desde o final de 2014.

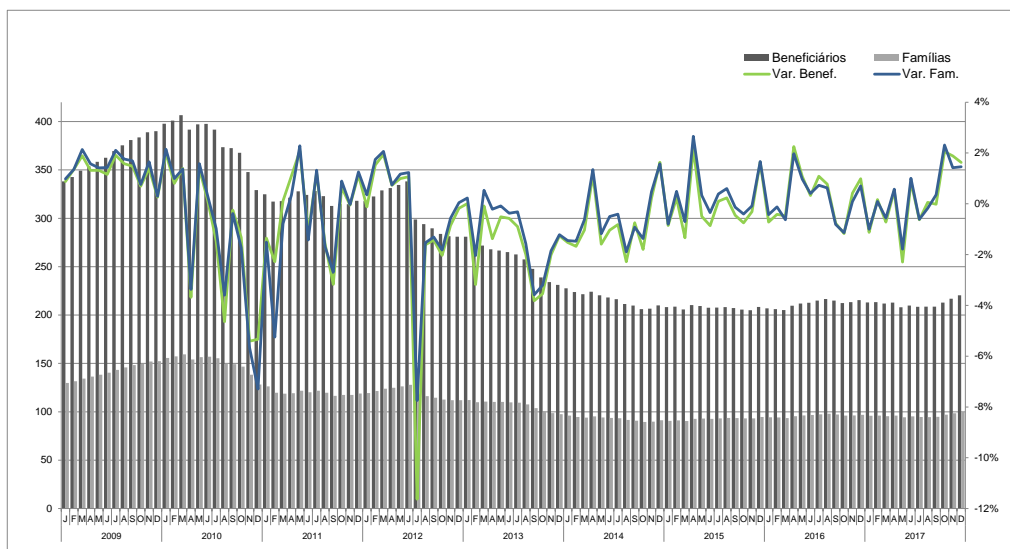
⁹ Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho (em vigor a partir de 1 de agosto), Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho (efetivo a partir de 27 de julho) e Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro (a partir de 3 de fevereiro).

¹⁰ Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro (a partir de 1 de março).

¹¹ Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza.

¹² Nomeadamente na televisão, na rádio, na imprensa e na rede de transportes Fertagus e Comboios de Portugal, tendo sido igualmente criada uma linha telefónica dedicada a fornecer informações sobre o RSI.

Figura 7 Evolução mensal do número de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI (janeiro 2009 - dezembro 2017)



Fonte: II, IP, cálculos GEP-MTSSS.

É notória a quebra acentuada que ocorreu a partir de três períodos específicos - agosto de 2010, julho de 2012 e fevereiro de 2013, e que coincidiu com a entrada em vigor dos novos diplomas, atrás referidos. Após estes impactos, constata-se uma grande estabilidade destes universos a partir do final de 2014, retomando-se apenas uma ligeira tendência crescente no segundo semestre de 2016 e, de uma forma um pouco mais acentuada, a partir de outubro de 2017. Relativamente a 2016, este crescimento poderá ser explicado pela reposição da escala de equivalência, justificando o aumento no número de beneficiários e de famílias no segundo semestre de 2016 face ao período homólogo de 2015 (crescimento médio mensal de 3,2 % entre maio e dezembro), o que não se verificava desde junho de 2012. No que diz respeito a 2017, o crescimento reflete principalmente o “efeito” da renovação automática dos processos e das ações de divulgação referidas anteriormente, conforme informação obtida junto do ISS, IP.

A quantificação destes dados é efetuada nos quadros seguintes, delimitando-se, a sombreado, os períodos de impacto das alterações legislativas. Assim, as zonas destacadas (seis) correspondem a períodos com aplicação de novas regras de atribuição e que implicaram inflexões na tendência do número de beneficiários/famílias - de ordem restritiva nos três primeiros casos e no sentido do crescimento nos três últimos. De modo a aferir um impacto mais rigoroso das novas medidas, procedeu-se ainda ao cálculo das médias num caráter “inter” e “intra-anual”.

Pode, ainda, constatar-se que a variação da média mensal diverge do apuramento anual (de maior dimensão), dado que o critério de extração deste último corresponde ao “número de ocorrências do ano”, segundo informação do II, IP. Neste sentido, destaca-se o ano de 2016 (beneficiários), em que a média anual reflete já o efeito mais forte e positivo das alterações legislativas (+1,9 %), contrariamente à variação anual. Este é, ainda, reforçado se se analisar a variação intra-anual, isto é, comparando a média “antes” e “após” a aplicação das medidas (+3,0 %), e que se traduziu num acréscimo mensal de 6 mil beneficiários¹³.

¹³ De notar que se pressupôs, nesta metodologia e no apuramento do impacto das alterações legislativas, a manutenção da tendência “natural” das séries de beneficiários/famílias, na comparação dos períodos “antes” e “após” a aplicação das medidas.

Ao nível das “famílias” realça-se igualmente o efeito da variação positiva já registada em 2016/2015, em termos de média mensal (+3,6 %), tendo esta estabilizado em 2017/2016.

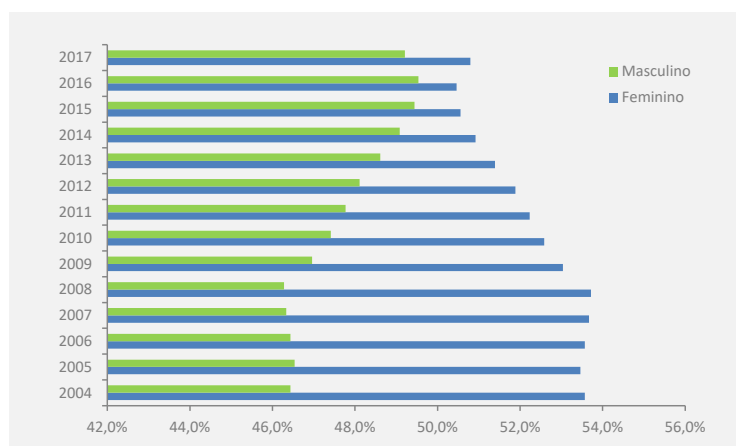
Assim, pode concluir-se que, de um número médio mensal de *beneficiários* na ordem dos 400 mil nos primeiros meses de 2010, se passou para uma ordem de grandeza de pouco mais de 200 mil a partir do final de 2014, o que significa uma redução para cerca de metade. Ao nível das *famílias* a evolução foi mais diluída, mas, ainda assim, a refletir os mesmos efeitos. Em termos de “ocorrências anuais”, o valor máximo da população abrangida pelo RSI foi atingido em 2010, num universo que incluiu mais de 500 mil beneficiários e de 200 mil famílias. Os dados registados, em 2017, revelam uma quebra significativa destes agregados durante este período, na ordem dos 45 % e dos 35 %, respetivamente.

É, ainda assim, notória uma tendência mais recente de crescimento do número de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI, em linha com um efeito de atualização dos montantes atribuídos e de uma maior cobertura da população potencial.

II.2.2. Caracterização dos beneficiários - Sexo e escalão etário (2004-2017)

No universo de beneficiários do RSI e em termos de distribuição por sexo, continua a observar-se a mesma tendência desde o início da prestação, isto é, um predomínio claro das mulheres. De facto, são estas as que mais se mobilizam para requerer o RSI e também, eventualmente, as que mais ressentem, em termos de integração no mercado de trabalho e do valor de remunerações obtidas. No entanto, verifica-se que a “preponderância feminina” tem diminuído nos últimos anos. Em 2017, a percentagem de beneficiárias a receber o RSI foi de pouco mais de metade (50,8 %), comparativamente a 53,6 % em 2004. Esta gradual proximidade - entre o contingente feminino e masculino beneficiário do RSI - é visível no gráfico seguinte, para o período compreendido entre 2004 e 2017.

Figura 8 Número de beneficiários com processamento do RSI, por sexo e ano de processamento



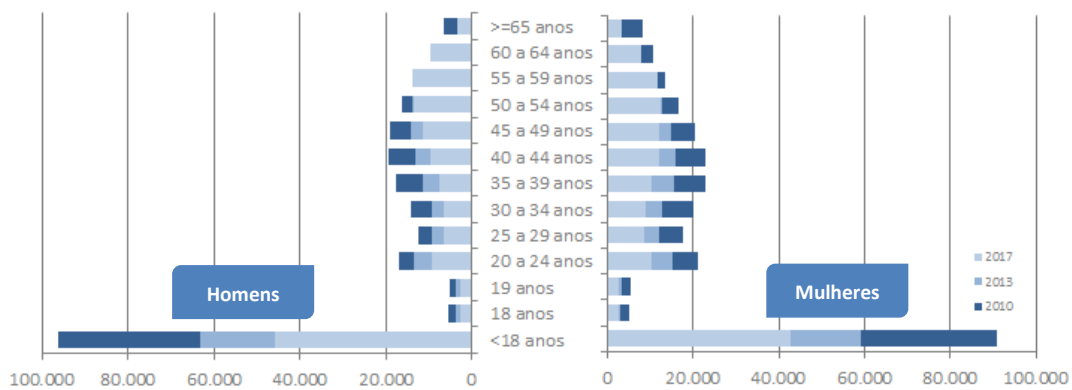
Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Em termos etários, a população beneficiária do RSI caracteriza-se por ser predominantemente jovem, onde uma percentagem significativa do número de beneficiários tem idade inferior a 18 anos (30,8 % em 2017), o que evidencia o peso relativo das crianças e jovens nos agregados familiares beneficiários desta prestação. Relativamente aos restantes escalões etários, verifica-se que 25,8 % se situavam em idades

compreendidas entre os 45 e os 59 anos (com uma representatividade de cerca de 8% nos três escalões unitários intermédios - “45-49”, “50-54” e “54-59”). Os restantes escalões etários assumiram uma importância inferior, registando a população mais velha (≥ 65 anos) um peso relativo de 2,3 % (2017).

A pirâmide etária seguinte traduz esta evolução, confirmando-se uma distribuição mais homogénea entre os sexos, escalão etário e uma deslocação dos beneficiários de uma idade mais jovem e ativa para idades mais avançadas, indiciando, eventualmente, situações prolongadas de desemprego e fragilidades estruturais e familiares persistentes.

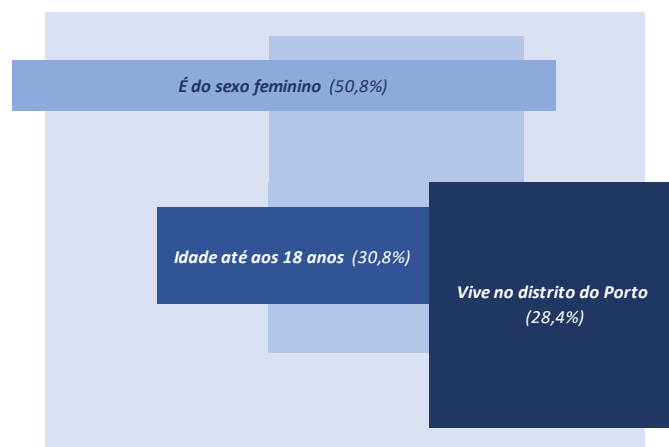
Figura 9 Número de beneficiários com processamento do RSI, por escalão etário e ano de processamento (2010, 2013 e 2017)



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

A construção de um perfil-tipo de um beneficiário do RSI aponta para um indivíduo do sexo feminino, com idade até aos 18 anos e a residir na região norte do país, mais propriamente no distrito do Porto. Isto mesmo é sintetizado no quadro seguinte, quantificando-se o peso relativo destas características no cômputo global do universo de beneficiários. Faz-se ainda referência ao distrito do país com um maior número de beneficiários do RSI, conforme o capítulo II.1.3.

Figura 10 Perfil-tipo de um beneficiário do RSI (2017)

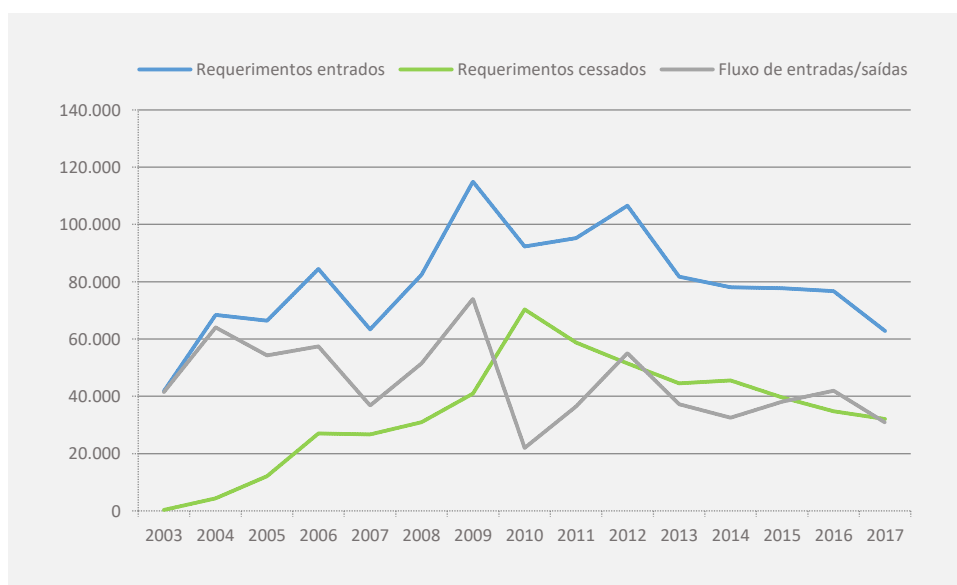


Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

II.2.3. Fluxos de entrada/saída

A relação entre o número de requerimentos “entrados” e “cessados” em cada ano é indicada no gráfico seguinte (figura 8), para o período compreendido entre 2003 e 2017. Pode constatar-se que, em média, o número de requerimentos que dão entrada, anualmente, para acesso ao RSI ultrapassa os 40 mil, sendo que este número atingiu valores máximos entre 2009 e 2012. No entanto, verifica-se que, nesse mesmo período, o número de cessações foi também elevado fazendo com que o diferencial entre as “entradas” e as “saídas” se tenha mantido relativamente estável, apenas com uma ligeira tendência de redução.

Figura 11 Evolução anual do número de requerimentos entrados, cessados e fluxos de entrada/saída (2003-2017)



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

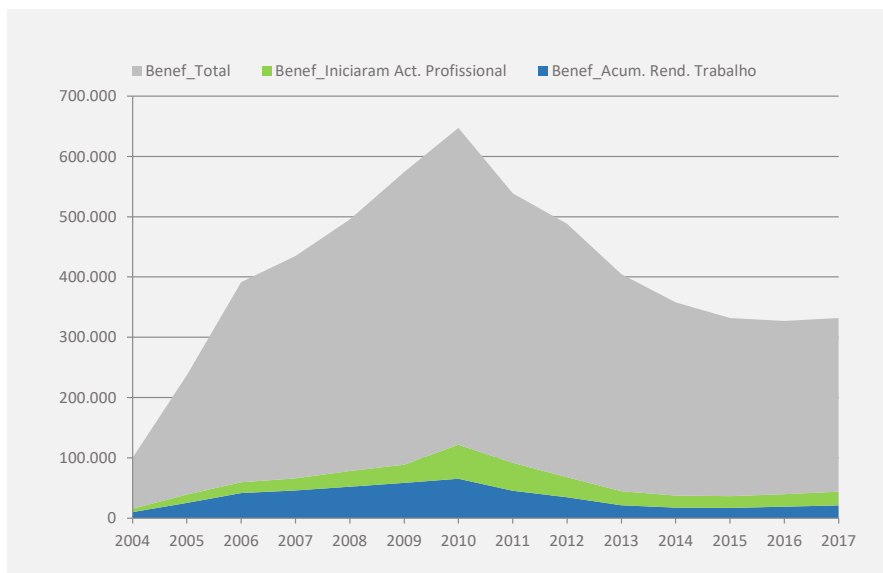
Os motivos da cessação são diversos, destacando-se, por ordem de importância relativa decrescente (o peso relativo indicado reporta-se a 2017), a *alteração de rendimentos e/ou composição do agregado familiar* (24,1 %), por terem decorrido *90 dias ou 180 dias após a suspensão da prestação* (12,0 % e 15,9 %, respetivamente), por ter terminado o *prazo de atribuição* (12,3 %), a *pedido do requerente* (10,1 %), por se terem *deixado de verificar as condições e requisitos de atribuição* (5,4 %), porque o beneficiário *deixou de estar inscrito num Centro de Emprego* (4,1 %), por incumprimento do Programa de Inserção (3,4 %), por *morte do titular/elemento do agregado* (2,5 %), por *falta ou recusa de uma ação ou medida do Contrato de Inserção (CI) ou falta à Convocatória do IEFP/SS* (2,1 %), por *recusa de oferta de atividade socialmente útil/formação profissional/trabalho conveniente/trabalho socialmente necessário* (1,7 %), por *recusa de celebração do CI no âmbito da renovação* (0,9 %), por ter prestado *falsas declarações* (0,4 %), ou ainda por *integração no mercado de trabalho* (0,03 %). Os restantes motivos assumem um caráter residual.

II.2.4. Outros rendimentos da população abrangida pelo RSI

O nível de rendimentos de trabalho apresentados pelos beneficiários do RSI é diminuto, como se constata no gráfico seguinte, representando menos de 10 % do número total de beneficiários desde 2012 e 7,3 % em 2017. O número de beneficiários que, entretanto, iniciou uma atividade profissional situa-se na

mesma ordem de grandeza, ainda assim, é ligeiramente superior (7,9 % do total em 2017). Este facto faz com que os montantes atribuídos resultem praticamente da capitação atribuída por membro do agregado familiar e do valor de referência do RSI.

Figura 12 Evolução anual do número total de beneficiários, os que iniciaram uma atividade profissional e os que têm acumulação de rendimentos de trabalho (janeiro 2004 - dezembro 2017)

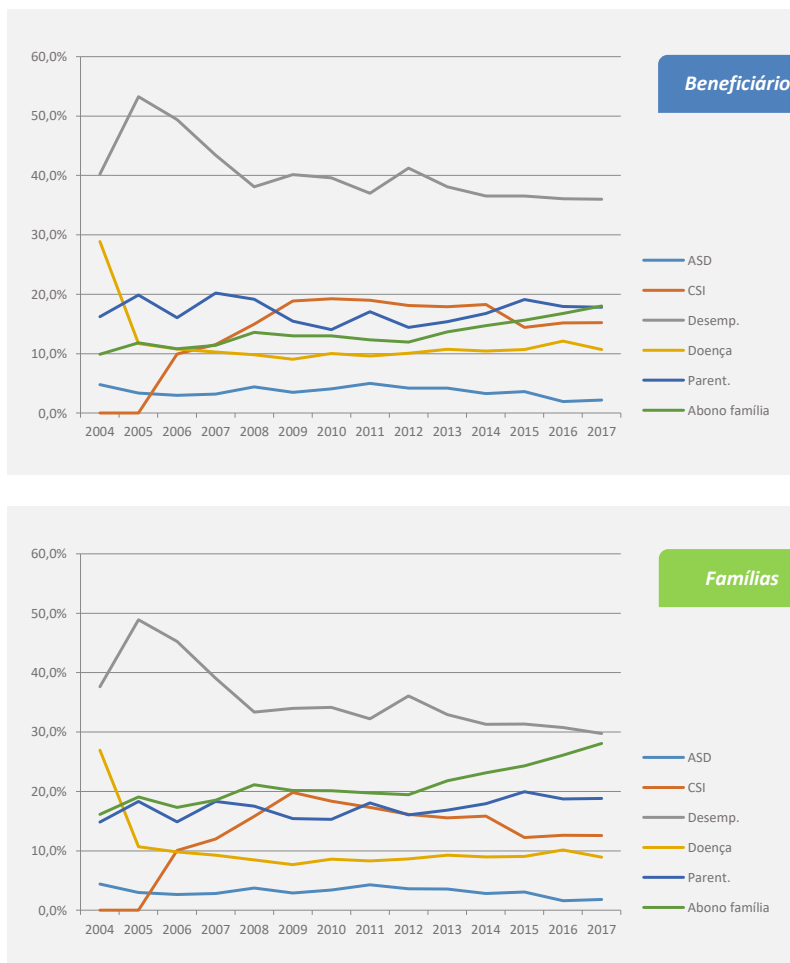


Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Outra dimensão a ter em conta na prestação RSI, em termos de rendimentos, é que esta pode acumular com diversas prestações sociais, nomeadamente com a pensão social de velhice, pensão de viuvez, pensão de orfandade, complemento por dependência, complemento solidário para idosos, bonificação por deficiência, subsídio por assistência de terceira pessoa, subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial, abono de família para crianças e jovens, abono de família pré-natal, subsídios no âmbito da parentalidade e adoção, subsídio de doença, subsídio de desemprego e prestação social para a inclusão (componente base).

Como se pode constatar nos gráficos seguintes, as prestações mais frequentemente acumuladas com o RSI correspondem às de desemprego, mais destacadas ainda na ótica da “família” (entre 30% e 40% do rendimento total das outras prestações auferidas). Tal como esperado, neste agregado ressalta ainda o rendimento que resulta da acumulação com prestações atribuídas no âmbito do abono de família, devido à existência de descendentes menores e em idade escolar. O *Complemento Solidário para Idosos* (CSI) representa ainda uma importância significativa, denotando o enquadramento da população mais idosa e com poucos recursos no âmbito de atribuição do RSI.

Figura 13 Percentagem do valor médio anual de outras prestações da Segurança Social pagas a *beneficiários* e a *famílias* com processamento de RSI, por ano e tipo de prestação



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS; Nota: ASD = Assistência a descendentes.

II.3. Análise da situação atual dos primeiros beneficiários do RSI

Neste ponto pretende-se efetuar uma caracterização longitudinal da população beneficiária do RSI, em dezembro de 2007 nos seguintes anos: 2010, 2013 e 2017. A escolha deste ano para iniciar a análise deve-se essencialmente ao estado de maturidade desta prestação. O RSI foi criado em 2003 após a revogação do RMG, mas o processo de transição dos beneficiários de RMG para RSI, após introdução do novo diploma, só estabilizou em 2006/2007. Os anos consequentes são períodos iguais ou superiores a três, coincidindo com anos de importantes alterações legislativas com impacto nos beneficiários desta medida, conseguindo-se ainda com essa amplitude perceber as alterações da situação financeira dos primeiros beneficiários do RSI.

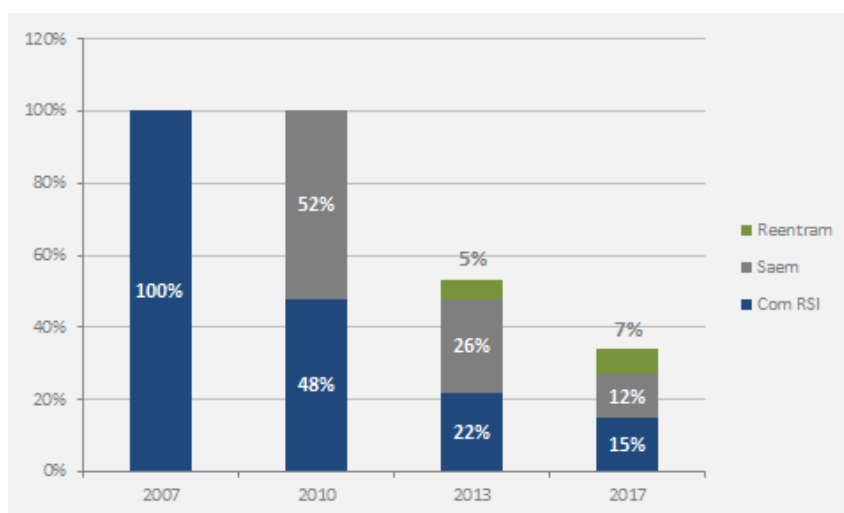
Nos diferentes momentos temporais analisou-se a inserção laboral dos adultos em idade ativa e respetivos descendentes, ainda crianças no início do período da análise, bem como, da forma possível com os dados existentes, a transmissão intergeracional da pobreza, acompanhando as trajetórias intergeracionais, de pais para filhos, nestes períodos, nomeadamente através das permanências na medida e das transições dos descendentes quando passam para idade ativa.

Para tal, foi construída uma base de dados assente numa fonte de dados administrativa do II, IP, para os anos indicados, com a informação disponível sobre a população beneficiária do RSI.

II.3.1. Fluxo de beneficiários e de famílias abrangidas pelo RSI - 2007, 2010, 2013 e 2017

Em dezembro de 2007, contabilizaram-se na base de dados 291 365 beneficiários do RSI integrados em 108 497 famílias, tendo sido este número apurado após identificação e correção de discrepâncias nos dados. A partir desse conjunto de indivíduos, construiu-se uma base de dados com o registo da sua situação na Segurança Social, em 3 anos distintos: 2010, 2013 e 2017.

Figura 14 Fluxo dos beneficiários de RSI em 2007 e nos anos subsequentes: 2010, 2013 e 2017

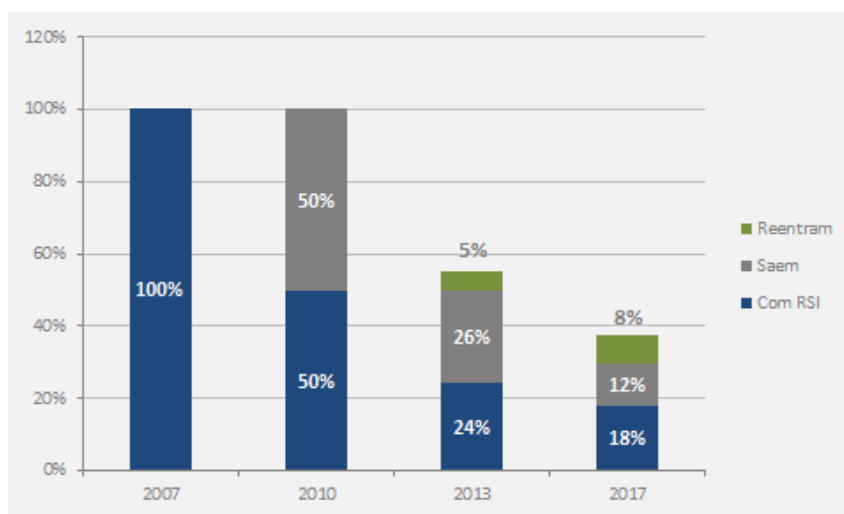


Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Em 2010, 52 % dos indivíduos que se encontravam identificados na base de dados no ano de 2007, deixaram de receber o RSI e 48 % continuaram a beneficiar desta prestação. Tanto em 2013 como em 2017, este comportamento repete-se, ou seja, mais de metade dos beneficiários que receberam RSI no período anterior, deixaram de receber o RSI. Contudo, observa-se uma reentrada na medida de 5 % dos beneficiários iniciais, em 2013, e 7 %, em 2017, indiciando uma tendência crescente.

O fluxo das famílias é muito idêntico ao observado nos beneficiários.

Figura 15 Fluxo das famílias com RSI em 2007 e nos anos subsequentes: 2010, 2013 e 2017



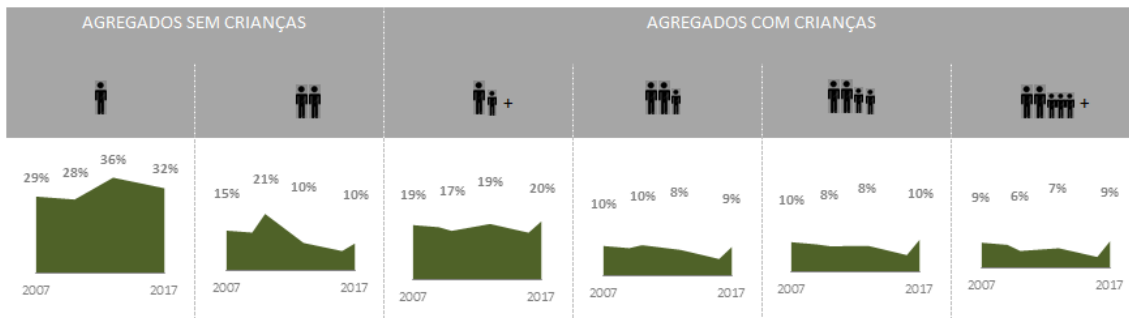
Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Em termos de tipologia familiar, e no que diz respeito aos agregados sem crianças, o gráfico seguinte permite concluir que, em 2007, o “adulto isolado” se destaca como o mais representativo (29 % do total das famílias), tendo a sua expressão aumentado significativamente nos períodos seguintes (sobretudo em 2013, em mais 7 p.p. em relação a 2007). O contrário é observado nas famílias constituídas por dois adultos e sem dependentes, tendo estas diminuído 5 p.p. entre 2007 e 2013 e 11 p.p. entre 2010 e 2013. No entanto, neste último ano, e em 2017, esta percentagem estabilizou nos 10 %.

Relativamente à percentagem de agregados com crianças, verifica-se, em todas as tipologias, uma tendência decrescente nos períodos seguintes, voltando a ganhar uma maior expressão em 2017. Por exemplo, as “famílias monoparentais” diminuíram a sua representação dos 19 % em 2007, para os 17 %, em 2010, tendo aumentado em 2017 para os 20 %. Os agregados constituídos por 2 adultos e 2 crianças diminuíram de 10 % em 2007 para 8 % em 2010 e 2013 voltando em 2017 para os 10 %.

Estas oscilações refletem as alterações legislativas que decorreram ao longo deste período, destacando-se a alteração da escala de equivalência pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que levou a uma prestação menos generosa e diminuiu o número de famílias abrangidas, quando estas eram constituídas por um maior número de adultos, e posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, para as famílias numerosas e/ou com filhos menores. Com a reintrodução da escala de equivalência da OCDE original, permitiu que mais famílias com maior número de crianças fossem abrangidas por esta medida (Decreto-Lei n.º 1/16, de 6 de janeiro).

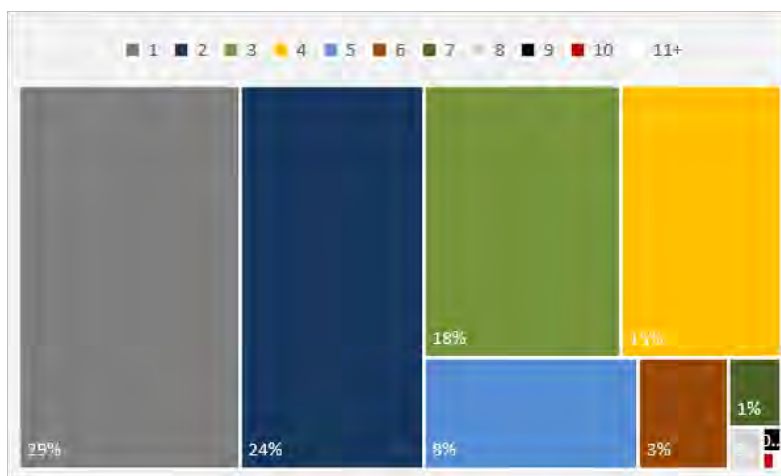
Figura 16 Principais tipologias familiares dos beneficiários do RSI de 2007, em 2010, 2013 e 2017



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

A par com os resultados do gráfico anterior, os agregados com 1 elemento são os mais predominantes entre as famílias beneficiárias do RSI em 2007 (29 %) e logo a seguir os agregados compostos por dois indivíduos (24 %). As dimensões familiares aumentam inversamente à sua representatividade no total dos agregados, existindo, neste universo, famílias numerosas compostas que possuem até 14 indivíduos.

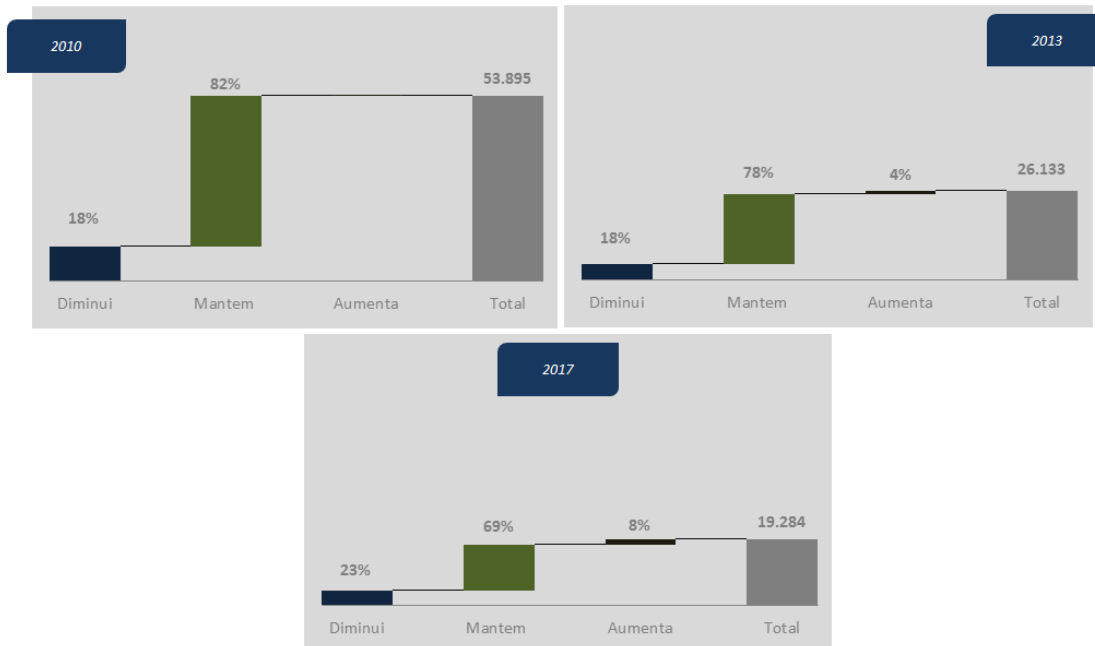
Figura 17 Distribuição dos agregados familiares com RSI por dimensão familiar, em 2007



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Maioritariamente (entre 69 % e 82 %), nos anos analisados a generalidade das famílias entre um período e outro mantêm a sua dimensão, contudo cerca de 1/5, entre cada período, perde um ou mais elementos. Em 2013, verifica-se um aumento da dimensão do agregado familiar em 4% das famílias e em 2017 de 8 %.

Figura 18 Evolução da dimensão familiar dos agregados com RSI de 2007, em 2010, 2013 e 2017

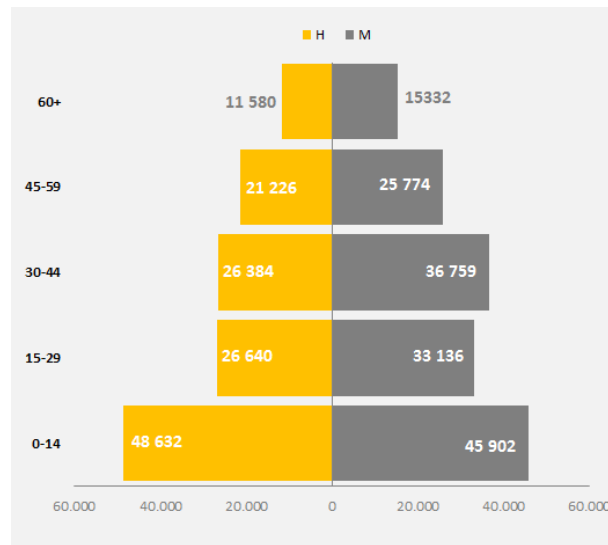


Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS

II.3.2. Caracterização dos beneficiários e ex-beneficiários do RSI - 2007, 2010, 2013 e 2017

Através da pirâmide etária é possível observar que, em 2007, as mulheres prevaleciam relativamente aos homens em todos os grupos etários exceto no dos 0 aos 14 anos de idade, sendo este o grupo com maior peso relativo. Outra conclusão que se pode retirar da análise da pirâmide etária é a característica jovem dos beneficiários desta medida, uma vez que esta abrange maioritariamente crianças dos 0 aos 14 anos pertencentes a agregados familiares beneficiários de RSI e pessoas dos 30 aos 44 anos.

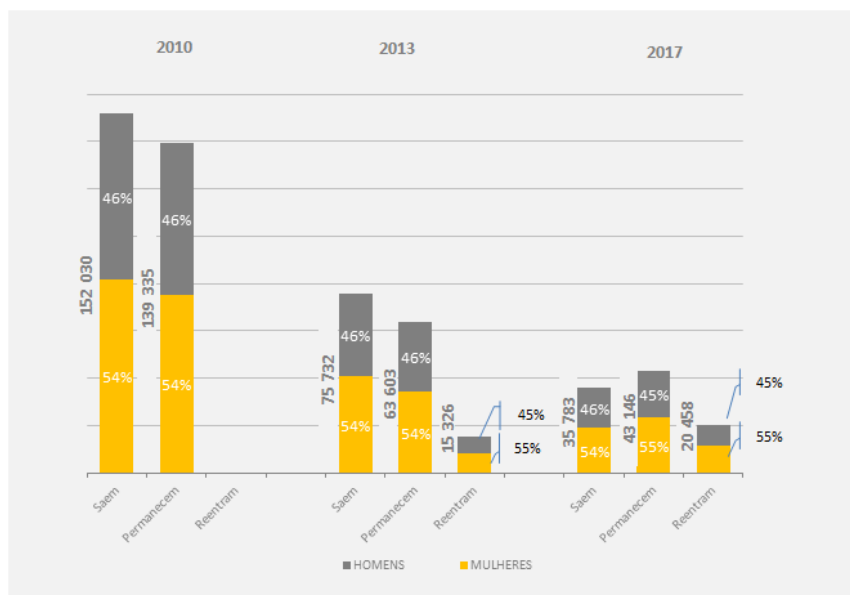
Figura 19 Pirâmide etária dos beneficiários de RSI, em 2007



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Ainda quanto ao sexo, cingindo à análise comparativa dos três anos em estudo face a 2007 e/ou ao ano anterior em análise, as entradas, as saídas e as reentras na medida, mostram-se muito homogêneas, ou seja, existe um maior número de mulheres face aos homens, mas a proporção mantém-se tanto nos beneficiários que saem da medida, como nos que voltam a entrar.

Figura 20 Evolução do número de beneficiários de RSI de 2007, em 2010, 2013 e 2017, por sexo



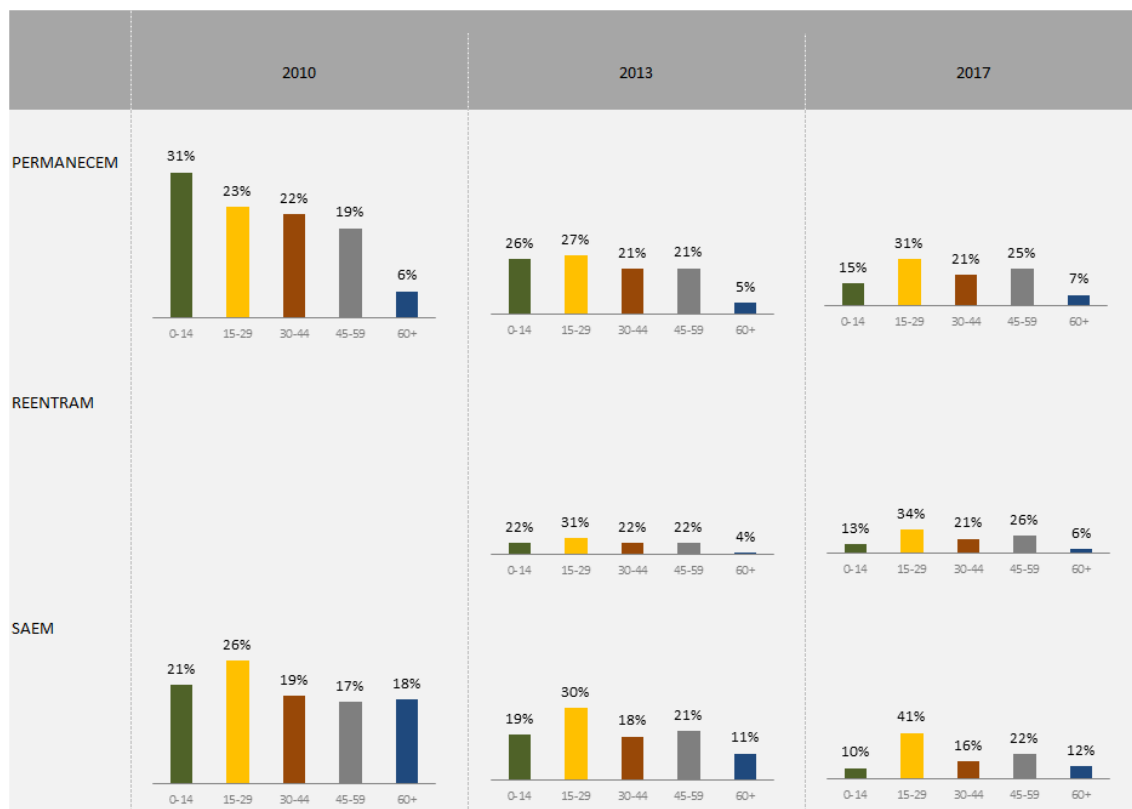
Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Já a análise aos fluxos de entrada e saída, consoante o grupo etário comparativamente com o estado na medida e o ano, mostra comportamentos diferentes.

Se em 2007 e 2010 a maior percentagem de indivíduos com RSI tinha uma idade entre os 0 e os 14 anos, nos anos seguintes este grupo perdeu expressão, tendo diminuído de 32 % em 2007 (31 % em 2010) para 26 % em 2013 e 15 % em 2015. A causa mais determinante para essa diminuição é o volume de crianças que saem da medida, mas também o facto de se estar a trabalhar com um grupo fechado, o qual, ao longo do período analisado (2010, 2013 e 2017) vai envelhecendo, podendo parte dos indivíduos pertencentes à coorte dos mais jovens passar para o escalão etário seguinte.

Em 2013, observa-se uma uniformização entre os grupos etários, à exceção do grupo dos beneficiários com 60 e mais anos. Em 2017 os indivíduos entre os 15 e os 29 anos, passam a ter mais representatividade.

Figura 21 Evolução do número de beneficiários de RSI de 2007 em 2010, 2013 e 2017, por grupo etário e consoante o seu estado na medida



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

A figura seguinte apresenta a situação de todo o grupo de beneficiários da medida em 2007, perante o trabalho. A primeira observação decorre que quase a totalidade dos mesmos não tem registo de remunerações declaradas à Segurança Social, no entanto, tal como reflete a figura 19 já analisada, parte significativa deste grupo é constituído, em 2007, por crianças que ainda não têm idade para estar no mercado de trabalho nos anos seguintes de análise.

Figura 22 Evolução do número de beneficiários de RSI de 2007 em 2010, 2013 e 2017, por situação face ao mercado de trabalho e consoante o seu estado na medida

Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Dos que permanecem na medida ao longo dos três períodos subsequentes de análise, a sua grande maioria permanece fora do mercado de trabalho. O grupo dos que reentram na medida apresenta características semelhantes, com altos níveis de ausência no mercado de trabalho. Contudo, no grupo dos beneficiários que saem da medida, o valor da participação no mercado de trabalho é mais expressiva, com 18 %, em 2010, e 11 %, em 2013. No ano de 2017 esse peso é de 24 %, tendo-se verificado um grande volume de entradas no mercado de trabalho, onde 20% do total dos que saem passam a ter registos de remunerações provenientes do trabalho. Este comportamento verificado nesse ano, nas entradas no mercado de trabalho, resulta da interação do ciclo económico e espelha a aceleração da atividade económica sentida nos últimos anos.

Dos 291 365 beneficiários de RSI existentes 2007, 10 % encontrava-se a trabalhar com uma remuneração base média mensal declarada de 368,64 euros. Volvida uma década, existiam ainda cerca de três mil beneficiários de RSI presentes no mercado de trabalho em que a remuneração base média mensal declarada se situava ligeiramente abaixo da anterior. Este valor mais baixo em 2017 relativamente a 2007, pode ser justificado pelas alterações das regras da medida entre um período e outro. Isto porque, apesar de, em 2007, o valor do RSI ser mais baixo do que em 2017, a capitação favorecia as famílias mais numerosas, permitindo o acesso à medida das famílias (à exceção do adulto isolado e das famílias monoparentais com um ou dois filhos) com maior rendimento do que em 2017¹⁴.

Em 2017, já não se encontravam na medida 78,2 % dos beneficiários de RSI de 2007, e destes, perto de 55 mil beneficiários encontravam-se no mercado de trabalho com uma remuneração média mensal

¹⁴ O valor RSI máximo para um adulto isolado passou de 177,05 euros em 2007 para 183,84 euros em 2017, ao passo que o valor RSI máximo para uma família constituída por dois adultos e duas crianças passou de 531,15 euros para 496,37 euros, entre 2007 e 2017.

declarada ligeiramente superior a 490 euros, encontrando-se abaixo do praticado na economia em 2017 (943,0 euros para remuneração base média mensal dos trabalhadores por conta de outrem ou 1133,34 euros para ganho médio mensal, segundo os dados do MTSSS/GEP, Quadros de Pessoal).

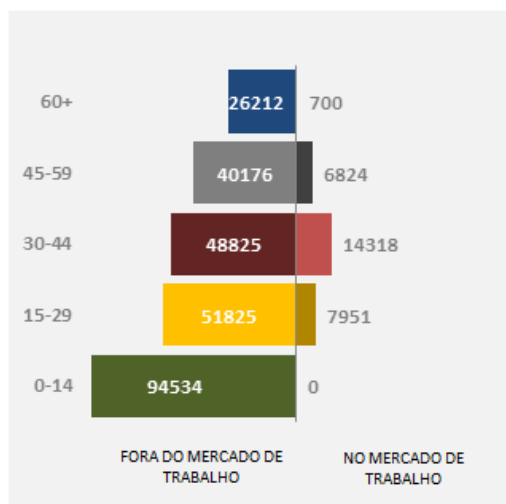
Tabela 4 Beneficiários do RSI de 2007 perante a situação no mercado de trabalho e remuneração base média declarada em 2007 e 2017

	2007			2017		
	Fora do mercado de trabalho	No mercado de trabalho	Remuneração base	Fora do mercado de trabalho	No mercado de trabalho	Remuneração base
Beneficiários RSI	261572	29793	368,64	60581	3023	360,33
Não Beneficiários de RSI				172812	54944	491,97

Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

No ano de início desta análise, dos cerca de 261 mil beneficiários de RSI que se encontravam fora do mercado de trabalho, mais de 94 mil eram crianças com idades inferiores a 15 anos. O escalão etário dos 30 aos 44 anos e logo a seguir dos 15 e 29 anos de idade são aqueles com maior representação no mercado de trabalho.

Figura 23 Número de beneficiários do RSI de 2007 perante a situação no mercado de trabalho, por escalão etário



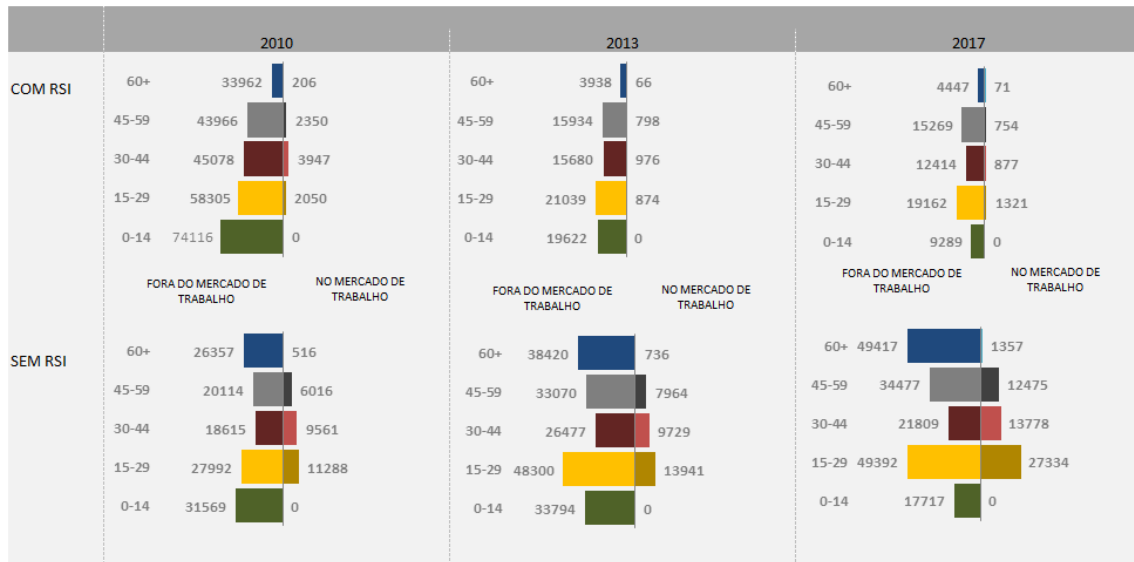
Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Partindo deste grupo de beneficiários de 2007, estratificado por estes escalões etários, tentou-se perceber a sua situação no mercado de trabalho nos anos de análise subsequentes. De uma forma genérica a maior parte dos indivíduos analisados encontra-se fora do mercado de trabalho, quer continue beneficiário de RSI ou quer tenha saído da medida.

Os beneficiários com RSI que se mantêm ao longo dos anos avaliados, não têm uma expressão significativa no mercado de trabalho, como já foi demonstrado nos gráficos anteriores. No entanto, dos que saem da

medida, o escalão dos 15 aos 29 anos é o que apresenta uma maior inserção no mercado de trabalho, em todos os anos e com especial incidência em 2017, o que, mais uma vez, poderá estar relacionado com a retoma do ciclo económico, e especialmente mostra estar a par com o crescimento do emprego deste segmento populacional.

Figura 24 Número de beneficiários do RSI de 2007 perante a situação no mercado de trabalho em 2010, 2013 e 2017 por escalão etário



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Tabela 5 Crianças beneficiárias do RSI de 2007 perante a situação no mercado de trabalho e remuneração base média declarada em 2017

	Fora do mercado de trabalho	No mercado de trabalho	Remuneração Base declarada
Beneficiários RSI	10096	1073	391,97
Não Beneficiários RSI	26241	17261	505,20

Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS

Outra forma de análise passou por tentar perceber se existia, no grupo das crianças de beneficiários de 2007, a transmissão intergeracional da pobreza. Para isso, analisaram-se os jovens adultos beneficiários de RSI existentes na base de dados em 2017 quanto à sua situação na medida, passado 10 anos, e no mercado de trabalho (quando se verifica registo de remuneração na Segurança Social), tendo sido calculada complementarmente a média das remunerações declaradas à Segurança Social.

Das 54 mil crianças beneficiárias de 2007, com condições para estar no mercado de trabalho em 2017, ou seja, aquelas que em 2017 tinham 18 ou mais anos de idade, verificou-se que 80 % já não eram beneficiárias desta prestação em 2017. E como se pode observar na tabela seguinte, destas a sua maioria não estão integradas no mercado de trabalho em 2017. Uma das possíveis causas para estes indivíduos não estarem no mercado de trabalho, é a possível continuidade dos estudos.

No entanto, dos jovens adultos que estão presentes no mercado de trabalho em 2017, apesar de auferirem em média, baixos salários, a sua larga maioria (mais de 17 mil jovens) deixou de ser beneficiária de RSI. Esta poderá ser uma das principais observações dos efeitos da medida quando se pretende estudar a quebra do ciclo da pobreza das famílias beneficiárias. São também poucos os beneficiários que se encontram, passados 10 anos, integrados no mercado de trabalho e continuam a perpetuar o acesso à prestação, podendo o fator para tal, passar pelos baixos rendimentos declarados, que em média são inferiores a 400 euros mensais.

II.3.3. Outros Rendimentos das famílias beneficiárias e ex-beneficiárias do RSI - 2007, 2010, 2013 e 2017

No sentido de se tentar perceber quais são os rendimentos complementares à prestação de RSI das famílias beneficiárias, foi realizada uma análise com base nas seguintes fontes de rendimentos das famílias em dezembro de 2007, 2010, 2013 e 2017: as remunerações declaradas à Segurança Social, pensões contributivas e não contributivas, da Segurança Social, prestações substitutivas do rendimento, tais como prestações de desemprego, de parentalidade, subsídio de doença e complemento solidário para idosos.

Na figura seguinte é possível observar a composição dos rendimentos dos agregados familiares com RSI em 2007, excluindo a própria prestação RSI.

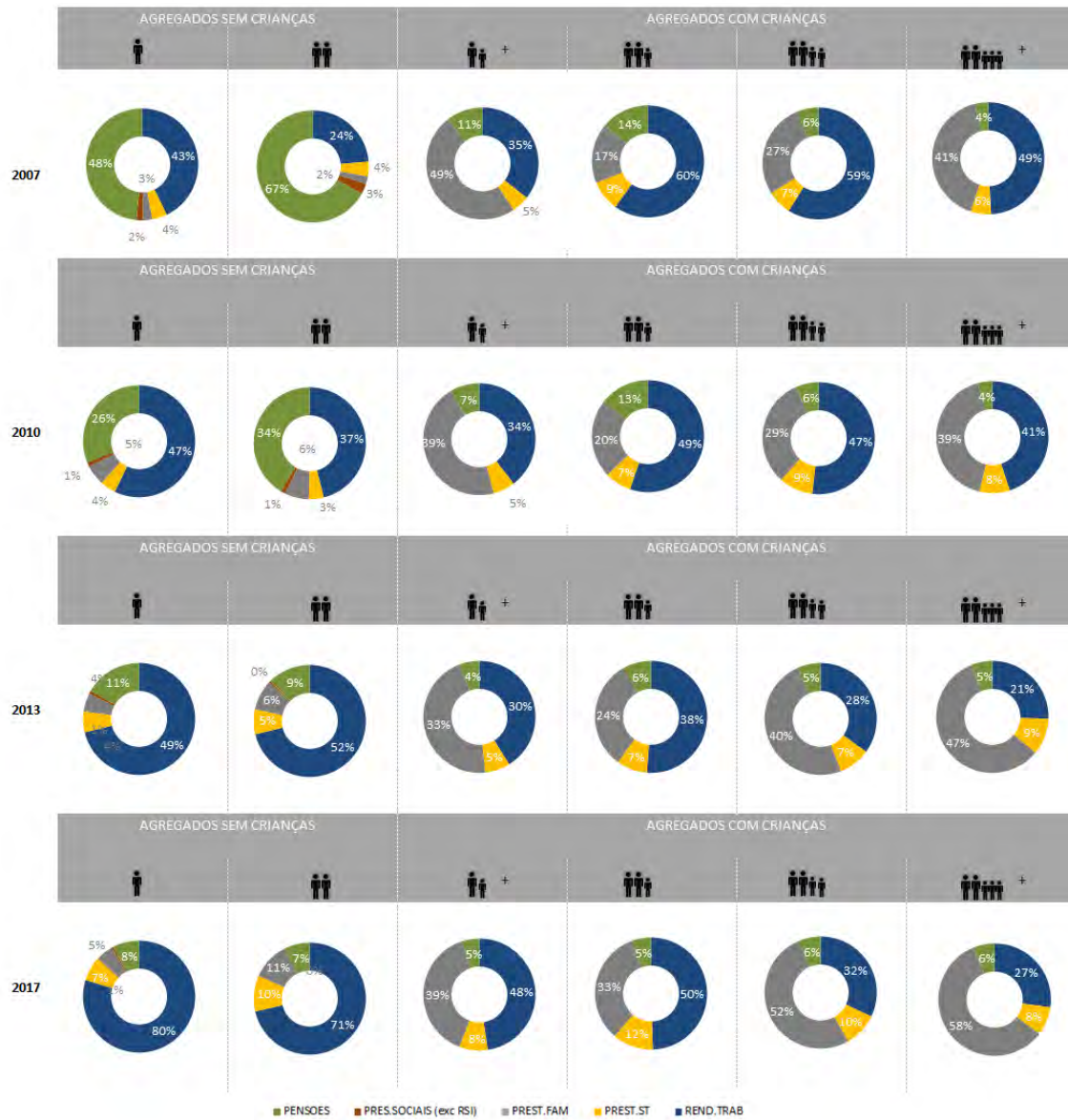
Nos agregados sem crianças até ao ano de 2010 é visível uma forte preponderância de rendimentos provenientes de pensões. Após a implementação do Complemento Solidário para Idosos (CSI), grande parte dos pensionistas idosos de baixos recursos passaram a beneficiar desta prestação, deixando de receber RSI, o que fez diminuir os rendimentos provenientes de pensões e de CSI, dentro dos agregados RSI nos anos seguintes da análise (2013 e 2017). Nesta tipologia de agregado familiar, os rendimentos provenientes de trabalho representam uma parte bastante significativa da composição dos rendimentos familiares, sendo que, no ano de 2017, os beneficiários pertencentes a agregados familiares sem crianças compunham os seus rendimentos por via primordial do trabalho, seguida de prestações substitutivas de rendimentos (desemprego, doença e parentalidade).

Em 2017, os rendimentos de trabalho passam a ser a principal fonte de rendimento nos agregados com um adulto e uma ou mais crianças, uma vez que nos anos anteriores a principal componente era proveniente de prestações familiares, seguida de rendimentos de trabalho.

Nas famílias com crianças, o peso das prestações familiares, especialmente devido ao abono de família para crianças e jovens, na composição dos rendimentos é um dos mais expressivos. Ainda assim, as componentes por via de trabalho (quer rendimentos de trabalho, quer prestações substitutivas de rendimentos) também apresentam um peso significativo, chegando em muitos casos a ser superior ao peso das prestações familiares.

Considera-se ainda importante ressaltar o aumento do peso das prestações familiares no ano de 2017, que coincide com o ano onde se efetuaram alterações legislativas no abono de família para crianças e jovens, nomeadamente o início do processo de convergência do valor de apoio de que dá às crianças entre os 12 meses e os 36 meses o montante de apoio atribuído às crianças até 12 meses e a reposição do 4.º escalão de rendimentos para as crianças até aos 36 meses (Portaria n.º 62/2017, de 9 de fevereiro).

Figura 25 Composição dos rendimentos das famílias beneficiárias do RSI de 2007, em 2007, 2010, 2013 e 2017, por tipologia familiar



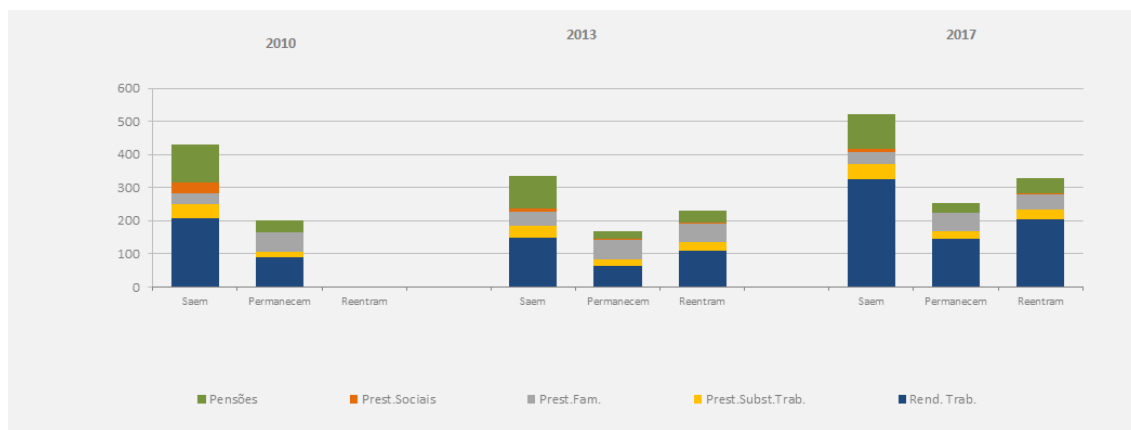
Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Da análise aos rendimentos médios mensais das famílias beneficiárias de RSI em 2007, nos períodos subsequentes, observa-se que quem se manteve na medida são sempre o grupo que apresenta os rendimentos médios mais baixos. Nota-se, também, que o ano onde se registaram os valores mais baixos (na globalidade não ultrapassavam os 200 euros/mês) foi em 2013, ano da crise económica e financeira do país.

Previsivelmente, os rendimentos dos beneficiários que saem da medida ao longo do tempo são mais elevados do que os restantes grupos (os que permanecem e os que reentram), sendo estes maioritariamente compostos por rendimentos provenientes de trabalho. As pensões (velhice, sobrevivência ou invalidez) são a segunda componente mais significativa dos beneficiários que saem da medida.

Do grupo dos beneficiários que reentra na medida, os rendimentos provenientes de trabalho são também os mais expressivos, no entanto, em 2017 estes são significativamente superiores aos de 2013 (perto do dobro, em termos médios mensais). Este crescimento poderá estar relacionado com as alterações legislativas de 2016, com o aumento do valor do RSI, o que permitiu a entrada de famílias com rendimentos superiores aos definidos anteriormente.

Figura 26 Rendimentos médios mensais (excluindo RSI) das famílias beneficiárias do RSI de 2007, em 2010, 2013 e 2017, por tipologia familiar por estado perante o RSI



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Parte III - Abordagem pela inclusão ativa

III.1. Enquadramento

O RSI, para além de incluir o direito a uma componente monetária de subsistência (prestação pecuniária incluída no subsistema de solidariedade), exige também o compromisso formal de subscrever e prosseguir um **programa de inserção**, acordado entre o agregado familiar e o Núcleo Local de Inserção (NLI). Esta dualidade, nomeadamente a componente de “inserção”, representou um novo desafio no âmbito da ação social, promovendo a cooperação em diversos eixos - *Estado, parceiros sociais, instituições de solidariedade, autoridades municipais e sociedade (cidadãos)*. Enquanto o primeiro se compromete a conceder uma prestação financeira, o primeiro e o segundo apostam na criação de oportunidades para a inserção social, e os últimos comprometem-se a seguir as trajetórias de inserção que foi possível criar¹⁵.

O benefício da partilha, pelos diversos intervenientes, na implementação de políticas sociais é defendido por alguns autores (Ferreira, 2000; Hespanha, 2000), por diversos fatores: não só pela *proximidade às comunidades*, promovendo um maior conhecimento da realidade social local, mas também pela *maior rapidez e flexibilidade na intervenção*, pela *maior capacidade de dinamizar parcerias locais* e de articular recursos e respostas, assim como os próprios *impactos nas instituições e na capacidade de influenciar a conceção e implementação de políticas sociais*¹⁶.

Assim, no caso do RSI, o objetivo é o de aplicar um conjunto participativo de medidas, em que cada interveniente se compromete a definir um percurso que conduza, gradualmente, à integração, autonomia e inclusão social do beneficiário. Esta última é aqui entendida na sua multidimensionalidade, isto é, pretende-se que os titulares do RSI disponham dos recursos económicos essenciais, mas também lhes seja garantido o acesso a direitos fundamentais como a educação, a saúde e a habitação. O programa de inserção consiste, por isso, num conjunto articulado e coerente de ações faseadas no tempo, sendo estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar beneficiário do RSI.

A formalização e aceitação do programa de inserção é concretizada através da celebração de um **acordo de inserção**, posteriormente designado por **contrato de inserção**, subscrito pelo coordenador do NLI, pelos representantes dos organismos que integram responsáveis pelo desenvolvimento das ações de inserção estabelecidas, bem como pelo titular da prestação e pelos maiores de 16 anos que integram o respetivo agregado familiar. Deve ser elaborado e subscrito mediante acordo, celebrado entre o NLI e o titular do direito ao RSI, no prazo máximo de 60 dias após a atribuição da prestação pecuniária.

Em anexo encontra-se a listagem com as 146 tipologias de ações existentes (anexo 3), que se podem enquadrar, formalmente, em seis “áreas de inserção” - *Ação Social, Emprego, Saúde, Educação, Formação Profissional e Habitação*.

O contrato de inserção é proposto ao agregado familiar, sendo que este poderá ter ações desenvolvidas em diferentes áreas de inserção, nomeadamente:



¹⁵ Ferro Rodrigues, Diário da Assembleia da República, 1996: 2214.

¹⁶ Nos termos do estudo: “Impactos dos Acordos de Inserção no Desempenho do RSI (2006-2009)” (ISCTE-IUL, fevereiro 2012).

- Aceitação de trabalho ou de formação profissional;
- Frequência de sistema educativo ou de aprendizagem;
- Participação em programas de ocupação, ou outros de caráter temporário, que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou satisfaçam necessidades sociais e comunitárias;
- Cumprimento de ações de orientação vocacional, de formação e reabilitação profissional;
- Cumprimento de ações de prevenção, tratamento e reabilitação na área da toxicod dependência;
- Desenvolvimento de atividades no âmbito das instituições de solidariedade social;
- Utilização de equipamentos de apoio social;
- Apoio domiciliário;
- Incentivos à criação de atividades por conta própria ou à criação do próprio emprego.

Deste conjunto de atividades/ações, a integração ocupacional torna-se, assim, premente e indissociável da inserção social. Mas esta não se esgota na dimensão laboral. De facto, o *trabalho* continua a ser a finalidade máxima do processo de inserção, embora não constitua uma etapa exclusiva, na medida em que a lei portuguesa prevê outras medidas e instrumentos de inserção. Mais do que uma “ativação laboral”, pretende-se dar resposta a um conjunto de necessidades de subsistência que se encontram claramente num domínio da “ativação social”, promovendo uma política social ativa.

Embora sempre presente desde o início da aplicação em Portugal do regime de rendimento mínimo, a componente de integração ocupacional foi reforçada após 2003, com a alteração para o RSI.

Precisamente em 2003 foi introduzido um novo mecanismo de gestão no que respeita à aplicação do programa de inserção social. Os chamados *protocolos*, que agora entraram numa segunda fase de produção, tinham como objetivo melhorar a eficácia do processo de contratualização entre o beneficiário e o programa¹⁷. 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 desenvolvam trabalho de solidariedade social na área do NLI. Estes protocolos surgem sempre que se identifique a falta ou a insuficiência de recursos técnicos qualificados dentro do território do NLI.

Em síntese, pretende-se promover uma perspetiva do beneficiário do RSI que passará pela produção de um utente ativo, participante e comprometido, com um projeto de inserção que visa a sua autonomia. Conforme sistematizado por Francisco Branco (2008), o “utente” aqui é assumido como “pessoa” (ser singular, privilegiando uma lógica de intervenção personalizada), como “indivíduo concreto” (a sua biografia constitui o instrumento fulcral para a articulação entre intervenção e as singularidades do indivíduo), como “sujeito participante responsável” (papel ativo e corresponsabilizante do processo de intervenção e integração social) e ainda como “sujeito contratual” (centralidade da implicação e participação do utente no seu plano de inserção por via do seu acordo de inserção).

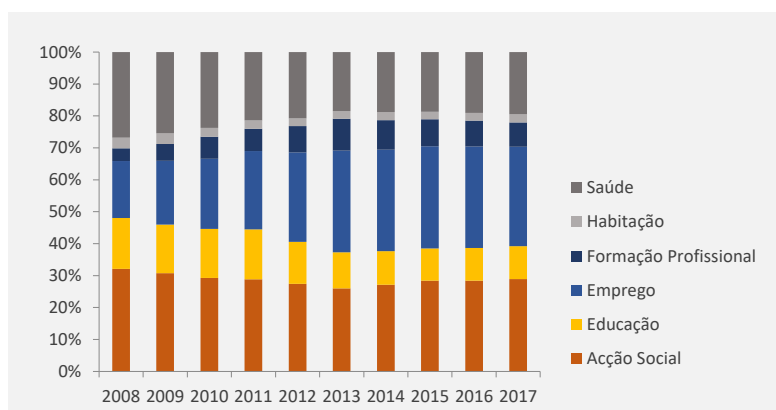
¹⁷ A identificação de falhas na componente de inserção do programa, nomeadamente a falta de recursos humanos para assegurar uma interação individualizada e próxima e uma monitorização dos processos foi a principal razão para a criação destes protocolos e para a sua reformulação após 2005.

III.2. Evolução dos acordos/contratos de inserção por áreas de inserção (2009-2017)

A contratualização de um programa de inserção está inerente à atribuição do RSI e tem implícito um conjunto de ações que poderão estar direcionadas para diferentes áreas, nomeadamente a “Ação Social”, o “Emprego”, a “Formação Profissional”, a “Educação”, a “Saúde” e a “Habitação”. De notar que o beneficiário e/ou família beneficiária do RSI poderá usufruir de mais do que uma ação, dependendo do diagnóstico efetuado e do contexto familiar. A “inserção” é, assim, entendida num sentido mais lato, sempre com o objetivo de potenciar uma gradual autonomia e integração social do beneficiário, numa contratualização que requiere direitos e deveres de ambas as partes. Em 2017, o número de ações associadas aos contratos de inserção assinados ultrapassou os 303 mil, sendo que, se se considerar o número de famílias abrangidas pelo RSI, pode concluir-se que, em média, cada família beneficiou de 2,2 ações de inserção no decorrer desse ano.

O número de ações concretizadas em cada ano, para o período compreendido entre 2008 e 2017, encontra-se representado no gráfico e quadro seguintes (figura 27 e tabela 6), sendo ainda desagregado por área de inserção. Indicam-se, ainda, as variações anuais e o peso relativo de cada ação em 2007, destacando-se a área do “emprego” e da “ação social”. Na Tabela 7 encontram-se detalhadas as principais ações contratualizadas, por área de inserção, em 2017.

Figura 27 Peso relativo de cada área de inserção no total das ações contratualizadas, RSI, 2008-2017



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Tabela 6 Número de ações associadas aos contratos de inserção assinados por ano, 2008-2017

Área de Inserção	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Peso rel. (2017)
<i>Ação Social</i>	37.508	49.195	51.462	69.184	77.385	78.012	91.108	95.514	90.280	78.214	25,8%
<i>Educação</i>	18.542	24.332	26.980	37.588	37.158	34.015	35.242	33.756	32.480	27.940	9,2%
<i>Emprego</i>	20.776	31.997	38.543	58.854	78.962	95.404	106.517	107.540	100.718	84.158	27,7%
<i>Formação Profissional</i>	4.681	8.394	12.077	16.776	23.220	29.840	31.093	28.312	25.727	20.594	6,8%
<i>Habitação</i>	3.923	5.430	4.932	6.294	6.767	7.294	8.438	8.044	7.831	6.881	2,3%
<i>Saúde</i>	31.229	40.679	41.684	51.363	58.666	55.513	63.076	62.743	60.424	52.750	17,4%
<i>Outras</i>	6.501	10.331	13.826	26.791	39.166	50.922	52.859	47.905	42.324	32.886	10,8%
TOTAL	123.160	170.358	189.504	266.850	321.324	351.000	388.333	383.814	359.784	303.423	100,0%
Var. anual		38,3%	11,2%	40,8%	20,4%	9,2%	10,6%	-1,2%	-6,3%	-15,7%	

Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Nota: Cada beneficiário pode enquadrar-se em mais do que uma ação de inserção no ano.

Tabela 7 Peso relativo de cada área de inserção no total das ações contratualizadas e descritivo das principais ações contratualizadas por área de inserção, RSI, 2017

	2017
Educação	
Integração no ensino básico (1º, 2º e 3º Ciclos)	9%
Apoio educativo às crianças e aos jovens	
Integração na pré-escola	
Formação Profissional	
Integração em cursos de Formação e Emprego	7%
Cursos de Educação e Formação de Adultos	
Integração em Formação Profissional para desempregados	
Emprego	
Plano Pessoal De Emprego	28%
Integração no mercado de trabalho	
Acompanhamento na procura de emprego	
Saúde	
Ações de prevenção primária (educação para a saúde, planeamento familiar, plano nacional de vacinação, saúde infantil, saúde materna)	17%
Consultas de medicina familiar	
Acompanhamento intensivo em situação de doença	
Habituação	
Regularização Da situação habitacional	2%
Apoio na procura de uma nova habitação	
Arrendamento Público: Programa de Realojamento	
Ação Social	
Acompanhamento psicossocial	
<i>Ações De Apoio À Organização Da Vida Quotidiana</i>	22,3%
<i>Apoios Em Questões De Carácter Geral</i>	
<i>Apoio Ao Exercício Da Cidadania</i>	
Integração em respostas sociais	26%
<i>Respostas Sociais para família e comunidade</i>	
<i>Respostas sociais para crianças e jovens</i>	
<i>Outras (toxicodependentes, pessoas em situação de dependência, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças do foro mental ou psiquiátrico, pessoas com VIH/SIDA)</i>	3,4%
Outras	11%
TOTAL	100%

Fonte: ASGB Datamart, II, IP e ISS, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Da análise decorrem os seguintes factos:

- 1) O número de ações decresceu, de forma consecutiva, nos últimos três anos e, mais significativamente, em 2017, refletindo diversos fatores, nomeadamente a evolução positiva do cenário macroeconómico (melhoria dos indicadores relativos ao mercado de trabalho) e a diminuição dos protocolos acordados entre os diversos parceiros no último ano;

- 2) A área do “emprego” e da “ação social” correspondem às áreas de ação mais significativas, constatando-se ainda, nos últimos anos, uma alteração da sua preponderância. De facto, o *emprego* passou a constituir, desde 2012, a área que inclui um maior número de ações, cerca de 27,7 % do total em 2017 (84,2 mil, em dimensão absoluta), sendo que este apoio se pode concretizar em diversas valências, nomeadamente através da elaboração de um *plano pessoal de emprego*, na *integração no mercado de trabalho*, ou ainda no *acompanhamento na procura ativa de emprego*.

A *ação social*, com uma representatividade de 25,8 % do total (78,2 mil ações), poderá incluir a *integração em respostas sociais*, dirigidas principalmente às crianças e jovens e à família e comunidade e, ainda, o *acompanhamento psicossocial*, nomeadamente em ações de apoio à organização da vida quotidiana, ao exercício da cidadania e em questões de carácter geral. Esta última componente assume um carácter mais relevante (22 % do total). Por ordem decrescente de importância relativa, segue-se a área da “Saúde”¹⁸ (17,4 %), a “Educação”¹⁹ (9,2 %), a “Formação Profissional”²⁰ (6,8 %) e, por último, a “Habitação”²¹ (2,3 %). Notou-se uma maior estabilidade na importância relativa destas ações nos últimos anos, destacando-se, no total, a ligeira tendência de crescimento do peso relativo das ações enquadradas no âmbito da *ação social*.

Nesta fase, seria talvez importante perceber como se distribui este número no território nacional, isto é, será que existe uma preponderância de determinado tipo de ações numa região específica do país? E como se tem processado esta evolução nos últimos anos?

Os dados territoriais permitem não só concluir que o maior número de ações de inserção foi realizado na região Norte do país, mais propriamente no distrito do Porto, como também que este número cresceu significativamente a partir de 2011, conforme se depreende do gráfico seguinte. Para a hegemonia verificada no distrito concorrem, entre outros, os procedimentos administrativos adotados mas, principalmente, o maior peso da população vulnerável à pobreza e exclusão nesta região, que apresenta também um maior peso de situações de desemprego, baixos níveis de escolaridade e, ainda, uma tipologia familiar mais numerosa da população carenciada.

Em 2017, o distrito do Porto concentrou 35,6 % do número total de ações de inserção concretizadas nesse ano, seguido de Lisboa (11,6 %) e de Setúbal (7,9 %). Estes três distritos concentram mais de metade do número de ações assinadas (55,1 %).

Resta referir que a menor dimensão das ações relativamente ao anterior quadro resulta da ótica de extração ser distinta, isto é, neste caso reporta-se ao titular do processo familiar, enquanto a primeira estatística diz respeito ao número total de contratos assinados.

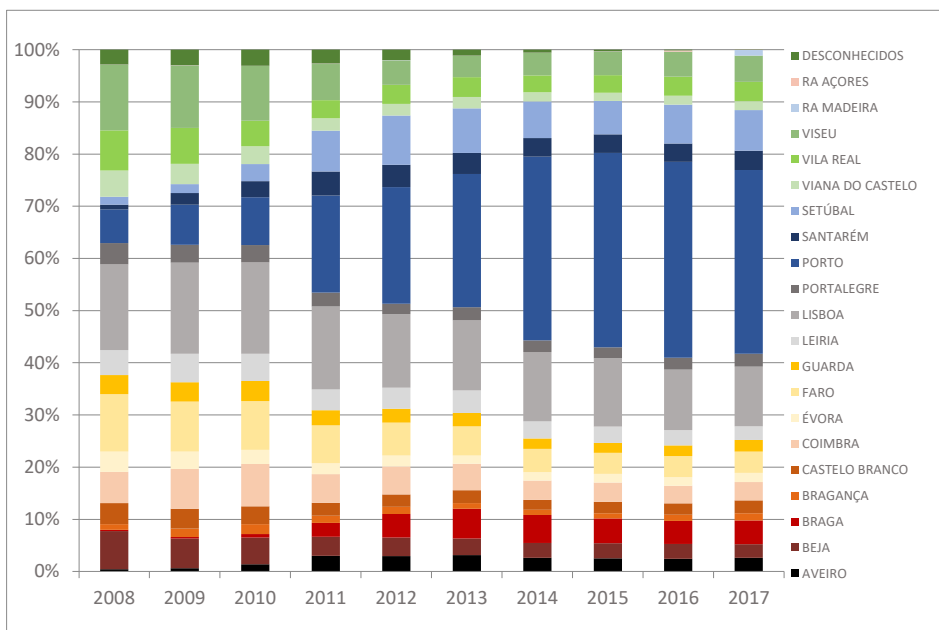
¹⁸ Enquadra *ações de prevenção primária* (educação para a saúde, planeamento familiar, plano nacional de vacinação, saúde infantil, saúde materna), *consultas de medicina familiar* e *acompanhamento intensivo em situação de doença*.

¹⁹ Engloba a *integração no ensino básico* (1.º, 2.º e 3.º Ciclos), o *apoio educativo às crianças e aos jovens* e a *integração na pré-escola*.

²⁰ Inclui a *integração em cursos de Formação e Emprego*, *cursos de Educação e Formação de Adultos* e *integração em Formação Profissional para desempregados*.

²¹ Apoio na *regularização da situação habitacional*, na *procura de uma nova habitação* e no *arrendamento público* (Programa de Realojamento).

Figura 28 Ações de inserção por distrito de residência do titular do processo familiar (Continente), 2008-2017



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

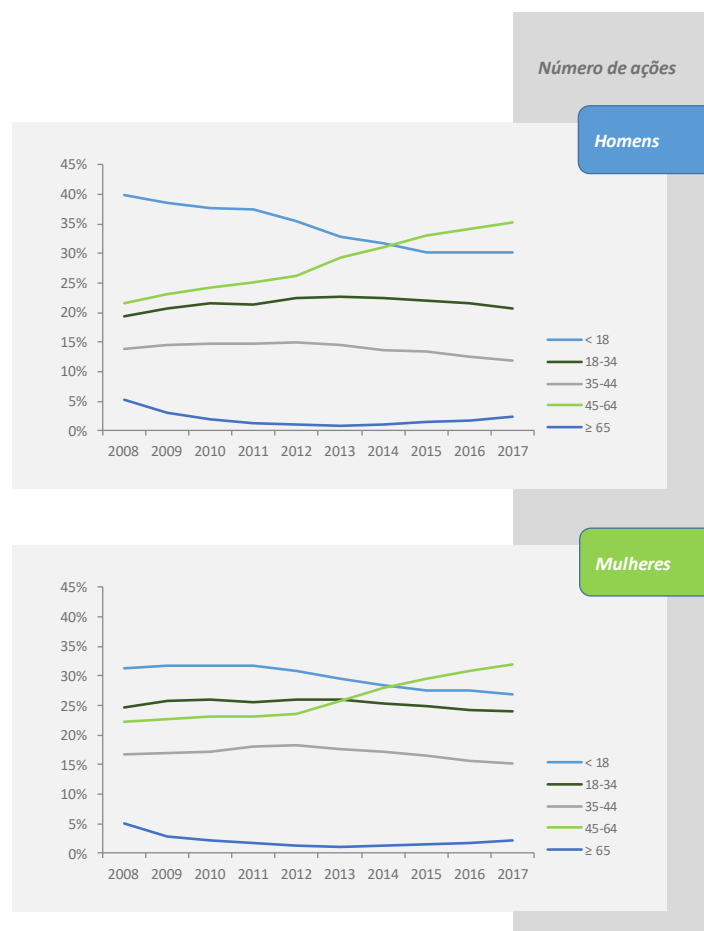
Tabela 8 Ações de inserção por distrito de residência do titular do processo familiar (Continente), 2008-2017

Distrito	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Peso rel. (2017)
AVEIRO	353	658	1.524	4.600	5.050	4.888	4.846	4.606	4.283	4.033	2,7%
BEJA	5.884	5.918	5.704	5.566	6.134	5.002	5.323	5.244	5.113	3.982	2,6%
BRAGA	199	278	752	4.066	7.759	8.928	9.930	8.671	7.832	6.924	4,6%
BRAGANÇA	867	1.681	2.091	2.163	2.393	1.672	1.832	1.821	2.078	2.075	1,4%
CASTELO BRANCO	3.227	3.936	3.821	3.729	4.059	3.874	3.537	3.917	3.866	3.763	2,5%
COIMBRA	4.808	7.964	9.014	8.439	9.186	7.948	6.892	6.722	6.004	5.370	3,6%
ÉVORA	3.138	3.454	3.004	3.206	3.628	2.441	2.961	3.067	2.932	2.708	1,8%
FARO	8.848	9.929	10.372	11.099	10.848	8.725	8.275	7.366	7.201	6.183	4,1%
GUARDA	2.950	3.888	4.283	4.466	4.559	4.065	3.688	3.419	3.622	3.451	2,3%
LEIRIA	3.849	5.661	5.783	6.113	6.945	6.706	6.144	5.667	5.243	3.988	2,6%
LISBOA	13.205	18.126	19.441	24.309	24.173	21.029	24.625	23.845	20.502	17.450	11,6%
PORTALEGRE	3.298	3.570	3.712	4.121	3.462	3.906	4.110	3.801	4.085	3.724	2,5%
PORTO	5.170	7.951	10.138	28.493	38.393	39.931	65.407	67.863	66.685	53.761	35,6%
SANTARÉM	740	2.335	3.455	7.046	7.395	6.305	6.602	6.454	6.196	5.613	3,7%
SETÚBAL	1.205	1.784	3.656	11.976	16.224	13.370	12.978	11.622	13.201	11.906	7,9%
VIANA DO CASTELO	4.034	4.057	3.781	3.638	3.828	3.399	3.282	2.862	3.101	2.602	1,7%
VILA REAL	6.180	7.147	5.430	5.261	6.279	5.913	5.971	6.173	6.413	5.646	3,7%
VISEU	10.145	12.432	11.620	10.649	8.100	6.415	8.071	8.106	8.554	7.633	5,1%
TOTAL	78.100	100.769	107.581	148.940	168.415	154.517	184.474	181.226	176.911	150.812	100,0%
Variação anual		29,0%	6,8%	38,4%	13,1%	-8,3%	19,4%	-1,8%	-2,4%	-14,8%	

Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Dos dados disponibilizados pelo IEFP, é ainda possível concluir que a idade dos beneficiários das ações de inserção no âmbito do “emprego e formação profissional” se alterou nos últimos anos, como se depreende dos gráficos seguintes, em que se discriminaram as estatísticas por sexo.

Em termos globais, pode concluir-se que, a partir de 2014, o escalão etário mais representativo passou a ser o dos “45-64 anos”, em detrimento do escalão “<18 anos”. A quebra mais abrupta do escalão “<18 anos” ocorreu no sector masculino - cerca de 10 pontos percentuais entre 2008 e 2017 (de 39,9 % para 30,1 %). Na população feminina, abrangida pelas ações de inserção no âmbito do “emprego e formação profissional”, destaca-se a maior importância relativa das beneficiárias com idade mais avançada, entre os 45 e os 64 anos, que cresceu 8,8 pontos percentuais entre 2010 e 2017.

Figura 29 Ações de inserção por escalão etário e sexo, 2008-2017

Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

A redução do número de beneficiários com idade inferior a 18 anos poderá ser explicada por diversos fatores, nomeadamente devido a alterações demográficas, legislativas e conjunturais. A maior abrangência de idades mais avançadas poderá ser consequência, entre outros fatores, de perdas de rendimento em idade ativa por motivos de acompanhamento a terceiros (maior incidência na população feminina), situações de doença, incapacidade para o trabalho e situações prolongadas de desemprego.

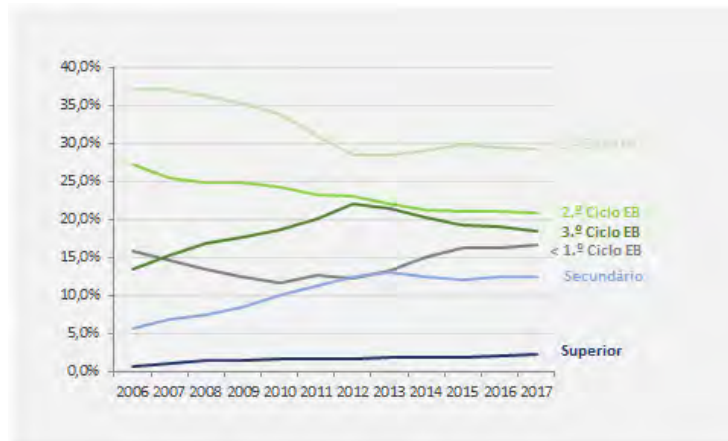
III.3. Caracterização dos beneficiários com acordos/contratos de inserção (2009-2017)

Da distribuição global das ações de inserção e da desagregação a nível territorial depreende-se que a área do “Emprego” assume particular relevância, não só pela importância relativa no cômputo global das ações, como também no estudo do perfil dos beneficiários ao nível das suas habilitações escolares e potencial integração no mercado de trabalho, que permitirá, eventualmente, conduzir a uma gradual autonomia económica a curto/médio prazo.

Assim, irá proceder-se, seguidamente, a uma análise mais detalhada deste universo, nos termos dos dados indicados pelo IEFP, entidade parceira com representação obrigatória nos NLI. Segundo a informação disponibilizada, mais de metade dos beneficiários encontra-se inscrito em ações no âmbito do emprego e/ou formação profissional (51 %), um peso relativo que se tem mantido sensivelmente constante desde 2014. Mas qual o perfil destes beneficiários, em termos de escolaridade, situação face

ao emprego e distribuição geográfica e etária? A figura17 traduz a evolução por nível de escolaridade, desde 2006.

Figura 30 Caracterização dos beneficiários do RSI - nível de escolaridade - Componente inserção, 2006-2017 (peso relativo na média mensal)

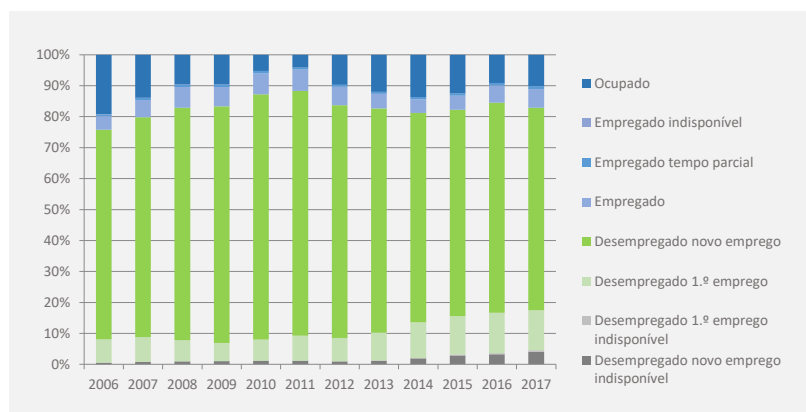


Fonte: IEFP; cálculos GEP-MTSSS.

Destaca-se que o sector mais representativo - cerca de 30 % do total - possui habilitações ao nível do primeiro ciclo (ensino básico), ainda assim, observou-se uma quebra significativa face aos primeiros anos em análise. Desde 2014, que tem aumentado o grupo relativo à ausência de qualquer nível de escolaridade (“< 1.º Ciclo EB”, cerca de 15 % do total). Outro agregado em crescimento reporta-se aos beneficiários com habilitações ao nível “Superior” e que representaram, em 2017, cerca de 2,2 % do total, ainda assim, o dobro do peso relativo registado em 2007.

O gráfico seguinte evidencia a situação dos beneficiários do RSI face ao emprego, constatando-se que mais de 65 % se reportam a desempregados à procura de novo emprego. Verifica-se, no entanto, uma tendência decrescente destes beneficiários desde 2011. Os restantes grupos, mais residuais, revelam que os desempregados a procurarem o primeiro emprego têm registado uma subida nos anos mais recentes, tendo o seu peso relativo ultrapassado os dois dígitos a partir de 2014 (média de 12,5 % entre 2014 e 2017).

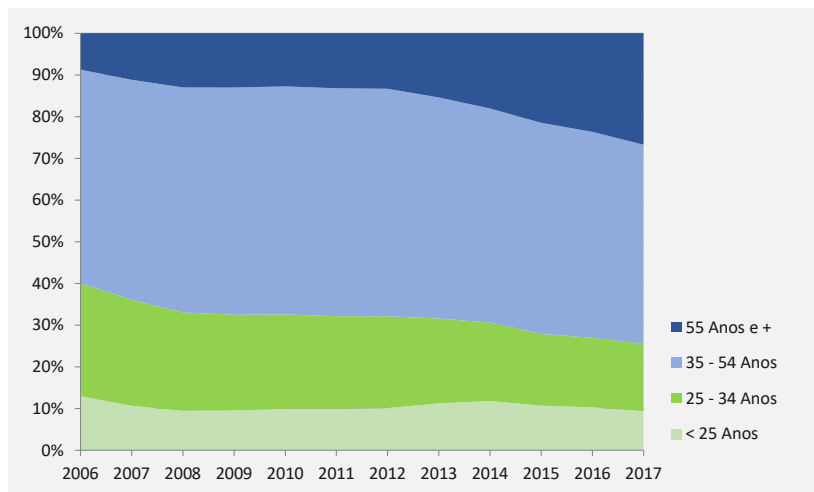
Figura 31 Caracterização dos beneficiários do RSI - Situação face ao emprego - Componente Inserção 2006-2017 (peso relativo na média mensal)



Fonte: IEFP; cálculos GEP-MTSSS.

Em termos de escalão etário, expõe-se seguidamente a evolução do seu peso relativo desde 2006, para os seguintes intervalos: “até aos 25 anos”, “entre 25 e 34 anos”, “entre os 35 e 54 anos” e idade “superior a 55 anos”.

Figura 32 Caracterização dos beneficiários do RSI - Distribuição etária - Componente Inserção 2006-2017 (peso relativo na média mensal)

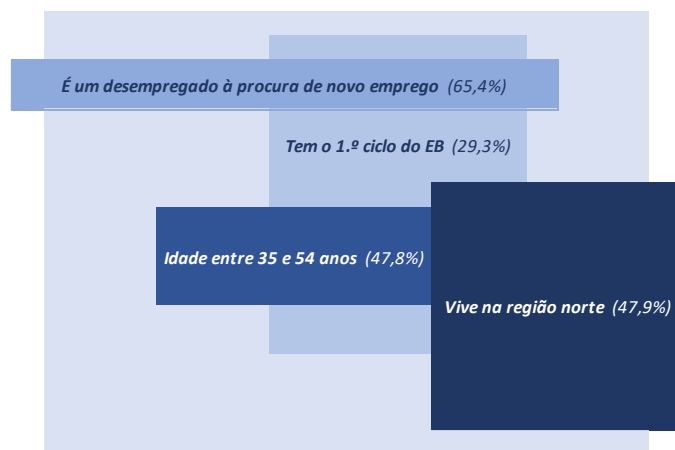


Fonte: IEFP; cálculos GEP-MTSSS.

Tal como esperado, o maior número de beneficiários situa-se no período de vida mais ativo, entre os 35 e os 54 anos (cerca de metade dos beneficiários), mas verifica-se também que o intervalo de mais idade, acima dos 55 anos, mais do que duplicando a sua importância relativa nos últimos dez anos: de 11,2 %, em 2007, para 26,7 %, em 2017.

Em síntese, e de acordo com os dados administrativos do IEFP, o perfil do beneficiário do RSI - em termos de idade, escolaridade, situação face ao emprego e local de residência - a frequentar uma ação no âmbito do emprego e/ou formação profissional é o seguinte:

Figura 33 Perfil-tipo de um beneficiário do RSI a frequentar uma ação no âmbito do emprego e/ou formação profissional (2017)



Fonte: IEFP.

O desenho do perfil de um beneficiário do RSI a frequentar uma ação no âmbito do “emprego” e/ou “formação profissional” corresponderá a um indivíduo com idade compreendida entre 35 e 54 anos, com o primeiro ciclo do ensino básico, desempregado à procura de um novo emprego e a viver na região norte do país.

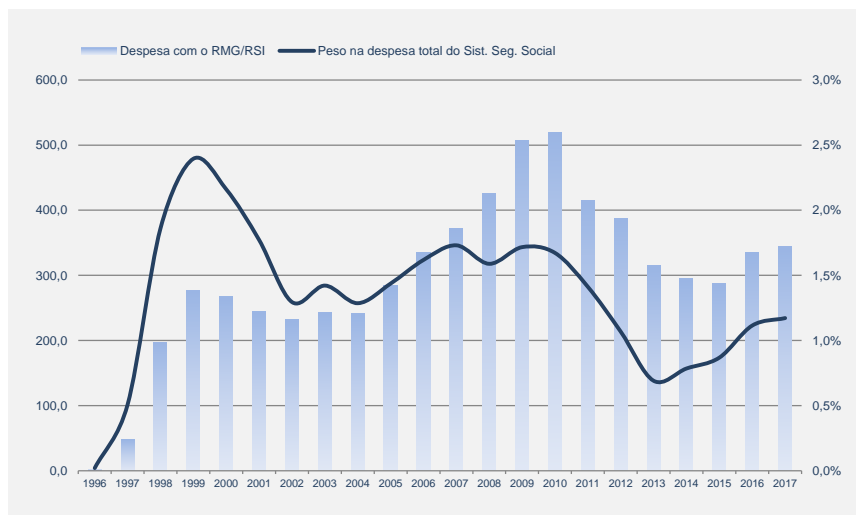
Parte IV - Evolução da despesa com o RSI e impacto das alterações legislativas

IV.1. Evolução da despesa

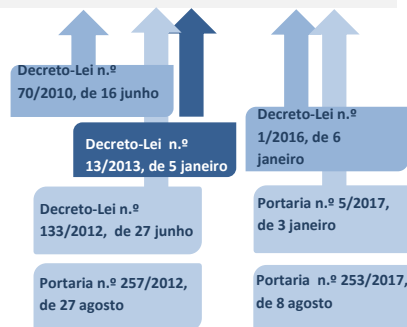
IV.1.1. Despesa total e por componente - Perspetiva anual e mensal (1996-2017)

Desde o início da implementação do RMG, em 1996²², e do RSI, em 2003²³, o Estado dispendeu com estas medidas um valor próximo dos 6,6 mil milhões de euros até dezembro de 2017 (preços correntes). Em 2017, os montantes pagos no âmbito do RSI ascenderam a 344,1 milhões de euros, o que representou um acréscimo de 2,8 % face a 2016, confirmando-se a tendência crescente registada desde o biénio anterior (+16,5 %). Em termos de dimensão absoluta, verifica-se, no entanto, que os montantes despendidos nos dois últimos anos se situam em níveis inferiores aos registados no período 2007-2012 (em média anual, cerca de menos 100 milhões de euros/ano). A dimensão anual da despesa encontra-se representada no gráfico seguinte, sendo comparada, na escala da direita, com o seu peso relativo no total da despesa do Sistema de Segurança Social.

Figura 34 Evolução da despesa com o RMG/RSI (milhares de euros) e peso no total da despesa do Sistema de Segurança Social (esc. direita), 1996-2017



Fonte: IGFSS-MTSSS, CSS (1996-2016).
Execução Orçamental (2017); cálculos GEP-MTSSS.



²² Lei n.º 19-A/1996, de 29 de junho.

²³ Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.

A oscilação do peso dos montantes pagos com o RSI no total da despesa do Sistema reflete, entre outros fatores, o contexto sócio-económico-político e o enquadramento europeu de uma medida inovadora no território nacional. O limite mínimo foi atingido em 2013 e o limite máximo em 2010, anos em que as verbas despendidas representaram 0,7 % e 1,7 % da despesa global do Sistema efetivada em cada ano, respetivamente. Depois de uma regressão desse peso relativo entre 2010 e 2013, verificou-se uma nova tendência de crescimento, que atingiu, em 2017, cerca de 1,2 %. No gráfico anterior indicam-se, ainda, as principais e mais recentes alterações legislativas, que o quadro seguinte detalha desde 2003, justificando diretamente a variabilidade e as oscilações da despesa nesse período.

Tabela 9 RSI: principais alterações legislativas no período, 2003-2017

	2003	2004	2005	2006	2010	2012	2013	2016	2017				
Diploma	Lei n.º 13/2003, de 21 de maio ¹⁾	Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro	Portaria n.º 105/2004, de 26 de janeiro	Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto	Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de fevereiro	Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro	Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho	Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho	Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto	Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro	Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro	Portaria n.º 5/2017, de 3 de janeiro	Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho e Portaria n.º 253/2017, de 8 de agosto
	e.v.: 19 de junho de 2003		e.v.: 19 de junho de 2003	e.v.: 28 de outubro de 2005	e.v.: 24 de fevereiro de 2006	e.v.: 1 de janeiro de 2007	e.v.: 1 de agosto de 2010	e.v.: 27 de julho de 2012	e.v.: 1 de julho de 2012	e.v.: 3 de fevereiro de 2013	e.v.: 1 de março de 2016	e.v.: 1 de janeiro de 2017	
Âmbito / Breve descritivo das principais medidas	Revoga o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), previsto na Lei RSI, n.º 19-A/96, de 29 de junho, e cria o Rendimento Social de Inserção (RSI).	Regulamenta a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que instituiu o RSI.	Define os montantes dos apoios especiais previstos nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.	Altera a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que cria o RSI.	Altera o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro, que regula a prestação de segurança social.	Cria o indexante dos apoios sociais (IAS) e novas regras de atualização das pensões e prestações sociais do sistema de segurança social.	Estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do RSI.	Procedeu-se às seguintes alterações no âmbito do Rendimento Social de Inserção: O valor do património mobiliário do requerente e do seu agregado familiar não poderá ser superior a 60 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS) (alínea d) do n.º 1 do art. 6º);	Estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que instituiu o RSI e procede à fixação do valor do RSI.	O valor do rendimento social de inserção corresponde a 42,495% do valor do IAS.	O valor do rendimento social de inserção corresponde a 43,173% do valor do IAS.	O valor do rendimento social de inserção corresponde a 43,634% do valor do IAS.	O RSI é conferido pelo período de 12 meses, renovável mediante a verificação oficiosa de rendimentos. Esta verificação pode ainda ser desencadeada com uma periodicidade semestral após a data da atribuição ou da renovação do direito da prestação ou sempre que existam indícios objectivos e seguros de que o requerente ou alguns dos membros do seu agregado familiar dispõem de rendimentos suficientes para satisfazer as suas necessidades.

¹⁾ Declaração de Rectificação n.º 7/2003, de 29 de Maio

²⁾ A capitação anterior era: 100% pensão social até segundo indivíduo maior; 70% por cada indivíduo maior a partir do terceiro indivíduo; 50% por cada indivíduo menor; 60% por cada menor a partir do terceiro filho.

e.v. - entrada em vigor

Os diplomas implementados em 2010 e em 2012 (Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, e o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho), e enquadrados já num contexto de crise económica, denotam principalmente a preocupação com a harmonização das condições de acesso às prestações sociais não contributivas, como é o caso do RSI, tentando garantir não só uma maior coerência na sua concessão, mas também um reforço da eficiência e rigor na sua aplicação, nomeadamente ao nível do controlo da fraude e da evasão prestacional.

Tendo a percepção que a empregabilidade se torna crucial para que os cidadãos e as suas famílias possam ver melhoradas as suas condições de vida e conseguida a sua autonomização, o **Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho**, procedeu à introdução de medidas de ativação que impuseram que todos os beneficiários entre 18 e 55 anos, que não estivessem no mercado de trabalho e que tivessem capacidade para o efeito, fossem abrangidos por medidas de reconhecimento e validação de competências escolares ou profissionais, em medidas de formação, educação ou de aproximação ao mercado de trabalho, num prazo máximo de seis meses após a subscrição do programa de inserção, mantendo-se a imposição de que todos os menores em idade escolar frequentassem o sistema de ensino. O mesmo diploma determinou expressamente que a recusa de emprego conveniente, de trabalho socialmente necessário, de formação profissional ou de outras medidas ativas de emprego determinasse a cessação da prestação. O subsequente período de inibição do acesso à prestação passou para 24 meses, como uma forma adicional de incentivar os beneficiários a participar no seu próprio processo de inserção e de autonomização, nomeadamente através das medidas de ativação para a inserção profissional.

Por sua vez, o **Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho** procedeu à indexação do valor do rendimento social de inserção ao valor do *Indexante de Apoios Sociais* (IAS). Instituiu, ainda, que o RSI passasse a ter como condição de atribuição a celebração de um contrato de inserção, não bastando, como acontecia até à data, o compromisso do titular da prestação em subscrever e a prosseguir o referido programa. Outras medidas relevantes corresponderam ao facto do RSI passar a ser devido apenas a partir da data de celebração do contrato de inserção e, ainda, ao nível da renovação anual da prestação, que deixou de ser feita de forma automática, passando a estar dependente da apresentação de um pedido de renovação por parte dos respetivos titulares. Instituiu-se ainda, de forma clara, a obrigação de os beneficiários da prestação de RSI terem de se inscrever para emprego, no centro de emprego, com vista à procura ativa de emprego e a desenvolverem um trabalho considerado socialmente útil.

A par desta otimização qualitativa na ótica de atribuição, surgiu simultaneamente a necessidade, via agravamento da situação económica do país, de contenção da despesa, que é particularmente evidente nos diplomas publicados entre 2010 e 2013, e que incluíram a revogação dos apoios especiais e complementares (2010), a alteração da escala de equivalência (2012) e a diminuição do valor de referência do RSI (2013). Os diplomas introduzidos em 2016 e em 2017 reverteram total ou parcialmente estas medidas, como se irá constatar adiante.

Regressando à análise gráfica da série longa da despesa e, considerando todas as alterações legislativas aplicadas desde 2003 aquando da criação do RSI, pode concluir-se que, após um intervalo de tempo em que os montantes despendidos com esta prestação se mantiveram relativamente estáveis (1998-2004) e, posteriormente, expansionistas, mais que duplicando até 2010, assistiu-se, entre 2011 e 2015, a uma tendência clara de restrição dos montantes pagos, entretanto invertida já em 2016 e em 2017.

Como **principais fatores justificativos** destacam-se um período inicial de implementação gradual da nova medida e de uma operacionalização informática efetiva (1996-2003/4), o crescimento inerente a uma maior abrangência de titulares (2005-2010), que incluiu a transição do RMG para o RSI, a introdução de alterações nas regras de funcionamento do RSI (a partir do segundo semestre de 2010, ao nível da condição de recursos e do reforço das condições de fiscalização e de combate à fraude), a revogação dos apoios especiais e complementares (2010), a introdução da escala de OCDE modificada²⁴ como escala de referência do RSI (a partir de 2012, permitindo ter em conta as diferenças na dimensão e na composição dos agregados), a redução do valor de referência do RSI (2013), e ainda a reposição de montantes anteriormente atribuídos, em termos de escala de equivalência e do valor de referência do RSI, neste último caso de forma gradual (2016 e 2017). Outros fatores condicionaram, eventualmente, a despesa

²⁴ Esta escala atribui um peso de 1 ao primeiro adulto de um agregado, 0,5 aos restantes adultos e 0,3 a cada criança dentro de cada agregado.

com este apoio, nomeadamente a ciclicidade associada ao contexto macroeconómico do país e ainda a evolução do mercado de trabalho neste período, afetando diretamente o público-alvo da medida e o nível de rendimentos apresentados pelos requerentes.

O quadro seguinte desagrega a evolução da despesa com o RSI no período em que se registou o maior número de alterações legislativas, isto é, entre 2010 e 2017, denotando o impacto das mesmas e a revogação dos apoios complementares em 2010. A evolução da dimensão absoluta das diversas componentes da despesa - *prestação pecuniária*, *NLI* e *Protocolos* - é evidenciada no gráfico seguinte, para o período compreendido entre 2004 e 2017, destacando-se o peso relativo dos montantes despendidos com a prestação pecuniária (mais de 90 % do total a partir de 2011).

Tabela 10 Despesa anual com o RSI (euros), total e por componente, 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Peso relativo		Variação
									2010	2017	2017/10
Rendimento Social de Inserção	519.908.700	414.383.545	387.904.348	315.143.433	294.447.968	287.351.114	334.677.698	344.098.032	100,0%	100,0%	-33,8%
Variação anual	2,4%	-20,3%	-6,4%	-18,8%	-6,6%	-2,4%	16,5%	2,8%			
CLA's / NLI's e Protocolos	30.759.723	30.441.892	30.757.022	29.098.920	29.108.691	28.742.203	29.309.799	28.334.789	5,9%	8,2%	-7,9%
Núcleos Locais de Inserção	514.957	439.291	441.111	437.885	468.888	488.636	479.826	482.325	0,1%	0,1%	-6,3%
Protocolos com IPSS	30.244.765	30.002.602	30.315.912	28.661.035	28.639.804	28.253.567	28.829.973	27.852.463	5,8%	8,1%	-7,9%
Prestação pecuniária	467.374.258	382.277.096	357.143.900	286.044.144	265.339.027	258.604.647	305.367.899	315.763.243	89,9%	91,8%	-32,4%
Apoios Especiais	10.542.071	9.231	1.394	0	0	0	0	0	2,0%	0,0%	-100,0%
Apoios Complementares	11.232.648	1.655.325	2.032	369	250	4.263	0	0	2,2%	0,0%	-100,0%
Habitação	1.009.669	3.283	0	0	0	0	0	0	0,2%	0,0%	-100,0%
Saúde	1.117.647	27.543	0	0	0	0	0	0	0,2%	0,0%	-100,0%
Educação	94.139	1.274	0	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	-100,0%
Transportes	76.089	1.569	0	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	-100,0%
Outros	8.935.103	1.621.656	2.032	369	250	4.263	0	0	1,7%	0,0%	-100,0%

Fonte: IGFSS-MTSSS, Conta da Segurança Social - CSS (2010-2016); Execução Orçamental - EO (2017); cálculos GEP-MTSSS; Nota: Em 2010, o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho (com entrada em vigor a 1 de agosto), revogou o apoio à maternidade, outros apoios especiais e os apoios complementares.

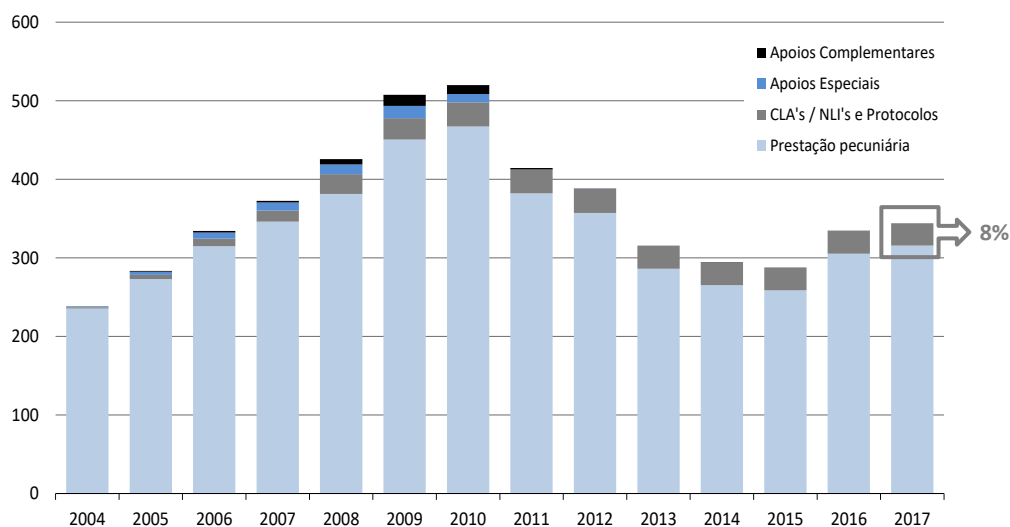
O gráfico evidencia ainda que a alteração das condições de atribuição do RSI e a aplicação das medidas restritivas no âmbito do processo de consolidação orçamental²⁵ em 2010, 2012 e 2013 contribuíram para uma redução significativa da despesa entre 2010 e 2015, na ordem dos 45 %.

As medidas implementadas nesses três anos incidiram, essencialmente, na alteração do critério de capitação dos rendimentos de cada elemento do agregado familiar (escala de equivalência) - de 70 % e 50 % por cada *indivíduo maior e menor* do agregado familiar, respetivamente, para 50 % e 30 % - e na redução do valor de referência do RSI - de 189,52 euros/mês (45,208 % do IAS) para 178, 15 euros/mês no período 2013-2015 (42,495 % do IAS). A revogação dos apoios especiais e complementares que, em 2010, representaram 4,2 % da despesa global com o RSI, contribuiu ainda para a maior redução da despesa registada desde 2011 (-20,3 %).

Já em 2016 e 2017, os novos diplomas legais reverteram algumas das medidas legislativas anteriores, nomeadamente, em 2016, a reposição da escala de equivalência em vigor entre agosto de 2010 e julho de 2012 e, em 2016-2017, o valor de indexação do RSI (reposição de 25 % do corte ao ano até perfazer, em 2019, o valor fixado em 2012 - 189,52 euros). Estas medidas traduziram-se, na prática, no retomar de uma tendência de crescimento da despesa, conforme se depreende do gráfico.

²⁵ Em resultado da crise económica e financeira internacional e do subsequente *Programa de Assistência Económica e Financeira* (PAEF) a Portugal.

Figura 35 Despesa anual com o RSI (milhões de euros), por componente, 2004-2017



Fonte: IGFSS-MTSSS, CSS (2004-2016); EO (2017); cálculos GEP-MTSSS.

As alterações efetuadas sobre a *escala de equivalência* e *valor de referência* do RSI (indexado ao IAS a partir de 2012) encontram-se sistematizadas nos quadros seguintes:

Tabela 11 Evolução da escala de equivalência do RSI

	2003-2009	2010-2011	2012-2015	2016
Enquadramento legal	Lei n.º 13/2003, de 21 de maio (art.º 10º)	Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho (art.º 17º)	Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho (art.º 5º)	Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro (art.º 2º)
Mês - entrada em vigor	19 de junho/03	1 de agosto/10	27 de julho/12	1 de março/16
Capitação		Capitação		
Indivíduo maior, até 2º	100%	Requerente	100%	100%
Indivíduo maior, partir 3º	70%	Indivíduo maior	70%	50%
Indivíduo menor, até 2º	50%	Indivíduo menor	50%	30%
Indivíduo menor, partir do 3º	60%			50%

Tabela 12 Evolução do valor de referência da prestação do RSI (euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-2015	2016	2017
Enquadramento legal	Lei n.º 13/2003, de 21 de maio (art.º 1º)								Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto (art.º 31º)	Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro (art.º 3º)	Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro (art.º 3º)	Portaria n.º 5/2017, de 3 de janeiro (art.º 2º)
Mês - entrada em vigor	19 de junho/03								1 de julho/12	3 de fev./13	1 de março/16	1 de jan./17
Indexante												
Pensão social	151,84	164,17	171,73	177,05	181,91	187,18	189,52	189,52	189,52			
Indexante Apoios Sociais									189,52	178,15	180,99	183,84
Em % do IAS	-	-	-	44,501%	44,650%	44,650%	45,208%	45,208%	45,208%	42,495%	43,173%	43,634%

Em síntese, pode concluir-se que, nos últimos anos, foram introduzidas duas alterações profundas nas regras de funcionamento do RSI. A primeira, em **2010**, alterou a condição de recursos, alargando os rendimentos incluídos na avaliação dos recursos dos beneficiários (o conceito de *família*²⁶ passou a utilizar como referência a escala da OCDE), eliminou alguns apoios complementares à prestação principal e reforçou as condições de fiscalização e de combate à fraude. A segunda, em **2012**, introduziu como escala de referência do RSI a escala de OCDE modificada, permitindo ter em conta as diferenças na dimensão e na composição dos agregados familiares. Estas mudanças na escala de equivalência do RSI são, de facto, as alterações mais relevantes porque, para além das implicações na redução do montante a receber por cada beneficiário, diminuem também o número de beneficiários elegíveis no programa. Estas duas reformas mantiveram inalterado o valor de referência do RSI, isto é, o valor máximo a que um indivíduo que viva só e não disponha de quaisquer recursos monetários pode aceder, tendo este sido reduzido a partir de 3 de fevereiro de 2013, conforme referido anteriormente. O âmbito destas alterações repercutiu-se em duas dimensões - *número de beneficiários/famílias abrangidas* e *montantes atribuídos*, cujos impactos serão analisados nos capítulos seguintes.

Relativamente às **componentes da despesa** com o RSI, destaca-se que os montantes despendidos com a prestação pecuniária absorveram, em 2017, mais de 90% da despesa global com o RSI (91,8 %), sendo que a verba despendida com os protocolos, a segunda componente mais representativa, assumiu, nesse ano, uma importância relativa de 8,2 %. Nos anos em análise (2013-2017), os valores pagos com os protocolos ascenderam, em média, aos 28 milhões de euros anuais. A despesa com os NLI pode ser considerada residual no cômputo global (apenas 0,1 %), não tendo o volume de despesa atingido, desde 2011, os 500 milhares de euros.

De notar que a revogação do conjunto dos “*apoios*” (especiais e complementares), que representavam 5,9 % da despesa em 2009, fez com que a sua despesa praticamente se anulasse em 2012, reforçando, por esse facto, a importância relativa das restantes componentes a partir dessa data. Assim, desde 2010 que a despesa com RSI restringe-se basicamente ao pagamento da prestação e dos protocolos com as IPSS.

Numa **perspetiva mensal**, a análise homóloga e intra-anual assume particular relevância devido ao efeito das alterações legislativas, nomeadamente na perceção do seu impacto financeiro e do início do seu impacto real. A análise deste comportamento torna-se particularmente relevante nos últimos anos, devido à retoma da escala de equivalência anterior e, no período 2016-2017, da continuação da reposição do corte de 25 % no valor de referência do RSI. Isto mesmo é evidenciado no quadro seguinte, em que se indica uma estimativa dos impactos das novas medidas, por ano de aplicação efetiva. Como pressuposto metodológico assumiu-se que, no mesmo ano, a variação dos dados físicos (série “*natural*”) se manteve constante, assumindo-se apenas o efeito, no universo físico, que resultou diretamente da implementação das novas medidas legislativas, e que estará refletido na variação da execução orçamental.

Relativamente a 2017, optou-se ainda por apresentar duas séries: a “*real*”, correspondendo à execução orçamental efetiva, e a “*alisada*”, que resultou do alisamento dos meses de janeiro e fevereiro (aplicação de média), dado que a execução orçamental de fevereiro incorporou o pagamento de retroativos a janeiro. Assim, a série “*mais correta*”, em termos de interpretação e para efeitos de cálculo do impacto das alterações legislativas, corresponde à série alisada.

²⁶ Utilizado na agregação dos recursos dos vários indivíduos que conjuntamente recorrem aos benefícios.

Tabela 13 Evolução mensal da despesa com o RSI (euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 (a)	Δ homóloga 2017/09	Δ homóloga 2017/16					
J	38.101.123	46.283.650	35.199.468	33.871.713	28.051.013	24.543.816	23.296.594	23.490.677	28.492.343	28.927.075	-24,1%	23,1%					
F	40.153.346	46.149.204	32.483.340	36.640.302	26.879.505	25.621.401	24.245.354	24.632.567	29.361.807	28.927.075	-28,0%	17,4%					
M	40.801.930	50.547.795	35.236.373	36.605.345	26.980.358	24.853.409	23.881.444	28.424.331	28.890.813	28.890.813	-29,2%	1,6%					
A	41.734.212	46.529.357	35.256.749	36.055.477	27.147.211	26.165.911	24.737.426	29.272.967	28.928.837	28.928.837	-30,7%	-1,2%					
M	41.069.893	47.700.376	36.638.555	37.036.255	26.757.445	24.158.124	24.099.989	28.999.323	27.518.771	27.518.771	-33,0%	-5,1%					
J	41.827.056	46.285.944	35.077.932	37.818.007	26.601.148	24.627.124	23.968.934	28.796.895	28.651.499	28.651.499	-31,5%	-0,5%					
J	43.639.608	49.230.473	37.000.941	29.701.459	25.626.420	24.796.167	23.337.634	28.793.194	27.388.928	27.388.928	-37,2%	-4,9%					
A	43.118.346	39.950.588	33.960.429	28.330.373	26.044.550	24.034.199	24.832.915	28.538.165	28.878.794	28.878.794	-33,0%	-1,2%					
S	44.038.216	38.094.897	32.261.940	27.119.625	24.359.400	23.710.493	23.166.816	28.163.195	27.778.747	27.778.747	-36,9%	-1,4%					
O	43.636.351	37.448.686	34.049.951	27.106.062	25.211.238	23.191.523	23.975.585	28.186.229	28.897.325	28.897.325	-33,8%	2,5%					
N	44.917.107	36.830.111	33.449.807	28.421.129	24.714.040	23.630.360	23.438.762	28.308.503	29.761.036	29.761.036	-33,7%	5,1%					
D	44.671.550	34.857.618	33.768.060	29.198.600	26.771.105	25.115.440	24.369.660	29.071.652	29.549.132	29.549.132	-33,9%	1,6%					
TOTAL	507.708.937	519.908.700	414.383.545	387.904.348	315.143.433	294.447.968	287.351.114	334.677.698	344.098.032	344.098.032	-32,2%	2,8%					
Var. anual (%)		2,4%	-20,3%	-6,4%	-18,8%	-6,6%	-2,4%	16,5%	2,8%	2,8%							
	42.309.078 (jan-dez)	47.532.400 (jan-jul)	37.436.380 (ago-dez)	34.531.962 (jan-dez)	36.337.850 (jan-jun)	28.312.875 (jul-dez)	28.051.013 (jan)	26.099.311 (fev-dez)	24.537.331 (jan-dez)	23.945.926 (jan-dez)	24.061.622 (jan-fev)	28.655.445 (mar-dez)	28.492.343 (jan)	28.424.774 (fev-set)	28.432.282 (jan-set)	29.402.498 (out-dez)	29.402.498 (out-dez)
Média																	
Var. intranual (%)		-21,2%		-22,1%	-7,0%			19,1%	-0,2%	3,4%							
Var. intranual (absoluta/mês)		-10.096.020		-8.024.975	-1.951.702			4.593.823	-67.569	977.723							
Impacto_novas medidas (ano)		-50.480.099		-48.149.852	-21.468.721			41.344.410	2.933.170	2.910.647							
Principais factores justificativos	Alteração do critério de capitação (100%; 70%; 50%) Revogação dos apoios especiais e complementares				Redução do VR (42,459%)			Aumento do VR (43,173%)		Aumento do VR (43,634%) Renovação automática dos proc.			Alter. da esc. de equiv. (100%; 70%; 50%) s/ retroativos c/ retroativos				

(a) Série alisada (média de jan-fev), dado que a EO de fevereiro/2017 inclui o pagamento de retroativos.

- Impacto do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho (e.v. a 1 de agosto)
- Impacto do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho (e.v. a 27 de julho) e Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto (e.v. 1 de julho)
- Impacto do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro (e.v. a 3 de fevereiro)
- Impacto do Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro (e.v. a 1 de março)
- Impacto da Portaria n.º 5/2017, de 3 de janeiro (e.v. a 1 de janeiro)
- Impacto da Portaria n.º 253/2017, de 8 de agosto (e.v. a 1 de outubro)

Fonte: IGFSS, IP.

Do quadro constata-se que, após um período em que se evidenciou uma redução consecutiva ao nível da despesa (2011-2015), patente nos impactos discriminados das alterações legislativas aplicadas nesse intervalo de tempo, nos dois últimos anos (2016-2017) se inverteu a tendência de evolução da despesa.

Depreende-se um impacto conjunto das alterações legislativas na ordem dos 4 milhões de euros/mês em 2016 e bastante mais residual em 2017. De facto, neste último ano o impacto do aumento do valor de referência é, aparentemente, diminuto, constatando-se uma relativa estabilização da série mensal. Ainda assim, é evidente o acréscimo de despesa a partir de outubro (em termos homólogos, na casa dos 3%). Este aumento deveu-se, principalmente, à retoma da **renovação automática** da prestação, efetuada oficiosamente pelos serviços da entidade gestora competente, com base no agregado familiar e nos rendimentos constantes do sistema de informação da Segurança Social. O processo de renovação do direito teve início no segundo mês anterior ao do termo da anuidade da prestação, sendo que, em 2017, este processo ocorreu no mês de julho e aplicou-se para todas as prestações que fossem renovadas a partir de outubro. Concluído o processo de renovação do direito, o titular da prestação foi notificado do sentido da decisão.

Assim, desde o final de 2017 que a renovação anual da prestação passou a ser efetuada mediante “*uma avaliação rigorosa da manutenção das condições de atribuição, através de uma verificação oficiosa de rendimentos, deixando de estar dependente de um processo burocrático de apresentação de um requerimento de renovação e restante documentação*” por parte dos beneficiários.

IV.1.2. Montantes médios mensais atribuídos - Por beneficiário e por família (2004-2017)

O valor atribuído do RSI assume um carácter variável, uma vez que corresponde ao diferencial entre o valor de referência (percentagem do valor do IAS, calculado em função do seu agregado familiar) e o valor de rendimentos apresentado pelo beneficiário ou pelo agregado familiar. Assim, a variação do montante médio atribuído refletirá as oscilações registadas nestas duas variáveis, nomeadamente a eventual atualização ou corte do valor de referência e a variação ao nível dos rendimentos apresentados. Relativamente a esta última variável, refira-se uma condicionante, que se prende com o facto de não estarem disponíveis as estatísticas relativas ao montante médio de rendimentos apresentados pelos requerentes, conforme informação obtida junto do II, IP. Pode, no entanto, já adiantar-se que mais de metade dos beneficiários do RSI não apresenta qualquer tipo de rendimentos.

Em 2017, o valor médio mensal da prestação de RSI situou-se em 112 euros, por beneficiário, e em 255 euros, por família, o que representou um crescimento de cerca de 2% face ao ano anterior. Esta variação representa uma continuidade da tendência de aumento iniciada em 2014 e que traduz, em parte, o impacto das alterações legislativas na composição das famílias apoiadas no âmbito do RSI, assim como, mais recentemente, a atualização do valor de referência do RSI. A variabilidade dos montantes médios atribuídos encontra-se representada no gráfico e quadro seguintes.

Figura 36 Valor médio mensal da prestação de RSI, por beneficiário e família (2004-2017)

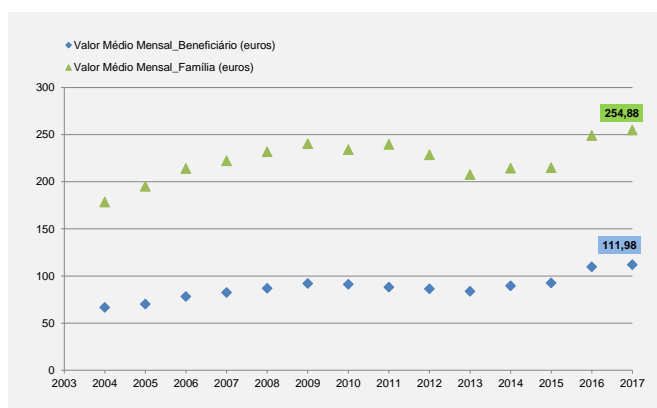


Tabela 14 Valor médio mensal da prestação de RSI por beneficiário e família

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valor Médio Mensal_Beneficiário (euros)	66,66	70,08	78,12	82,38	86,89	91,99	91,20	88,14	86,36	83,58	89,55	92,61	109,60	111,98
Variação % anual benef.		5,1%	11,5%	5,5%	5,5%	5,9%	-0,9%	-3,4%	-2,0%	-3,2%	7,1%	3,4%	18,3%	2,2%
Valor Médio Mensal_Família (euros)	178,47	195,10	213,92	222,22	231,76	240,33	234,11	239,51	228,60	207,65	214,38	214,94	248,94	254,88
Variação % anual fam.		9,3%	9,6%	3,9%	4,3%	3,7%	-2,6%	2,3%	-4,6%	-9,2%	3,2%	0,3%	15,8%	2,4%

Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

Entre 2010 e 2013, é notório o impacto negativo ao nível da prestação média das alterações legislativas implementadas nesse período e que deverá estar ainda diluído pelo apuramento das médias anuais. Importa, por isso, e tal como procedimento efetuado na ótica da despesa, desagregar mensalmente os valores de modo a discriminar de uma forma mais efetiva estes efeitos. Isto mesmo é apresentado nos quadros seguintes, para a componente “beneficiário” e “família”.

Tabela 15 Evolução mensal do valor médio processado de prestação de RSI por beneficiário (euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ homóloga 2017/09	Δ homóloga 2017/16
J	91,75	92,61	87,37	89,63	84,10	86,95	90,83	94,46	112,45	22,6%	19,0%
F	92,00	92,99	88,13	90,27	80,27	87,67	91,15	94,69	112,39	22,2%	18,7%
M	92,12	94,98	87,13	90,74	80,95	88,19	91,48	115,60	112,41	22,0%	-2,8%
A	91,80	93,30	88,04	91,06	81,88	88,68	91,82	114,79	112,05	22,1%	-2,4%
M	91,61	93,78	88,27	91,36	82,37	89,17	92,29	113,82	112,13	22,4%	-1,5%
J	91,72	94,21	88,73	91,77	83,03	89,61	92,61	113,13	111,90	22,0%	-1,1%
J	91,82	93,73	88,94	80,63	83,58	90,07	92,80	112,37	111,70	21,7%	-0,6%
A	91,98	87,59	88,26	81,17	84,17	90,42	93,16	112,01	111,48	21,2%	-0,5%
S	92,06	87,68	87,38	81,41	84,60	90,49	93,42	111,64	111,59	21,2%	0,0%
O	92,12	87,91	87,85	82,06	85,35	90,83	93,69	111,34	111,81	21,4%	0,4%
N	92,29	88,01	88,48	82,67	85,98	91,15	93,84	110,84	111,85	21,2%	0,9%
D	92,59	87,61	89,09	83,54	86,65	91,39	94,17	110,49	112,00	21,0%	1,4%
Média	91,99	91,20	88,14	86,36	83,58	89,55	92,61	109,60	111,98	21,7%	2,2%
Var. anual (%)		-0,9%	-3,4%	-2,0%	-3,2%	7,1%	3,4%	18,4%	2,2%		

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. interanual														
Média	91,99 (jan-dez)	93,66 (jan-jul)	87,76 (ago-dez)	88,14 (jan-dez)	90,81 (jan-jun)	81,91 (jul-dez)	84,10 (jan)	83,53 (fev-dez)	89,55 (jan-dez)	92,61 (jan-dez)	94,58 (jan-fev)	112,60 (mar-dez)	111,98 (jan-dez)	92,82 (jan09-jul10)	88,90 (ago10-jun12)	83,01 (jul12-jan13)	90,07 (fev13-fev16)	112,60 (mar16-dez16)	111,98 (jan17-dez17)	-4,2%	-6,6%	8,5%	25,0%	-0,6%
Var. intranual (%)		-6,3%		-9,8%	-0,7%			19,1%																
Var. intranual (absoluta/mês)		-5,90		-8,89	-0,57			18,03																

Fonte: II, IP; Nota: Não se destacou o efeito da renovação automática dado que esta não tem impacto no valor da PM.

Tabela 16 Evolução mensal do valor médio processado de prestação de RSI por família (euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ homóloga 2017/09	Δ homóloga 2017/16
J	242,15	239,88	228,20	243,23	215,64	211,88	215,71	214,21	257,56	6,4%	20,2%
F	242,67	240,40	237,55	244,34	203,45	212,90	215,59	214,19	257,14	6,0%	20,1%
M	242,40	245,50	236,85	245,38	204,16	213,67	215,62	261,05	256,71	5,9%	-1,7%
A	240,65	240,43	241,00	246,24	205,11	214,09	215,46	215,62	259,63	6,4%	-1,4%
M	240,10	241,28	241,47	246,72	205,61	214,67	215,30	215,30	257,97	6,5%	-0,9%
J	239,83	242,07	243,27	247,43	206,38	214,74	215,16	215,16	256,49	6,3%	-0,6%
J	239,59	239,70	243,77	208,66	206,70	214,82	214,71	215,57	254,27	6,1%	-0,5%
A	239,50	221,55	241,88	210,16	207,37	214,85	214,75	215,02	254,14	6,1%	-0,3%
S	239,24	222,24	238,19	210,92	208,04	215,06	214,67	214,67	254,59	6,2%	-0,2%
O	239,14	223,69	239,06	212,16	208,85	215,24	214,36	214,36	253,63	5,9%	-0,1%
N	239,09	224,52	240,82	213,25	209,67	215,21	214,04	214,04	252,55	5,6%	-0,1%
D	239,64	228,07	242,01	214,68	210,85	215,37	213,89	213,89	252,54	5,4%	0,1%
Média	240,33	234,11	239,51	228,60	207,65	214,38	214,94	214,94	254,88	6,1%	2,4%
Var. anual (%)		-2,6%	2,3%	-4,6%	-9,2%	3,2%	0,3%	15,8%	2,4%		

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. interanual														
Média	240,33 (jan-dez)	241,32 (jan-jul)	224,01 (ago-dez)	239,51 (jan-dez)	245,56 (jan-jun)	211,64 (jul-dez)	215,64 (jan)	206,93 (fev-dez)	214,38 (jan-dez)	214,94 (jan-dez)	214,20 (jan-fev)	255,89 (mar-dez)	254,88 (jan-dez)	240,83 (jan09-jul10)	236,36 (ago10-jun12)	213,64 (jul12-jan13)	212,61 (fev13-fev16)	255,89 (mar16-dez16)	254,88 (jan17-dez17)	-1,9%	-9,6%	-0,5%	20,4%	-0,4%
Var. intranual (%)		-7,2%		-13,8%	-4,0%			19,5%																
Var. intranual (absoluta/mês)		-17,31		-33,92	-8,71			41,69																

Fonte: II, IP; Nota: Não se destacou o efeito da renovação automática dado que esta não tem impacto no valor da PM.

- Impacto do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho (e.v. a 1 de agosto)
- Impacto do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho (e.v. a 27 de julho) e Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto (e.v. 1 de julho)
- Impacto do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro (e.v. a 3 de fevereiro)
- Impacto do Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro (e.v. a 1 de março)
- Impacto da Portaria n.º 5/2017, de 3 de janeiro (e.v. a 1 de janeiro)

A interpretação da variável “prestação média” deverá ser analisada com um maior cuidado dada a sua maior volatilidade. De facto, a sua variabilidade poderá traduzir outros fatores, como por exemplo a flutuação dos rendimentos, que, conforme já referido, não é passível de serem conhecidos estatisticamente, ou, ainda, a evolução dos indicadores associados ao mercado de trabalho.

No entanto, e dada a estabilidade dos valores atribuídos, antes e após aplicação das alterações legislativas, depreende-se, em 2010, um impacto de redução da prestação média na ordem dos 7% (beneficiários e famílias) após a alteração da condição de recursos, que se traduz numa diminuição de cerca de seis euros/mês por beneficiário. Por sua vez, a introdução da escala de referência modificada da OCDE, em 2012, implicou uma diminuição em cerca de dois dígitos no efeito-preço (valor médio processado), isto é, cerca de menos nove euros/mês por beneficiário. Cruzando os dados financeiros com os dados físicos, confirma-se que as mudanças na escala de equivalência, para além das implicações na redução do montante a receber por beneficiário, diminuiram igualmente o número de beneficiários elegíveis no programa, numa ordem de grandeza próxima dos 10% (variação intra-anual para o mesmo período).

IV.1.3. Montantes médios mensais atribuídos - Novos beneficiários e novas famílias (2010-2017)

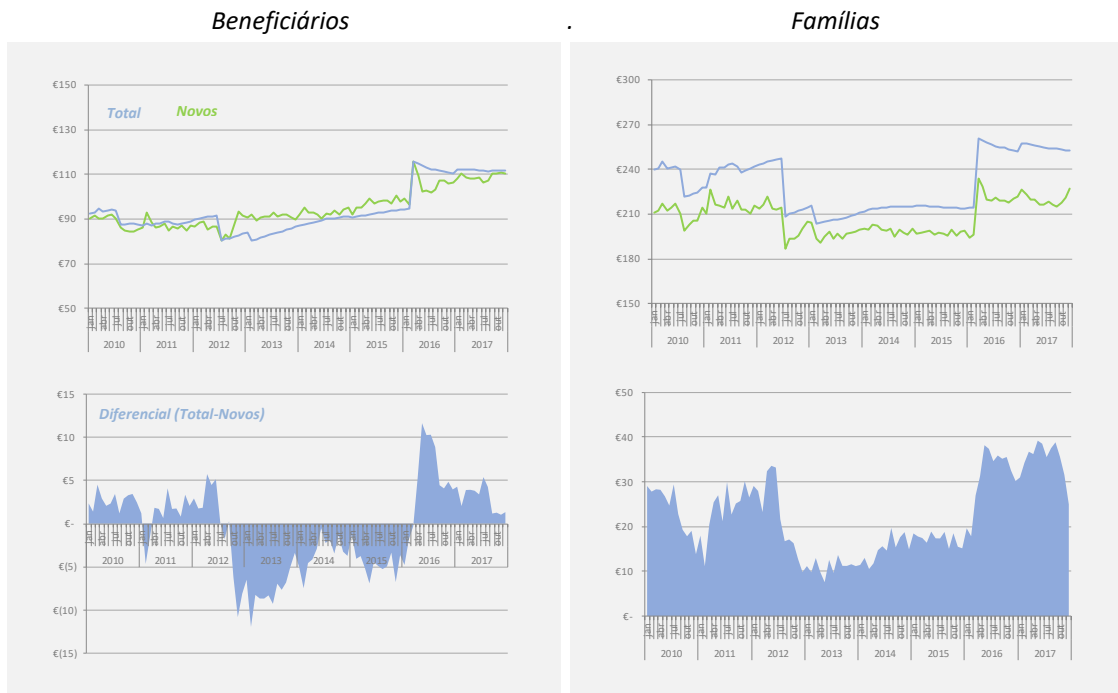
Tal como referido anteriormente, um dos fatores que justifica diretamente a evolução da despesa com o RSI corresponde ao valor médio atribuído por beneficiário ou por família, designado por “efeito-preço”. Mas será que o montante médio atribuído mensalmente à generalidade dos beneficiários apresentou a mesma evolução do que a registada apenas aos “novos” entrados em cada mês? Esta análise torna-se ainda mais pertinente no sentido de aferir com maior rigor o impacto das alterações legislativas que foram implementadas nos últimos anos.

Do gráfico seguinte, torna-se claro a perda de rendimentos dos beneficiários que ocorreu entre o mês de agosto de 2012 e março de 2016, e que implicou um aumento do montante médio atribuído aos “novos” beneficiários na ordem dos 5 euros/mês. Este comportamento é invertido já em 2016, com a atualização dos valores de referência e denotando, eventualmente, a recuperação da situação económica do país, nomeadamente ao nível do mercado de trabalho (crescimento do emprego e redução do desemprego).

Ao nível das famílias, verifica-se um comportamento distinto. Não só o diferencial “total-novos” é sempre positivo, como também é mais significativo, situando-se sempre acima dos 10 euros/mês. No entanto, a ciclicidade da série é similar à verificada no caso dos beneficiários, uma vez que se assistiu a uma apresentação de menores rendimentos no período de maior crise (2012-2015). Também no intervalo 2016-2017, em que ocorreu a atualização do valor de referência do RSI, se registou um maior diferencial, atingindo um valor próximo dos 40 euros mensais por família.

Os diferenciais médios ao nível dos beneficiários e das famílias poderão ser relevantes na estimativa do impacto das alterações legislativas, considerando ainda, adicionalmente, pressupostos ao nível dos rendimentos apresentados por estes dois agregados e cenários de evolução dos indicadores macroeconómicos.

Figura 37 Evolução mensal da prestação média dos beneficiários e famílias do RSI - *total e novos*; diferencial (euros), (jan.2010-dez.2017)

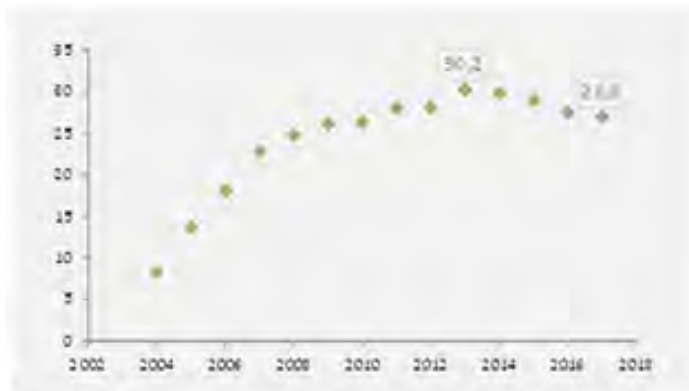


Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

IV.1.4. Duração média de atribuição

Do número de requerimentos de RSI cessados e, nos termos da informação disponibilizada pelo II, IP (cálculos GEP-MTSSS), constata-se que o tempo médio de permanência na medida situou-se, em 2017, em praticamente dois anos e meio, isto é, cerca de 27 meses. Esta evolução é indicada na Figura 25, confirmando-se, ainda assim, uma tendência de redução contínua desde 2014.

Figura 38 Evolução da duração média da prestação RSI por família, em meses (média nacional)



Fonte: II, IP

A cessação decorre maioritariamente por alteração de rendimentos, mas pode também ter ocorrido por alteração da composição do agregado familiar, por integração no mercado de trabalho ou por incumprimento do programa de inserção.

De notar que para esta evolução poderá ter contribuído a alteração ao nível da renovação automática da prestação, que foi interrompida entre 2013 e 2017 (até setembro), coincidindo com uma redução média da prestação.

IV.1.5. Análise justificativa da evolução da despesa: principais variáveis explicativas

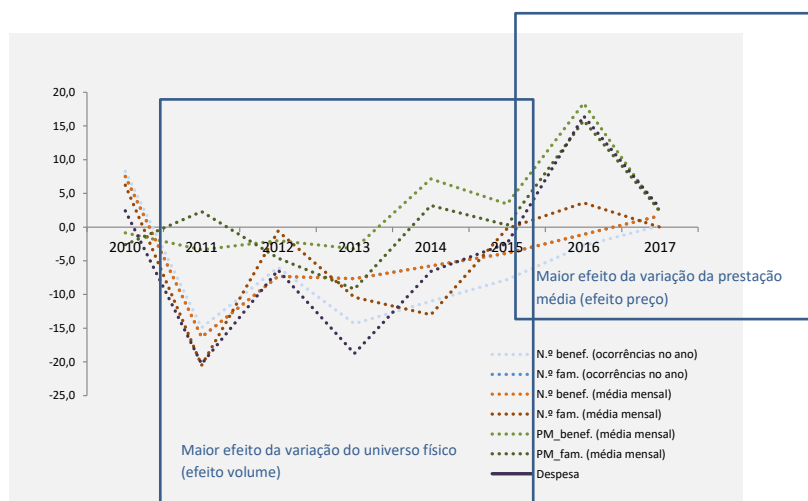
A evolução da despesa com o RSI é justificada, na sua quase totalidade, pela variação dos dados físicos e financeiros associados à prestação. No primeiro caso, enquadra-se o número de beneficiários e de famílias abrangidas, enquanto, no segundo âmbito, a referência principal reporta-se ao valor médio atribuído nesses dois agregados (“beneficiários” e “famílias”). Estas variações deverão refletir, não só a tendência e sazonalidade²⁷ das séries, como também o impacto das alterações legislativas, que poderão incidir sobre estes dois universos de uma forma isolada ou simultânea.

Assim, será de todo o interesse analisar o comportamento destas variações ao longo dos últimos anos, nomeadamente no que diz respeito ao seu sinal e dimensão, de modo a extrair a tendência natural das séries e aferir os impactos das últimas alterações legislativas. A tabela seguinte expõe, de uma forma sucinta, as oscilações destas variáveis explicativas desde 2010, pondo claramente em evidência os impactos das medidas implementadas nos últimos anos. No caso do número de beneficiários, optou-se por apresentar as duas óticas alternativas de apuramento da estatística: “número de ocorrências anual” e “média mensal”, no sentido de aferir qual a mais correlacionada com a variação da despesa.

Tabela 17 Principais variáveis explicativas da despesa com o RSI - ocorrências e médias mensais (%)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Variáveis físicas	<i>Ocorrência anual</i>								
	Número de beneficiários	8,3	-14,9	-6,0	-14,3	-11,0	-7,8	-2,7	0,2
	Número de famílias	7,5	-16,3	-7,3	-7,6	-5,8	-3,9	-1,1	1,7
	<i>Média mensal</i>								
	Número de beneficiários	4,1	-15,9	-3,7	-16,3	-16,2	-4,0	1,9	0,2
	Número de famílias	6,2	-20,5	-0,6	-10,4	-13,0	-0,2	3,6	0,0
Variáveis financeiras	Prestação média - beneficiários	-0,9	-3,4	-2,0	-3,2	7,1	3,4	18,4	2,2
	Prestação média - famílias	-2,6	2,3	-4,6	-9,2	3,2	0,3	15,8	2,4
Despesa (execução orçamental efectiva)		2,4	-20,3	-6,4	-18,8	-6,6	-2,4	16,5	2,8

Figura 39 Despesa com o RSI e principais variáveis explicativas
Variações anuais (%), 2010-2017



Fonte: IGFSS, IP (despesa) e II, IP (var. explicativas); cálculos GEP-MTSS.

²⁷ No caso do RSI depende-se um crescimento da despesa no último mês de praticamente todos os anos, o que deverá reflectir o efeito das regularizações no final do ano.

Da análise quantitativa e gráfica constata-se que:

- 1) O critério de apuramento mais correto das estatísticas “número de beneficiários” e “número de famílias”, para efeito explicativo da despesa, corresponde à “média mensal”, confirmando-se este facto pela maior proximidade entre os sinais e a dimensão das variações, refletida na maior aderência das respetivas representações gráficas;
- 2) A variação conjunta destas variáveis - físicas e financeiras - traduz uma relação direta e de linearidade com a despesa, o que indicia o forte poder explicativo das variáveis consideradas (elevada correlação). Depreende-se, ainda, dois períodos distintos: entre 2010 e 2015, o **universo físico** parece ser mais relevante na explicação da despesa, sendo que, em 2016 e 2017, o **efeito-preço**, via atualização de montantes, torna-se preponderante. Este facto segue em linha com o impacto decorrente das alterações legislativas.

Comprova-se, assim, uma forte oscilação dos dados físicos no período 2010-2015, com uma redução sistemática desde 2011, maior estabilização e um ligeiro crescimento nos últimos dois anos (2016-2017). Ao nível da prestação média pode distinguir-se um período de variação negativa (até 2013) e positiva (2014--2017), refletindo os cortes e a atualização, respetivamente, ao nível dos montantes atribuídos. Neste agregado destaca-se o ano de 2016, com uma variação positiva acima dos dois dígitos devido à reposição da escala de equivalência e também à atualização do valor de referência da prestação. O ligeiro crescimento, em 2017, denota ainda a reposição de mais 25 % do corte efetivado em 2013.

Na relação econométrica das variáveis, seria talvez expetável um maior incremento da despesa em 2010 (fixado em +2,4 %), resultado de um forte incremento do número de beneficiários e de famílias abrangidas (acima dos 4 %, média anual). No entanto, a revogação dos apoios especiais e complementares nesse ano justifica esse diferencial.

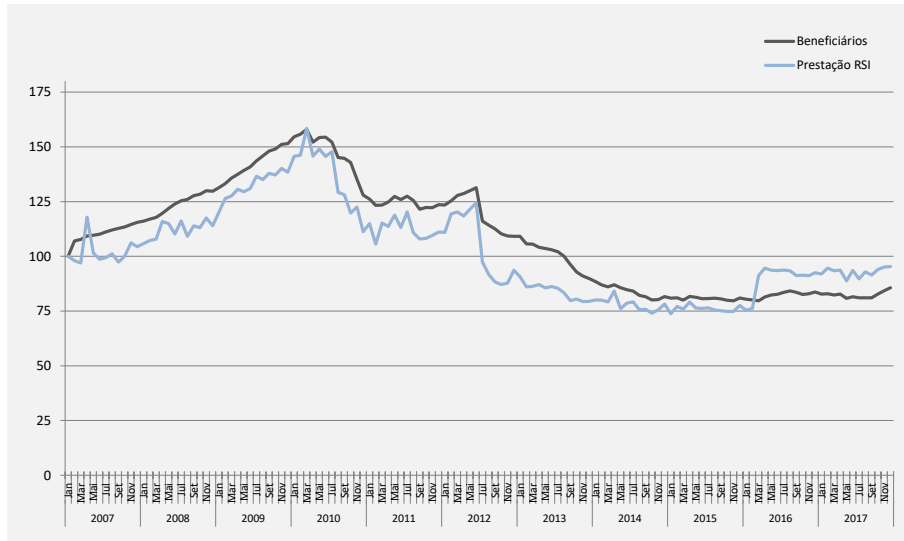
Em 2011, verifica-se um contraste de sinal entre a prestação média atribuída aos beneficiários e às famílias. Este facto poderá, eventualmente, indiciar que o nível de rendimentos das famílias diminuiu nesse período, incrementando o valor final atribuído. Isto mesmo é confirmado pelas estatísticas referentes ao nível de rendimentos apresentados pelos beneficiários (II, IP).

Esta análise é igualmente confirmada pelo gráfico seguinte, que compara a evolução da despesa com a prestação pecuniária, a principal componente da despesa com o RSI que, como vimos, representa mais de 90 % da despesa total, com a evolução do número de beneficiários apoiados entre janeiro de 2007 (índice 100) e dezembro de 2017. Constata-se que a despesa com a prestação pecuniária segue em linha com a evolução do número de beneficiários ao longo de todo o período em análise, mas invertendo a relação no final de 2015. Tal como referido anteriormente, são notórios dois momentos de redução acentuada na evolução de ambas as variáveis: em agosto de 2010 (momento crucial na inversão da tendência longa de crescimento da despesa com a prestação e o número de beneficiários) e em julho de 2012 (como acentuar do movimento de quebra da despesa com a prestação e o número de beneficiários), resultante da entrada em vigor dos dois diplomas que introduziram alterações nos critérios de atribuição dos apoios no âmbito do RSI (Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho e Decreto-Lei n.º 133/2012, de 20 de junho).

O impacto destas alterações, nomeadamente a modificação dos critérios de capitação dos rendimentos dos elementos do agregado familiar e da escala de equivalência, fica patente na relação entre as duas

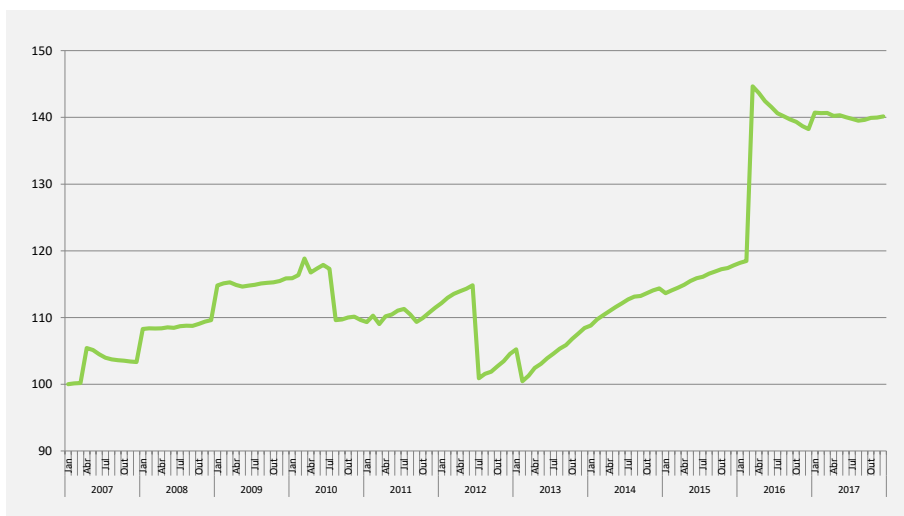
variáveis, embora com uma quebra mais acentuada na prestação de RSI ao longo do segundo semestre de 2012.

Figura 40 Evolução da despesa (prestação pecuniária) e do número de beneficiários (jan.2007=100)



Fonte: IGSSS, IP (despesa) e II, IP (beneficiários); Cálculos GEP-MTSSS.

Figura 41 Evolução da prestação média por beneficiário (jan.2007=100)



Fonte: II, IP; Cálculos GEP-MTSSS.

No entanto, se se considerar a evolução do valor da prestação média mensal paga por beneficiário, observa-se que, depois de uma quebra abrupta após a entrada em vigor da redução do valor de indexação do RSI, registou-se uma tendência crescente a partir de março de 2013 até ao incremento acentuado em março de 2016, descendo novamente entre abril e dezembro desse ano. No que concerne a 2017, assistiu-se ao crescimento do montante pago por beneficiário em janeiro e à sua estabilização até dezembro. Como já foi referido, esta evolução poderá ser explicada pela alteração da composição e dimensão média dos agregados familiares e, mais recentemente, pelo aumento da escala de equivalência em 2016 e do valor de indexação da prestação em 2016 e 2017.

IV.2. Alterações legislativas: impacto na despesa anual, no valor médio da prestação e na tipologia das famílias

IV.2.1. Discriminação de impactos na despesa anual e no valor médio da prestação

A análise da execução orçamental efetiva permite conhecer o impacto das diversas alterações legislativas implementadas desde 2010, sendo que as variações registadas incluem efeitos ao nível do universo de atribuição - número de beneficiários e número de famílias abrangidas - e dos montantes atribuídos. Considerando o diferencial mensal médio nos períodos “antes” e “após” aplicação das alterações, estimou-se o seguinte impacto (efeito unitário em cada ano, sem carácter cumulativo):

Tabela 18 RSI: impacto das alterações legislativas (milhões de euros)

ANO	ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS	IMPACTO (m€)		Período de impacto (meses)
		Restritivo	Expansionista	
2010	Critério de capitação (100%; 70%; 50%). Revogação dos apoios especiais e complementares	-50,5		5
2012	Escala de equivalência (100%; 50%; 30%). Indexação do valor do RSI a uma % do IAS (VR=45,208%)	-48,1		6
2013	Redução do VR (42,459%)	-21,5		11
2016	Aumento do VR (43,173%). Alter. da esc. de equiv. (100%; 70%; 50%)		41,3	10
2017	Aumento do VR (43,634%). Renovação automática dos proc.		2,9	12 e 3, resp.
TOTAL		-120,1	44,3	

Nota: VR = Valor de referência do RSI.

Nos três anos de aplicação das alterações legislativas mais restritivas (2010, 2012 e 2013), e notando que estes impactos assumiram um impacto parcial no ano, a redução da despesa terá atingido um valor global de 120 milhões de euros (excluindo o impacto nos anos subsequentes). A maior redução em menor tempo, também porque mais imediata e paramétrica, resultou da revogação dos apoios especiais e complementares e da indexação do critério de capitação (acima dos 50 milhões de euros). Ligeiramente abaixo deste valor (48 milhões de euros) situou-se a alteração ao nível da escala de equivalência e da indexação do valor do RSI a uma percentagem do IAS. A redução dos montantes atribuídos via redução do valor de referência (VR) resultou numa diminuição em cerca de metade desta ordem de grandeza (20 milhões de euros).

Nos últimos dois anos (2016 e 2017), as alterações assumiram um carácter expansionista na despesa, isto é, contribuíram para o incremento na despesa, dado que corresponderam a reposições e/ou atualizações de anteriores medidas. Este aumento, via retoma da escala de equivalência anterior e da atualização gradual de montantes, resultou num incremento de cerca de 1/3 da poupança anteriormente obtida (44 milhões de euros). Verifica-se, ainda, que o aumento que resultou da reposição de 25% do corte aplicado no VR do RSI foi mais diminuto, proporcionalmente, do que a poupança que resultou do seu corte efetivo (2013). Este facto resulta principalmente da diminuição significativa do universo de beneficiários e de famílias nesse período (menos 46 mil e 11 mil, em termos médios anuais, em 2017 e em 2013,

respetivamente), facto que justifica também a dimensão do impacto, em termos absolutos, da alteração ao nível da escala de equivalência.

Relativamente aos valores médios mensais atribuídos por beneficiário e por família, destaca-se o impacto das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, ao nível do conceito de agregado familiar, dos rendimentos a considerar e da definição de uma nova capitação. Em 2012, uma nova alteração da escala de equivalência aplicável aos rendimentos das famílias beneficiárias reduziu significativamente a cobertura e o nível de proteção do RSI, designadamente em famílias numerosas e em famílias com crianças. Em 2013, a redução do valor de referência veio ainda contribuir para uma redução adicional da cobertura e dos montantes atribuídos. Os quadros seguintes indicam, por ano de aplicação, os montantes médios atribuídos antes e depois da aplicação das alterações legislativas, destacando-se o seu efeito restritivo e expansionista na evolução da despesa.

Tabela 19 Valores médios mensais do RSI (euros)

Valor médio mensal do RSI (euros)
C/ IMPACTO DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS - EFEITO RESTRITIVO

	2010 C/ Alterações 1)		2012 C/ Alterações 2)		2013 C/ Alterações 3)		
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	
	Beneficiário	93,7	87,8	90,8	81,9	84,1	
		-5,9		-8,9		-0,6	
Família	241,3	224,0	245,6	211,6	215,6	206,9	Valor absoluto Diferencial
		-17,3		-34,0		-8,7	

1) Critério de capitação (100% 70% 50%). Revogação dos apoios especiais e complementares
2) Escala de equivalência (100% 50% 30%). Indexação do valor do RSI a uma %do IAS (VR=45,208%)
3) Redução do VR (42,459%)

Valor médio mensal do RSI (euros)
C/ IMPACTO DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS - EFEITO EXPANSIONISTA

	2016 C/ Alterações 4)		2017 C/ Alterações 5)		
	Antes	Depois	Antes	Depois	
Beneficiário	94,6	112,6	110,67	112,42	Valor absoluto Diferencial
		18,0		1,8	
Família	214,2	255,9	252,5	257,1	Valor absoluto Diferencial
		41,7		4,7	

4) Aumento do VR (43,173%). Alter. da esc. de equiv. (100% 70% 50%)
5) Aumento do VR (43,634%); Nota: Foram considerados os seguintes períodos na análise: nov-dez/2016; jan-mar/2017

Em 2016, constata-se que o efeito conjugado da atualização do valor de referência e da escala de equivalência (pressupondo uma variação residual ao nível dos rendimentos) implicou um crescimento de cerca de 18 euros no caso dos “beneficiários” e, tal como esperado, mais forte ao nível das “famílias” - perto de 42 euros.

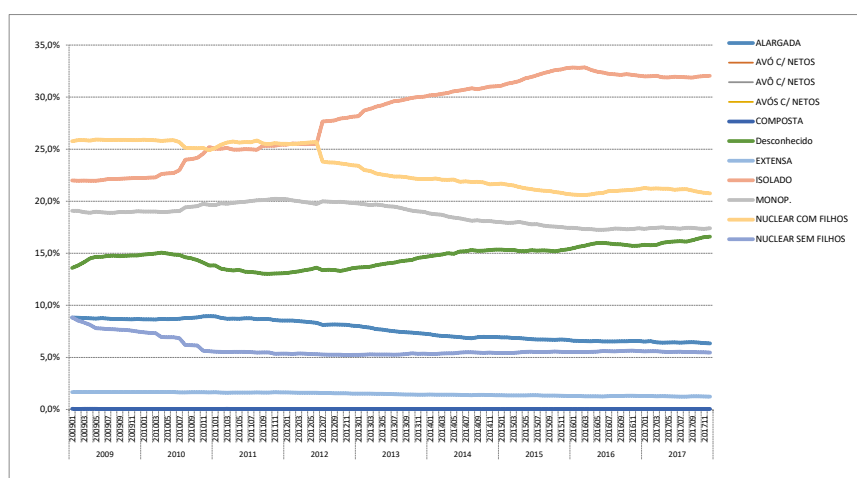
Para compreender melhor o efeito da atualização do valor de referência efetivado em 2017/16 importa analisar um intervalo de tempo mais restrito, de modo a captar um universo físico mais estável. Assim, consideraram-se os dois últimos meses de 2016 e o primeiro trimestre de 2017. Constata-se que este acréscimo se situou, em termos de valor médio por beneficiário, perto de dois euros e, por família, perto de cinco euros.

IV.2.2. Análise da tipologia das famílias: impacto da alteração de legislação (escala de equivalência) na estrutura familiar

A escala de equivalência corresponde a uma ponderação de atribuição por elemento do agregado familiar. Assim, qualquer alteração nos seus coeficientes implica um impacto ao nível da despesa. Face às alterações legislativas que ocorreram nos últimos anos, será importante analisar os beneficiários quanto à tipologia familiar e, eventualmente, aferir uma alteração de estrutura neste período.

O gráfico seguinte traduz esta evolução entre janeiro de 2009 e dezembro de 2017, nos termos das variáveis tipificadas pelo II, IP.

Figura 42 Famílias com processamento de RSI, por mês de processamento e tipologia do agregado familiar (jan.2009 a dez.2017)



Fonte: II, IP.

Nas variáveis “família isolada” e “família nuclear com filhos”, é notória uma alteração a partir do segundo semestre de 2012, coincidindo com a primeira modificação ao nível da escala de equivalência. Este facto indicia, entre outros fatores, uma eventual alteração de comportamento dos beneficiários do apoio. Do mesmo modo, a retoma da escala de equivalência aos moldes anteriores (a partir de 2016) implicou, mais uma vez, uma alteração na evolução da série, ainda que de forma mais ténue. Este facto é particularmente importante dado que afeta diretamente os montantes atribuídos nos dois agregados - “beneficiários” e “famílias” - e, logo, a evolução dos montantes despendidos com a prestação de RSI.

IV.2.3. A evolução recente da prestação de RSI (até setembro de 2018) - Dados físicos e financeiros

Em 2018, o valor de referência do RSI voltou a registar uma nova atualização, em linha com a trajetória de reposição gradual e anual, em 25 %, do corte aplicado em 2013, à semelhança do que aconteceu nos dois anos anteriores. Assim, este aumentou de 183,84 para 186,68 euros a partir de janeiro de 2018²⁸, o que correspondeu a uma taxa de atualização de 1,5 %.

²⁸ Nos termos da Portaria n.º 52/2018, de 21 de fevereiro, procedeu-se à atualização do valor de referência do RSI, que passou a corresponder a 43,525 % do IAS, ou seja, 186,68 €, tendo produzido efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2018.

Tabela 20 Montantes atribuídos do RSI (euros) por tipologia familiar, em 2017-2018

	2017	2018
1 adulto	183,84	186,68
1 adulto e 1 criança	275,76	280,02
1 adulto e 2 crianças	367,68	373,36
2 adulto e 1 criança	404,45	410,70
2 adulto e 2 crianças	496,37	504,04
2 adulto e 3 crianças	588,29	597,38
3 adulto e 5 crianças	900,82	914,73
% de atualização (2018/17)		1,5%

A título exemplificativo, os valores atribuídos por família, consoante a sua estrutura, encontram-se representados no quadro lateral. Para calcular o valor por família, a prestação contabilizou 100 % do valor de referência no caso do primeiro adulto, 70 % para os restantes adultos e 50 % no caso de existirem menores, a escala de equivalência atualmente em vigor. Se o agregado familiar apresentar rendimentos, o valor da prestação é ajustado, correspondendo então à diferença entre o montante de RSI a atribuir em função da dimensão do agregado (tipificados no quadro) e os rendimentos, que têm regras próprias de cálculo.

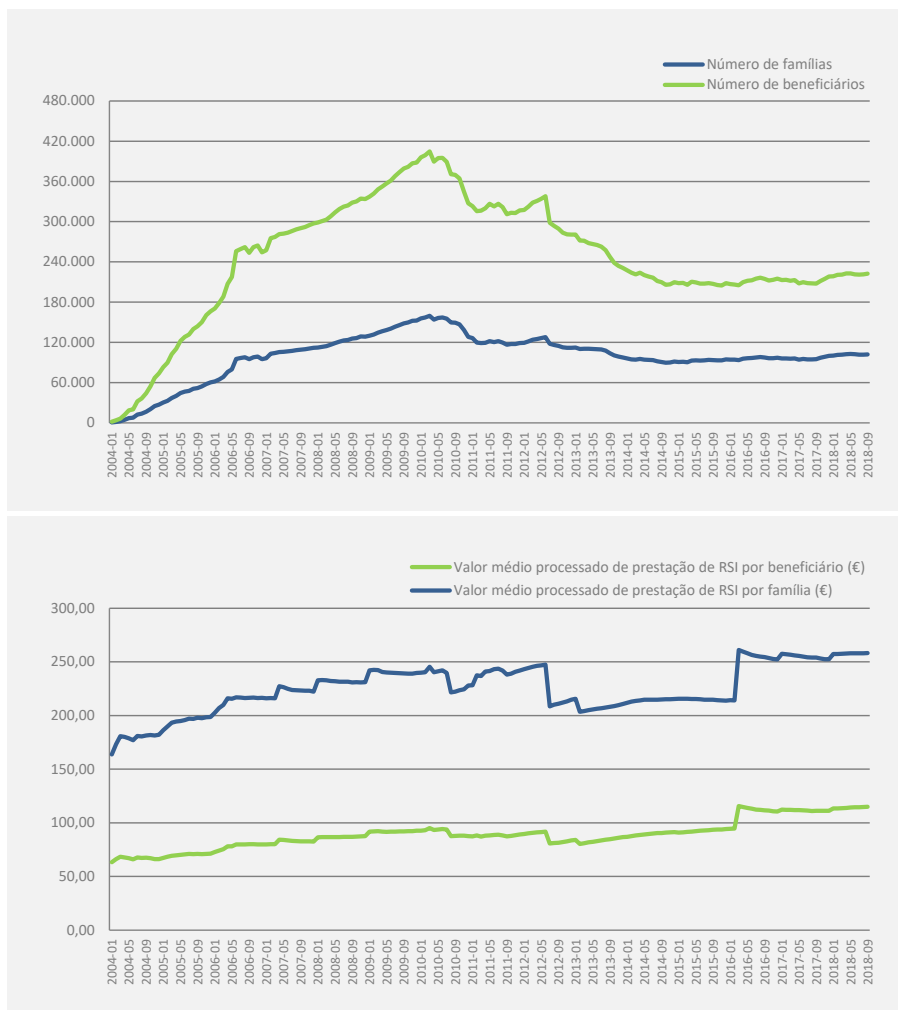
Esta atualização refletiu-se num aumento dos valores médios atribuídos por família e por beneficiário entre janeiro e setembro (+0,9 % e +2,2 %, respetivamente), contribuindo para um incremento da despesa na ordem dos +6,1 % nesse mesmo período. O contributo das principais variáveis explicativas - dados físicos e financeiros - na evolução da despesa, entre janeiro e setembro de 2018, encontra-se sintetizado no quadro seguinte:

Tabela 21 Variações das principais variáveis explicativas e da despesa com o RSI (janeiro - agosto 2018)

	Média		Variação homóloga 2018/17	Despesa (euros)
	jan-set.2017	jan-set.2018		
Dados físicos	Famílias	95.237	101.721	Média mensal (2018) 30,2 milhões/mês
	Beneficiários	210.278	221.359	
Dados financeiros	Valor médio atribuído_Famílias	255,58	257,83	Variação homóloga (jan.-set.2018/17) Mais 15,6 milhões (+6,1%), isto é, mais 1,7 milhões/mês
	Valor médio atribuído_Beneficiários	111,68	114,15	

A execução orçamental recente com o RSI revela uma relativa estabilização dos montantes despendidos com esta prestação nos últimos meses, em torno dos 30 milhões de euros por mês. Ainda assim, este montante significa, em média, mais 1,7 milhões de euros por mês face ao ano anterior, e que traduz, para além da atualização atrás referida, o aumento do número de beneficiários e de famílias abrangidas. A evolução positiva destes indicadores encontra-se desenhada nos gráficos seguintes, para os anos mais recentes, em que se representam as séries longas desde janeiro de 2004 até setembro de 2018. É evidente a retoma de uma tendência crescente dos montantes atribuídos, assim como do universo físico abrangido.

Figura 43 Número de famílias e de beneficiários com processamento de RSI, valor médio processado por família e por beneficiário (janeiro 2004 a setembro 2018)



Fonte: II, IP; cálculos GEP-MTSSS.

A convergência das alterações mais recentes aplicadas no âmbito do RSI para níveis anteriores ao período de ajustamento demonstra o intuito de recuperar alguma perda de cobertura dos mais pobres, na medida em que o RSI, enquanto prestação de solidariedade, visa garantir mínimos sociais, protegendo os grupos de maior fragilidade e vulnerabilidade, em situação de pobreza extrema, distinguindo-se ainda de outros apoios e prestações sociais por incluir uma componente de integração e inclusão.

Parte V - Perceções e representações: do passado às perspetivas de futuro

O RSI vem-se construindo através de uma multiplicidade de olhares, num cruzamento teórico-prático entre perspetivas sobre a pobreza, a exclusão social, as desigualdades sociais, mas também sobre as capacidades e oportunidades convocadas pelas políticas e pela intervenção social, num contexto societal cada vez mais complexo, no qual múltiplos atores jogam papéis diferenciados, mas complementares (Administração central, local e parceiros; académicos e beneficiários da medida). É neste contexto que em seguida se explicitam algumas das perceções e representações de alguns dos atores intervenientes nesta medida de política, nomeadamente técnicos/parceiros e beneficiários.

V.1. A visão dos beneficiários

“Precisaria de um trabalho com ordenado para a família poder subsistir e ultrapassar as dificuldades da vida.”

[E32, beneficiária, 47 anos, 4.º ano do 1.º Ciclo EB, distrito de Setúbal]

V.1.1. Breve caracterização dos beneficiários

Procurando um olhar sobre a medida do ponto de vista de quem a sofre, foram realizadas entrevistas, não representativas, a 38 beneficiários do RSI, em todos os Distritos do Continente, contemplando 27 do sexo feminino e 11 do sexo masculino. As idades dos entrevistados situam-se entre os 23 e os 60 anos, observando-se que a média de idades é de 43,5 anos. Em termos de escolaridade, salienta-se alguma dispersão e destaca-se o predomínio de beneficiários com o 12.º ano (9) e com o 3.º Ciclo (9), seguidos dos que possuem o 1.º Ciclo do Ensino Básico (7), dos que têm o 2.º Ciclo e o 1.º Ciclo incompleto (3 em cada caso), enquanto dois possuem o Ensino Secundário, dois não sabem ler nem escrever e um tem o Mestrado. É importante notar que, em termos de níveis de escolaridade, coexistem dois perfis de beneficiários distintos, detentores de recursos e capacidades diferenciadas que lhes permitam encontrar respostas para ultrapassar às situações de pobreza e exclusão social nas quais se encontram.

Relativamente ao estado civil dos 38 entrevistados, quinze são solteiros, dez divorciados, seis casados, seis vivem em união de facto e um é viúvo. Quanto à tipologia familiar, observa-se o predomínio das famílias nucleares com filhos (13), seguidas das famílias monoparentais (10), dos isolados (8), das famílias nucleares sem filhos (6) e dos avós com netos (1). A dimensão média da família é de 2,9 elementos. São 24 os agregados que possuem crianças (48), perfazendo uma média de 1,3 crianças por família.

Em matéria de relação com o mercado de trabalho, a grande maioria (33) declararam encontrar-se desempregados, duas entrevistadas assumiram ser domésticas, outra estudante, um pensionista e apenas uma referiu trabalhar a tempo parcial (como empregada doméstica).

No ponto seguinte descrevem-se os percursos (mais ou menos regulares e mais ou menos longos) destes entrevistados, beneficiários do RSI e destacam-se quais os principais fatores de vulnerabilidade que se encontram na base da sua relação com a medida.

V.1.2. O predomínio de percursos intermitentes no RSI

As entrevistas permitiram dar conta das razões pelas quais estes entrevistados possuem necessidade de apoios sociais, sendo hoje beneficiários do RSI. Na maior parte dos casos destaca-se o desemprego, mas também os problemas de saúde, as ruturas familiares (inclusive a violência doméstica) e, num dos casos, a guarda dos netos, como fatores que marcam as biografias destes beneficiários. Dados que se encontram em consonância com outros estudos, quer sobre o RSI, quer sobre situações de pobreza em Portugal (cf. Guerra, Isabel e al, 2017; Matos, Madalena e Costa, Sónia, 2012; Costa, Bruto *et. al.*, 2008).

Pode dizer-se que a participação e integração no mercado de trabalho continuam a revelar-se como os principais fatores definidores da inserção social. Geralmente, os indivíduos são classificados quer por via dos seus níveis de escolaridade, quer por via da profissão, aspetos centrais na estruturação dos seus capitais sociais e culturais e marcantes na construção social das suas identidades.

Na realidade, são vários os autores (entre os quais Schnapper, 2007 e Plummer, 2002) que referem que a integração se efetiva por intermédio do processo de participação dos indivíduos, através das atividades profissionais, da aprendizagem de normas, do consumo, da adoção de comportamentos familiares e culturais, assim como de trocas e da participação em instituições comuns.

O quadro 19 sintetiza os percursos que estes entrevistados vêm desenvolvendo no âmbito do RSI. Pode dizer-se que a maioria possui uma relação ou um *percurso intermitente* na medida, isto é, registou uma ou mais interrupções, sobretudo por via da entrada no mercado de trabalho (11 entrevistados, 7 do sexo feminino e 4 do sexo masculino), intercalando períodos de emprego, em geral precário, e de desemprego, mas também por registo de incumprimentos (8, cinco mulheres e três homens), nomeadamente por recusas em participar em ações de formação e ainda por alterações no agregado familiar (duas entrevistadas do sexo feminino). Em termos etários, estes beneficiários possuem entre os 31 e os 63 anos (perfazendo uma média de 46 anos).

Quanto aos níveis de escolaridade, a diversidade é grande, abrangendo desde os que não têm qualquer grau de ensino até aos que têm o 12.º ano. Importa referir que os beneficiários que registam intermitências por entrada no mercado de trabalho registam níveis de escolaridade mais elevados (4 possuem o 12.º ano; 4 o 9.º e 3 possuem respetivamente o 8.º, o 6.º e o 4.º ano do 1.º Ciclo do EB) que os beneficiários com intermitências por incumprimento (dispersos entre os que não têm qualquer grau de ensino e o 12.º ano) e por alterações no agregado familiar (4.º ano do 1.º Ciclo do EB).

Observem-se alguns fragmentos ilustrativos deste percurso intermitente:

“Sim, por ter conseguido trabalho ainda que precário.”

[E13, beneficiário, 38 anos, 12.º ano, hotelaria, distrito de Évora]

“Sim, porque comecei a trabalhar na apanha da fruta.”

[E20, beneficiário, 54 anos, 8.º ano, distrito de Leiria]

“Sim, porque incumpri com uma ação do contrato de inserção.”

[E19, beneficiária, 63 anos, 11.º ano, distrito de Leiria]

“[Interrompi a prestação] há 2 anos, por mudança no agregado familiar.”

[E2, beneficiária, 33 anos, 4.º ano, distrito de Aveiro]

Relativamente ao que sentiram na altura de requer o RSI, estes beneficiários dividem-se entre o sentimento de vergonha, constrangimento e/ou dependência e o alívio, por terem uma “ajuda”, neste caso do Estado. Eis o que se pode observar:

“Senti-me dependente e com uma situação de vulnerabilidade limite.”

[E1, beneficiária, 55 anos, 12.º ano, cabeleireira, distrito de Aveiro]

“Senti constrangimento, por ouvir na opinião pública que a medida está associada a um conjunto de pessoas - aqueles do RSI - e não ter em atenção cada indivíduo.”

[E13, beneficiário, 38 anos, 12.º ano, hotelaria, distrito de Évora]

Seguem-se os beneficiários que têm um *percurso longo* (12 entrevistados, 8 do sexo feminino e 4 do sexo masculino), ou seja, os que se encontram há mais de 12 meses a receber o RSI²⁹, sem nunca terem visto a prestação interrompida. Em termos etários, a latitude é ampla, estes beneficiários situam-se entre os 23 e os 60 anos (com uma média etária de 42,8 anos). A maioria recebe o RSI há cerca de um ano e meio, dois anos, passando pelos três e os quatro anos de permanência, registando-se uma beneficiária que está na medida há cerca de nove anos e outra há doze. Apenas entrevistas mais aprofundadas permitiram compreender porquê, interessando para o efeito conhecer a própria trajetória da família de origem, já que este tempo tão longo de permanência, sobretudo nos últimos dois casos, constitui um indício de pobreza persistente e de reprodução geracional da pobreza.

Contudo, é interessante notar que este grupo é heterogéneo e que existem marcadas diferenças de perfil entre homens e mulheres. O que quer dizer-se é que as beneficiárias que registam um percurso longo no RSI, têm entre os 23 e os 60 anos (uma média etária de 37,3 anos), em termos de níveis de escolaridade predominam as que têm o 12.º ano (4), seguindo-se as que possuem o 9.º e as que têm o 3.º ano do 1º Ciclo do Ensino Básico (2 em cada nível). Saliente-se que, em metade dos casos, os agregados familiares nos quais se integram são monoparentais. Quanto aos beneficiários, as suas idades situam-se entre os 47 e os 60 anos (perfazendo uma média de 54,8 anos) e registam dispersão dos níveis de escolaridade, que se situam entre o 3.º ano do 1.º Ciclo do Ensino Básico até ao 12.º ano. Tratam-se maioritariamente de isolados (3).

Relativamente aos sentimentos expressos no momento em que decidiram requerer o RSI, a maioria afirmou ter sentido “vergonha” ou “constrangimento”, essencialmente pelas imagens sociais negativas associadas a esta medida. Observem-se alguns dos seus enunciados:

“Tive muita dificuldade em tomar a decisão de requerer o RSI, porque sentia vergonha do que as pessoas podiam dizer.”

[E5, beneficiário, 47 anos, 11.º ano, motorista, distrito de Braga]

“Desiludida com a vida e com falta de oportunidades.”

[E23, beneficiária, 29 anos, 12.º ano, distrito de Portalegre]

“Senti-me um pouco mal. Posso dizer que envergonhada.”

[E25, beneficiária, 31 anos, 9.º ano, empregada de limpeza, distrito do Porto]

²⁹ Utilizou-se como critério de definição do prazo (mais de doze meses), o período de referência da Legislação, que define que o RSI é atribuído pelo período de 12 meses e a sua renovação é automática, sendo sujeita à verificação oficiosa de rendimentos (Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho).

“(...) tinha um bocado de receio e de vergonha, até a minha filha me disse se outros têm direito tu também tens.”

[E34, beneficiária, 60 anos, 3.º ano do 1.º Ciclo EB, trabalhadora agrícola, distrito de Viana do Castelo]

Por último, alguns beneficiários registam um *percurso breve*, isto é, encontram-se na medida há 12 meses ou menos³⁰ (cinco, três do sexo feminino e dois do sexo masculino). Em termos etários situam-se entre os 25 e os 51 anos (perfazendo uma média etária de 38 anos). Possuem, em maioria, baixos níveis de escolaridade (que vão do 3.º ano do 1.º Ciclo do Ensino Básico, ao 9.º ano), exceto um beneficiário que possui o Mestrado³¹ e requereu a prestação por se encontrar numa situação de desemprego e sem outros recursos. Os sentimentos que expressaram em relação à medida, no momento em que se confrontaram com a necessidade de requerer o RSI, demonstram alguma polarização, houve quem considerasse tratar-se de uma “boa ajuda” e quem se sentisse “frustrado”, “envergonhado” ou “não tinha vontade de requerer”, sobretudo pela referência aos estereótipos e representações sociais negativas reproduzidas em relação à medida, ao longo dos anos, em sintonia com o que alguns dos técnicos também referiram.

Observem-se alguns fragmentos ilustrativos:

“Considerei logo que era uma boa ajuda, uma vez que estava desempregada.”

[E6, beneficiária, 42 anos, 3.º ano do 1.º Ciclo EB, doméstica, distrito de Braga]

“Inicialmente frustrada por ter de pedir apoio (...).”

[E32, beneficiária, 47 anos, 4.º ano do 1.º Ciclo EB, doméstica, distrito de Setúbal]

Pode dizer-se que os sentimentos expressos por estes beneficiários, na altura de requerem o RSI, indiciam que continuam a pesar, sobre esta medida de política, estereótipos e representações sociais negativas. Pedro Espanha (2002, 2004, 2017), Carlos Farinha Rodrigues (2015, 2018) e Fernando Diogo (2015, 2018), alguns dos autores que têm desenvolvido estudos no âmbito desta medida, referem-se claramente a fenómenos de forte estigmatização em relação à medida, interiorizados pelos seus beneficiários, cujas consequências se fazem sentir na construção das suas identidades sociais e na integração social.

Tabela 22 Percursos dos beneficiários no âmbito do RSI

<i>Percursos dos Beneficiários</i>	
<i>Percurso intermitente no RSI</i>	Engloba entrevistados cujo percurso no RSI registou uma ou mais interrupções, maioritariamente por via da entrada no mercado de trabalho (11), mas também por registo de incumprimentos (8) e alterações no agregado familiar (2). [E1, E2, E3, E4, E7, E8, E9, E12, E13, E14, E15, E16, E17, E18, E19, E20, E24, E27, E28, E36, E37]
<i>Percurso longo no RSI</i>	Inclui os entrevistados que têm um percurso de mais de doze meses, no RSI (12). [E5, E10, E21, E22, E23, E25, E26, E29, E30, E31, E33, E34]
<i>Percurso breve no RSI</i>	Engloba entrevistados que têm um percurso de doze meses ou menos, no RSI (5). [E6, E11, E32, E35, E38]

Fonte: Entrevistas a beneficiários de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

³⁰ Neste âmbito, para definição do percurso de cerca de 12 meses ou menos, manteve-se o critério já utilizado. Ver nota anterior.

³¹ O beneficiário possui o Mestrado em Engenharia ambiental.

V.1.3. Perceções e representações sobre os impactos da medida: Os baixos montantes da prestação e a importância da inserção social

Relativamente às perceções e representações sobre o RSI, os beneficiários entrevistados centram a sua atenção nos montantes da prestação referindo que são muito reduzidos e mesmo insuficientes para fazer face às necessidades básicas do quotidiano, como os técnicos/parceiros já haviam referido. Alguns focam, inclusivamente, o facto de não ser suficiente para quem tem problemas de saúde, outros referem que necessitam da complementaridade do apoio alimentar e, em alguns meses, de recorrer a ajuda de familiares. Por último há quem refira que o montante é suficiente para as necessidades básicas de quem não tenha encargos com renda de casa ou receba o RSI como complemento de rendimentos de trabalho a tempo parcial.

Observem-se algumas ilustrações recolhidas através das entrevistas:

“O valor da prestação já ajuda bastante, mas não é suficiente para satisfazer todas as necessidades básicas da minha família.”

[E38, beneficiária, 25 anos, 9.º ano, desempregada, distrito de Viseu]

“Embora tente esticar o valor que recebo, existem meses em que as despesas aumentam e o RSI é insuficiente para tudo, mas tentamos sempre gerir esse valor o melhor possível.”

[E32, beneficiária, 47 anos, 4.º ano do 1.º Ciclo EB, doméstica, distrito de Setúbal]

“O valor que recebo é suficiente para pagar as minhas despesas, a água e luz, uma vez que estou a viver num espaço cedido pela minha família.”

[E5, beneficiário, 47 anos, 11.º ano, motorista, distrito de Braga]

Em relação aos contratos de inserção, as opiniões dividem-se entre, por um lado, os que efetuam uma apreciação globalmente positiva, na medida em que os contratos resultaram de negociações com os agregados familiares e constituem um compromisso assumido entre os beneficiários e o serviço público e, por outro lado, os que afirmam não serem suficientes para uma efetiva inserção no mercado de trabalho. Há quem refira que as ações de formação profissional são desadequadas (beneficiários que possuem o 12.º ano).

Observem-se alguns fragmentos de entrevistas com apreciações positivas:

“Considero que [o contrato de inserção] é adequado à minha pessoa e foi negociado entre mim e os serviços da Segurança Social e outras entidades.”

[E31, beneficiário, 57 anos, 9.º ano, electricista, distrito de Setúbal]

“Gostei do contrato que me apresentaram e foi negociado comigo. As técnicas encaminharam-me para uma medida Contrato Emprego Inserção+ e têm arranjado entrevistas de emprego.”

[E26, beneficiário, 55 anos, 12.º ano, comercial, distrito de Vila Nova de Gaia]

E alguns fragmentos com referências negativas:

“Deviam obrigar o Centro de Emprego a arranjam-nos emprego para deixarem de nos pagar o RSI. Um salário é sempre outra coisa (prá cabeça e prá carteira).”

[E1, beneficiária, 39 anos, 9.º ano, desempregada, distrito de Cabeceiras de Basto]

“ades.”

[E31, beneficiário, 57 anos, 9.º ano, electricista, distrito de Setúbal]

Nesta sequência, as representações que estes beneficiários manifestam relativamente às áreas de inserção também se dividem entre a satisfação, considerando que são as ações mais adequadas às necessidades do agregado familiar e um olhar crítico sobretudo sobre as ações de formação profissional fora da área de residência, nomeadamente por incompatibilidade de horários, quer com os transportes públicos, quer com os equipamentos escolares. Observam-se ainda referências a desajustamentos de ofertas de formação e de emprego, por não contemplarem a diversidade de realidades dos beneficiários (em termos de níveis de escolaridade e qualificações). Por último, há referências críticas relativamente ao “pouco” apoio técnico prestado no âmbito das ações de inserção.

Tabela 23 Representações dos beneficiários: montantes da prestação, Contratos e Áreas de Inserção

<i>Síntese das principais representações</i>	
<i>Montantes da Prestação</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os montantes da prestação são muito reduzidos, insuficientes para fazer face às necessidades básicas do quotidiano. ▪ O montante não chega para quem tem problemas de saúde. ▪ Alguns beneficiários recebem apoio alimentar em complementaridade. ▪ Alguns têm necessidade de recorrer à ajuda de familiares. ▪ O montante é suficiente para as necessidades básicas, para quem não paga renda de casa e para quem o recebe como complemento de rendimentos de trabalho a tempo parcial.
<i>Contratos de Inserção</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apreciação positiva, pois o contrato foi negociado com o agregado familiar e responde às situações. ▪ Permite um compromisso entre os beneficiários/ agregados familiares e o serviço público. ▪ Insuficiente para a inserção no mercado de trabalho. ▪ Para quem tem o 12º ano, as ações de formação profissional são desadequadas.
<i>Áreas de Inserção</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manifestação de satisfação, considerando que são as ações mais adequadas, pois vão ao encontro das necessidades do agregado familiar. ▪ Para frequência de <i>ações de formação</i> fora da área de residência, verificam-se desajustamentos, quer em termos de horários de transporte, quer em termos de horários de jardins de infância e/ou horários escolares dos filhos. ▪ Para alguns beneficiários, quer as <i>ações de formação profissional</i>, quer as ofertas de <i>emprego</i> têm-se revelado desadequadas. ▪ Alguns beneficiários salientam que há pouco apoio técnico, no âmbito das ações de inserção.

Fonte: Entrevistas a beneficiários de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

V.1.4. Um olhar crítico centrado no baixo valor da prestação e na insuficiente inserção no mercado de trabalho

Pode dizer-se que uma das perceções mais relevantes e positiva sobre o RSI, enunciada pelos beneficiários entrevistados, é a de que a medida constitui um apoio fundamental na melhoria das suas condições de existência e dos seus agregados familiares e, portanto, relevante no combate à severidade da pobreza. Contudo, o seu olhar crítico incide, de forma generalizada, no baixo valor da prestação e no que consideram como esforços insuficientes para a inserção no mercado de trabalho. No entender da grande maioria destes beneficiários, ter um emprego é essencial para conseguirem sustentar o seu agregado familiar e autonomizarem-se do RSI.

Quanto aos aspetos mais positivos referidos, constata-se que o RSI é genericamente percecionado como uma medida que constitui “uma grande ajuda”. A componente monetária revela-se, em grande parte das situações, o único meio de subsistência para os beneficiários, permitindo assegurar as suas necessidades

básicas e a componente de inserção social é valorizada pela inserção escolar das crianças e por permitir um acesso regular aos serviços de saúde; pela possibilidade de frequência de cursos de formação profissional; pela oportunidade de completar alguns níveis de escolaridade, que sem a medida não seria possível e, por último, pela ajuda na inserção em atividade profissional.

Alguns fragmentos das entrevistas permitem ilustrar o que se referiu:

“(...) o acesso à formação é mais fácil, permitindo assim a obtenção de mais escolaridade e competências profissionais; há mais facilidade e cumprimento do Plano Nacional de Vacinação, nas consultas de saúde infantil (...) e isenção das taxas moderadoras.”

[E3, beneficiária, 26 anos, 6.º ano, distrito de Beja]

“É muito importante o acompanhamento dos filhos e dos netos, na escola, as consultas de rotina e outras de saúde. O dinheiro que estou a receber é fundamental. Tenho comida e ajuda a pagar as despesas da casa.”

[E6, beneficiária, 42 anos, 3.º ano do 1.º Ciclo EB, distrito de Braga]

“A prestação é pequena, mas veio-nos ajudar no momento em que tive que deixar de trabalhar por causa da minha saúde e o dinheiro que tínhamos junto já estava a chegar ao fim.”

[E33, beneficiário, 55 anos, 4.º ano do 1.º Ciclo EB, Servente, distrito de Viana do Castelo]

Os aspetos críticos centram-se na perceção de que os esforços institucionais são insuficientes para resolver os défices económicos e de empregos, com os quais se deparam estes beneficiários e que constituem os maiores obstáculos à sua inserção socioeconómica plena. Alguns beneficiários assinalam também a ausência de articulação que facilite o seu acesso à habitação social e a ausência de estudos sobre os seus modos de vida, para melhor adequação das soluções às necessidades e às situações de pobreza e exclusão social. Relativamente à prestação monetária, como já foi referido, referem sempre o seu baixo valor, pois mesmo permitindo “algum alívio” ela é considerada insuficiente para fazer face a todas as despesas quotidianas, nomeadamente para quem acumula problemas de saúde graves e crónicos e para quem tem crianças a cargo.

No que respeita à componente “inserção social”, a maioria destes beneficiários referem, como aspetos críticos, os esforços insuficientes das instituições locais para a sua inserção no mercado de trabalho e referem ainda que o apoio técnico prestado é reduzido, em alguns territórios.

Observem-se alguns dos fragmentos mais críticos:

“O esforço feito pelas instituições não chega para resolver as questões de insuficiência económica e falta de emprego.”

[E1, beneficiária, 55 anos, 12.º ano, distrito de Aveiro]

“Passam os anos e os contratos de inserção, mas a situação familiar mantém-se. (...) deveriam existir mais apoios para as crianças (ex: medicação) e estudar mais a vida das pessoas. Ver realmente quem precisa de ajuda. (...) fui convocado para várias entrevistas para integração profissional no Centro de Emprego, mas sem resposta de admissão.”

[E4, beneficiário, 36 anos, 9.º ano, distrito de Beja]

“Os montantes não são suficientes, por motivo de estar sempre a aumentar o valor das despesas e o montante fica sempre o mesmo. Apesar de estar contemplada com ações de saúde e habitação (...) não corresponde às minhas necessidades e do meu filho (deficiente motor).”

[E21, beneficiária, 50 anos, 9.º ano, distrito de Lisboa]

As perceções dos beneficiários sobre os aspetos positivos e os aspetos críticos do RSI encontram-se sintetizadas no quadro seguinte.

Tabela 24 Perceções dos beneficiários sobre aspetos positivos e aspetos críticos do RSI

<i>Perceções dos Beneficiários</i>		
	<i>Aspetos positivos</i>	<i>Aspetos críticos</i>
<i>RSI - Medida de Proteção Social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medida de política social considerada genericamente como “uma grande ajuda”. ▪ Ajuda na inserção em atividade profissional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esforços institucionais insuficientes na resolução dos défices económicos e de empregos. ▪ Ausência de articulação que facilite o acesso a habitação social. ▪ Ausência de estudos sobre os modos de vida dos beneficiários para adequar as soluções às necessidades.
<i>Prestação monetária</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Único meio de subsistência para alguns beneficiários (permite “alguém alívio” nas despesas, assegurando as necessidades básicas). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os montantes da prestação são insuficientes para fazer face ao quotidiano. ▪ Insuficiente para quem acumula problemas de saúde.
<i>- Inserção social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importante na inserção escolar das crianças e no acesso regular à saúde. ▪ Possibilidade de frequência de cursos de formação profissional. ▪ Oportunidade de completar alguns níveis de escolaridade. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esforços são insuficientes para a inserção no mercado de trabalho. ▪ Pouco apoio técnico.
<i>Intervenção/acompanhamento</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O acompanhamento dos contratos é regular e adequado às necessidades, para grande parte dos beneficiários. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiência de respostas para a inserção social. ▪ Informação insuficiente sobre os contratos de inserção e as áreas de inserção. ▪ Envolvimento insuficiente de alguns serviços. ▪ O acompanhamento é irregular em alguns territórios, nomeadamente pela distância aos Serviços de Segurança Social.

Fonte: Entrevistas a beneficiários de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

V.1.5. De olhos postos no futuro: o trabalho como fator de autonomia

Como se pode constatar pelo quadro abaixo (tabela 22), a grande maioria dos beneficiários entrevistados (31) acredita que o futuro lhes trará mudanças positivas, isto é, acreditam que novas oportunidades surgirão permitindo a melhoria das suas condições de vida e a das respetivas famílias. Estas expectativas de mudança são enunciadas por beneficiários com diferentes percursos no RSI (intermitentes, longos e breves), com idades diversas e com níveis de escolaridade também diversificados.

Observem-se algumas ilustrações:

“Espero que mude para melhor e consigamos ultrapassar a situação de doença que nos atingiu.”

[E32, beneficiária, 47 anos, 4.º ano do 1.º Ciclo EB, distrito de Setúbal]

“(…) estou a investir na minha qualificação profissional e escolar, encontrando-me a fazer estágio curricular e a entidade empregadora já me ofereceu um estágio profissional quando terminar o curso.”

[E38, beneficiária, 25 anos, 9.º ano, distrito de Viseu]

“Querida que fosse melhor, arranjar um emprego. Gostava de trabalhar como cabeleireira, mas é difícil para “gente cigana”. Fui a uma oferta de emprego, como Ajudante de Cozinha, até me disfarcei bem, mas viram logo que era cigana e nunca mais me contactaram. Aqui (...) ainda há muito racismo.”

[E6, beneficiária, 42 anos, 3.º ano do 1.º Ciclo EB, distrito de Braga]

Neste caso concreto, a entrevistada, de etnia cigana, expressa claramente a discriminação de que se sente alvo, no que respeita ao acesso a um trabalho/emprego e a perceção de um quotidiano cujas condições de vida são marcadas pelo risco e segregação continuados.

Como se referia num estudo anterior, sobre beneficiários de RSI de etnia cigana, *“alguns dos entrevistados reconhecem que as suas baixas habilitações constituem uma das barreiras no acesso ao emprego, tornando-os mais vulneráveis a situações de pobreza, mas a grande maioria atribui à “discriminação” as constantes recusas dos empregadores que impedem a sua inserção no mercado de trabalho e não criam oportunidades de trabalho para pessoas de etnia cigana”* (Cf. Castro, Alexandra; Gonçalves, Alda, 2015: 31).

Contudo, há beneficiários mais céticos em relação ao futuro, não acreditando que mudanças positivas sejam possíveis (5). Pode dizer-se que dois destes beneficiários se enquadram em percursos intermitentes na medida, um teve contacto recente e outro possui já um percurso longo como beneficiário do RSI. Possuem idades entre os 43 e os 60 anos e níveis de escolaridade relativamente baixos (entre o 8.º e o 3.º ano do 1.º Ciclo EB).

“Não vejo mudanças. Espero que venha a pensão e que a minha situação de saúde não piore.”

[E33, beneficiário, 55 anos, 4.º ano do 1.º Ciclo EB, Servente, distrito de Viana do Castelo]

“Melhorias, acho que não. Mas se estiver como até aqui, não está muito mal.”

[E34, beneficiária, 60 anos, 3.º ano do 1.º Ciclo EB, distrito de Viana do Castelo]

Por seu lado, dois beneficiários afirmam não saber se o futuro lhes poderá trazer mudanças positivas. Neste posicionamento, colocam-se dois entrevistados com percursos longos na medida e um com percurso intermitente. Têm idades entre os 36 e os 56 anos e níveis de escolaridade entre o 9.º e o 3.º ano do 1.º Ciclo EB.

“Não sei! Cada vez mais descemos um degrau. O que se recebe não chega para fazer face às necessidades e apesar do cabaz do POAPMC, ainda há necessidades alimentares.”

[E4, beneficiário, 36 anos, 9.º ano, distrito de Beja]

Pode dizer-se que as expectativas de mudança formuladas por estes beneficiários parecem ser condicionadas, não apenas por trajetórias biográficas e por atributos pessoais, mas também pela forma como é interiorizada e percebida a diversidade de recursos e a estrutura de emprego existentes nos seus territórios de pertença, conjugados com as estratégias dos atores institucionais responsáveis pelo acompanhamento da inserção social. E a mobilização destes atores afigura-se crucial na eficaz orientação e adequação de soluções aos diferentes perfis de beneficiários.

Tabela 25 Expectativas de mudança no futuro

<i>Expectativas dos Beneficiários</i>	
<i>Acreditam na mudança</i>	Engloba os entrevistados que acreditam que no futuro mudanças positivas são possíveis (para si e para os seus agregados familiares) / (31). [E1, E2, E3, E5, E6, E8, E9, E10, E11, E12, E13, E14, E15, E16, E17, E18, E19, E22, E23, E24, E25, E26, E27, E29, E30, E31, E32, E35, E36, E37, E38]
<i>Não acreditam na mudança</i>	Inclui os entrevistados que não acreditam que o futuro traga mudanças positivas (5). [E7, E20, E21, E33, E34]
<i>Não sabem se a mudança será possível</i>	Integra os entrevistados que afirmam não saber se o futuro trará mudanças positivas (2). [E4, E28]

Fonte: Entrevistas a beneficiários de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

Neste contexto, os beneficiários que acreditam na mudança referem que, para que ela aconteça, é indispensável conseguirem um trabalho. Só por essa via conseguirão, quer a sua autonomia em relação ao RSI e aos apoios sociais em geral, quer o suporte financeiro necessário para “sustentar a família”.

“Precisaria de um trabalho com ordenado para a família poder subsistir e ultrapassar as dificuldades da vida.”

[E32, beneficiária, 47 anos, 4.º ano do 1.º Ciclo EB, distrito de Setúbal]

“(…) espero terminar o meu curso e integrar, para já, o estágio profissional de forma a ter um suporte financeiro para nos sustentar.”

[E38, beneficiária, 25 anos, 9.º ano, distrito de Viseu]

“Preciso arranjar um trabalho. Mas é difícil. A ajuda podia passar por apoiar os ciganos a manter a sua atividade principal, as feiras.”

[E6, beneficiária, 42 anos, 3.º ano do 1.º Ciclo EB, distrito de Braga]

Os beneficiários que não acreditam que o futuro lhes traga mudanças positivas, demonstram alguma resignação face à sua situação e referem aguardar a reforma, em alguns casos aguardam a pensão por invalidez.

“[Espero] que me venha a pensão por invalidez da Suíça.”

[E33, beneficiário, 55 anos, 4.º ano do 1.º Ciclo EB, servente, distrito de Viana do Castelo]

“Eu já tenho 60 anos e para arranjar trabalho agora não é fácil. Precisava que me dessem a pensão e que os meus netos cresçam para serem independentes.”

[E34, beneficiária, 60 anos, 3.º ano do 1.º Ciclo EB, distrito de Viana do Castelo]

Dos que referem não saber se o futuro trará mudanças positivas ou não, apenas um considera também que a possibilidade de mudança está ancorada numa oportunidade de emprego.

“Um emprego para o casal.”

[E4, beneficiário, 36 anos, 9.º ano, distrito de Beja]

Em síntese, observa-se que os beneficiários entrevistados possuem expectativas de mudança e de autonomização face ao RSI, isto é, expectativa de escaparem às teias da pobreza e da exclusão social, assim que surgirem oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Observa-se, portanto, o

reconhecimento de que a pertença ao mundo do trabalho se prefigura como fator estruturador numa hierarquia de estatuto social e de segregação. Na realidade, continua a observar-se que o trabalho/emprego se revela um poderoso fator classificatório utilizado pela sociedade, para definição da condição de integrado ou de excluído.

V.2. A Visão dos técnicos e parceiros

“Encontrar novas respostas para as velhas e novas formas de Pobreza, constitui em nossa opinião o maior desafio que à Medida (e bem assim a todos nós) agora se coloca.”

[E18, técnica IEF, IP, emprego e formação profissional, distrito de Vila Real].

V.2.1. A filosofia de base manteve-se na transição do RMG para o RSI

A transição do RMG para o RSI, em 2003 foi, sem dúvida, um momento marcante desta medida de política. Terá o seu impacto ultrapassado a mera alteração de designação? Terá a sua filosofia de base sofrido alterações? A questão foi colocada a técnicos/parceiros que quotidianamente implementam a medida, com o objetivo de compreender e explicitar as suas perceções. Os posicionamentos que expressaram revelaram-se dicotómicos, isto é, oito entrevistados em dezoito consideraram que a filosofia da medida não se alterou, enquanto sete consideraram que a filosofia foi alterada e apenas um afirmou não se poder pronunciar por acompanhar há pouco tempo o RSI. Pode dizer-se que as respostas à questão demonstraram reflexividade sobre esta medida de política, por parte dos técnicos e parceiros.

O quadro 23 sintetiza os posicionamentos expressos, revelando que boa parte dos entrevistados afirmaram que *a filosofia de base não se alterou*, pois o princípio da medida manteve-se no sentido da satisfação dos direitos e objetivos de inserção/inclusão social e profissional dos beneficiários, isto é, como um “contributo essencial para articulação de respostas equilibradas atenuando a pobreza e favorecendo a inserção sócio laboral” (E7, técnica IEF, IP, distrito de Évora), um traço positivo a par da manutenção da prestação para fazer face a despesas básicas; permitiu também a diminuição dos tempos de espera na atribuição da prestação e um investimento maior no acompanhamento de proximidade. Como se pode observar:

“A filosofia e o princípio subjacente à medida de política pública manteve-se no essencial dado que assentam ambos (RMG e RSI) na garantia de disponibilização de um rendimento mínimo disponível que possa assegurar a subsistência de uma pessoa ou de um agregado familiar no decurso de um período de tempo preparatório à sua (re)inserção social em diferentes dimensões tais como a profissional, a escolar, habitacional, de saúde ou ocupacional.”

[E15, técnico IEF, IP, emprego e formação profissional, distrito do Porto].

Contudo, há os que consideram que *a filosofia não se alterou*, mas encaram esse facto como *negativo*, nomeadamente pela persistência de necessidades, recursos técnicos, meios operacionais e logísticos, pelo corte em apoios complementares (considerados por estes entrevistados como uma mais-valia do RMG), pela desmotivação de parceiros (não obrigatórios) e dos próprios beneficiários em participar nos programas de inserção. Relativamente a este último aspeto, salientam o facto dos programas de inserção

e respetivas ações serem, de alguma forma, padronizadas e nem sempre se encontrarem adequados às situações dos beneficiários e dos seus agregados familiares.

“Na prática, as mudanças introduzidas quando se passou a RSI alteraram pouco a filosofia inicial subjacente ao RMG, não só porque o próprio enquadramento legal não inseriu mudanças significativas, mas também porque persiste insuficiência de recursos técnicos, de meios operacionais, de logística, assim como uma desmotivação de parceiros (não obrigatórios) para aderir ao RSI. A tal acresce a desmotivação dos beneficiários para participar em programas de inserção.”

[E10, técnica ME, educação, distrito de Leiria].

No caso dos que referem que se verificou *uma alteração da filosofia na transição do RMG para o RSI* observa-se que alguns dos posicionamentos são encarados sobretudo numa perspetiva *positiva*, pois veio introduzir maior rigor na atribuição da prestação; fomentou o acompanhamento de proximidade e a preocupação com a inserção dos beneficiários (com o seu *empowerment*) permitindo, justamente, que estes participem no desenho dos seus próprios projetos de vida, com maior investimento no desenvolvimento social e pessoal, na melhoria da capacitação através das habilitações escolares/profissionais, o que possibilita a autonomia dos beneficiários; evidenciando-se ainda uma preocupação com as crianças e, por último, salientam que permitiu dar maior relevo ao trabalho em parceria.

“A mudança para RSI mudou a filosofia subjacente ao RMG. O RMG visava a inserção social dos beneficiários apoiando-os economicamente e contemplando apoios complementares noutras áreas como habitação e saúde, o que com o RSI deixou de existir. O RSI visa sobretudo a inserção profissional, mediante a melhoria de habilitações escolares/profissionais, numa perspetiva de autonomização económica dos beneficiários.”

[E12, técnica ISS, IP, ação social, distrito de Santarém]

No entanto, alguns técnicos expressam representações *negativas* relativamente às alterações que se verificaram, nomeadamente no que respeita às restrições operadas na fórmula de cálculo da prestação (restringindo o apoio financeiro); à existência de maior centralidade da medida no mercado de trabalho, obrigando à inscrição no Centro de Emprego; consideram que o corte efetuado nos apoios complementares (na habitação e saúde) limitou as possibilidades de inserção social; referem, por último, maior limitação dos percursos de inserção que, muitas vezes, se encontram desajustados dos perfis dos beneficiários, assim como o corte no financiamento de projetos antes existentes, fatores que acabam por não permitir promover adequadamente as competências dos mesmos.

“O RMG colocou a pobreza na agenda política e trouxe uma filosofia mais humanista. Por outro lado, teve e ainda hoje tem, uma função de controlo social. (...) sim, houve mudanças significativas que alteraram a filosofia inicial, associando essencialmente a situação da pobreza à sua relação com o mercado de trabalho, descurando outras formas de exclusão persistente, de carácter mais estrutural: condições mais restritas de acesso e do cálculo da prestação, prejudicando o valor mensal (...). O RSI veio limitar a definição de percursos de inserção, pelo facto de estes não poderem ser ajustados a cada um dos elementos que constituem o agregado. (...) atualmente no RSI há uma maior penalização do incumprimento por recusa de emprego (penalização por 24 meses). Atendendo a que os beneficiários de RSI estão em situação de grave carência económica, esta penalização parece-me demasiado pesada (...).”

[E1, técnica ISS, IP, coordenadora de NLI, distrito de Aveiro]

“Com a mudança de RMG para RSI alterou-se a filosofia inicial, verificando-se um desinvestimento nas medidas de inserção/ corte de financiamento de projetos que promoviam a efetiva inserção/ corte de financiamento de projetos que promoviam a efetiva inserção da população, centrando-se

fundamentalmente nos programas existentes, desajustados ao perfil dos beneficiários, dificultando a autonomização dos mesmos.”

[E6, técnica ARS/ACES/BM, saúde, distrito de Coimbra]

Em síntese:

- A perceção dos entrevistados que consideram que a filosofia da medida não se alterou e possuem uma ótica positiva, centra-se no facto de, quer enquanto RMG, quer enquanto RSI, esta medida de política continuar a constituir-se como um direito universal (independente de uma carreira contributiva anterior), que mantém as duas dimensões, a da prestação monetária e a de inserção social e profissional, apostando numa intervenção multisectorial territorializada. Os que demonstraram uma visão mais negativa evidenciaram expectativas num enquadramento legal com maior alcance e num maior investimento em termos de reforço de recursos técnicos e outros, com o objetivo de melhoria da capacidade pública de inserção e, em última análise, de autonomia dos beneficiários.
- Os entrevistados que consideram que a filosofia da medida se alterou e possuem uma visão positiva dessa alteração, fazem ancorar as suas perceções também no facto de se manterem as duas dimensões, a prestação monetária e a inserção socioprofissional, introduzindo maior rigor na atribuição e investindo mais no acompanhamento dos beneficiários, dando-lhes melhores condições de capacitação, através de um maior investimento no trabalho em parceria. No caso dos que consideram que a filosofia se alterou e possuem uma visão negativa dessa alteração, reportaram-se à introdução de condições mais restritivas, nomeadamente no que se refere à formula de cálculo da prestação e à inserção social, neste caso, devido a cortes em apoios complementares e em projetos antes existentes, bem como à visível centralidade da inserção pelo emprego, descurando outras áreas.
- É interessante constatar, no que se refere à dimensão de inserção social, pontos de contacto entre os técnicos que possuem uma perceção de que a filosofia de base se alterou e os que referem que não se alterou.

Observe-se o quadro seguinte:

Tabela 26 Posicionamentos dos técnicos/parceiros face à alteração da filosofia da medida de política na transição de RMG para RSI

<i>Tipologia de posicionamentos face à transição</i>		
<i>Posicionament o positivo/ negativo</i>	<i>A filosofia não se alterou</i>	<i>A filosofia alterou-se</i>
	Engloba os entrevistados que, adotando uma ótica positiva, referem que na transição do RMG para o RSI, o princípio de satisfação dos direitos a um rendimento mínimo (prestação monetária) e de inserção/ inclusão dos beneficiários se manteve, com um acompanhamento técnico mais próximo. [E2, E4, E5, E7, E14, E15, E17, E18]	Engloba os entrevistados que, numa ótica positiva, referem que a filosofia se alterou, pois passou a verificar-se um maior rigor na atribuição da prestação e maior ênfase no processo de inserção, com maior participação dos beneficiários nos seus projetos de vida e passou a valorizar-se mais o trabalho em parceria. [E3, E8, E12, E13, E16]
	Abrange os entrevistados que possuem uma visão mais negativa do facto da filosofia da medida não se ter alterado pois possuíam expectativas mais elevadas em relação à	Inclui os entrevistados que possuem uma visão negativa das alterações que referem terem-se verificado ao nível da filosofia da medida, introduzindo condições mais restritivas quer no

	alocação de recursos técnicos e outros e à capacidade de motivação quer de parceiros (não obrigatórios), quer de beneficiários. [E10, E14]	cálculo da prestação, quer nos percursos de inserção dos beneficiários (uma inserção centrada no mercado de trabalho, com obrigatoriedade de inscrição no Centro de Emprego e corte de apoios complementares) [E1, E6, E12]
--	--	---

Fonte: Entrevistas a técnicos/parceiros de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

V.2.2. Perceções e representações sobre os impactos da medida: Os baixos montantes da prestação e a relevância da inserção social

No âmbito deste trabalho, afigurou-se interessante compreender as perceções e representações dos técnicos/parceiros sobre os impactos do RSI, relativamente aos montantes atuais da prestação, à passagem dos acordos de inserção para os contratos de inserção e às áreas de inserção, dimensões que se têm mantido ao longo do tempo.

No que respeita aos montantes da prestação, a grande maioria dos entrevistados refere que são desadequados e baixos para fazer face às necessidades quotidianas, como se pode observar através do seguinte fragmento de entrevista:

“Os montantes são desadequados, na medida em que são demasiado baixos, não garantindo os mínimos necessários a uma vida condigna.”

[E1, técnica ISS, IP, coordenadora de NLI, distrito de Aveiro]

Nesta sequência, alguns entrevistados sublinham a importância dos apoios complementares que deixaram de ser atribuídos na passagem do RMG para o RSI revelando, por vezes com detalhe, o tipo de privações com as quais algumas destas famílias vulneráveis se confrontam:

“Considera-se o montante da prestação insuficiente face às despesas mensais fixas (água, luz, renda da casa, gás, subsistência, etc.). É de salientar a importância dos apoios complementares da medida RMG, considerando que deveriam continuar previstos na Lei em vigor, dado que permitiriam suprir necessidades pontuais de grande importância na vida quotidiana dos beneficiários.”

[E2, técnica ULSBA, saúde, distrito de Beja]

“Considero o valor da prestação insuficiente para satisfazer um conjunto de necessidades básicas, nomeadamente alimentação, renda de casa e medicação. Muitas vezes, enquanto técnica do Agrupamento de Escolas, sou confrontada com esta realidade: as famílias revelam dificuldades em adquirir uma máquina de calcular, um fato de treino, um saco para a disciplina de educação física, pagar uma visita de estudo, comprar medicação, ir ao dentista... e tudo isto são aspetos importantes para o desempenho e sucesso escolar dos alunos.”

[E3, técnica agrupamento de escolas, educação, distrito de Braga]

Uma outra questão abordada relaciona-se com a existência de desigualdades internas, entre os indivíduos isolados e as famílias monoparentais, por relação aos agregados mais numerosos, observável no cálculo da prestação:

“Considera-se que, quer enquanto RMG ou RSI, o montante da prestação atribuída a indivíduos isolados, com um agregado familiar constituído apenas por um único elemento, não permite que estes disponham de recursos suficientes para fazer face ao custo de vida actual, às exigências da

vida diária, designadamente: despesas de alojamento, eletricidade, alimentação; bem como situações de monoparentalidade com dependentes a cargo.”

[E4, técnica de câmara municipal, distrito de Bragança]

“Consideramos os montantes desadequados em duas situações concretas: não serem consideradas despesas de habitação (renda/ empréstimo) no cálculo da prestação, criando situações de desigualdade nomeadamente em agregados de menor dimensão.”

[E9, técnica, saúde, distrito da Guarda]

Um entrevistado salienta a relevância do contexto territorial no qual os beneficiários residem - urbano ou rural, pois os territórios não possuem características homogêneas, oferecendo diferentes oportunidades de satisfação das necessidades:

“A adequação dos montantes da prestação depende do contexto em que o agregado se insere, nomeadamente se reside em meio rural ou urbano, se se trata de elementos isolados ou de famílias numerosas, se existem outras fontes de rendimento não elegíveis para cálculo da prestação, da existência de agricultura de subsistência, da existência de outras prestações sociais (...).”

[E12, técnica ISS, IP, ação social, distrito de Santarém]

Por último, apenas um dos entrevistados refere que o valor da prestação satisfaz:

“O montante da prestação apresenta-se satisfatório, partindo do princípio que é uma prestação em dinheiro para satisfação das necessidades básicas do indivíduo/família.”

[E16, técnica Unidade de Saúde de Família, distrito de Viana do Castelo]

Quanto à dimensão da inserção social, os entrevistados são unânimes em considerar que ela foi e continua a ser fundamental, tanto no RMG (AI) quanto no RSI (CI), para a aquisição de mais competências e capacidades por parte dos beneficiários, proporcionando a sua participação na construção de projetos de vida, por sua vez, conducentes à autonomização. Contudo, entre os entrevistados observam-se percepções diferentes, isto é, há quem considere que, através dos AI, o processo de inserção era mais fácil, pois os CI possuem uma visão mais administrativa, pelo caráter pré-definido das ações e há quem refira, pelo contrário, que os atuais CI são mais abrangentes que os AI e são importantes, pois comprometem também os parceiros na promoção da inclusão das famílias na vida social. Constata-se, portanto, a percepção da existência de responsabilidades partilhadas entre os parceiros (Estado) e os beneficiários, no âmbito dos CI.

Alguns fragmentos de entrevista são ilustrativos a este respeito:

“Quer os anteriores Programas de Inserção (PI) [consubstanciados nos AI], quer os Contratos de Inserção (CI), são de extrema importância e só fazia sentido a continuação desta medida com a existência dos mesmos. A partir do momento que é subscrito este documento, há uma partilha de responsabilidades na progressiva inclusão de cada indivíduo, balizando atuações em áreas onde estão mais desprotegidos.”

[E4, técnica de câmara municipal, distrito de Bragança]

“Relativamente aos acordos de inserção era promovida uma aproximação (...) dos intervenientes facilitadores do processo de inserção (maior capacitação/ compromisso dos beneficiários). No contrato de inserção observa-se uma visão mais administrativa, em que as ações são pré-definidas e formatadas a qualquer beneficiário.”

[E6, técnica ARS/ACES/BM, saúde, distrito de Coimbra]

As áreas de inserção inicialmente equacionadas e que se têm mantido, são consideradas, também de forma unânime, como as mais pertinentes e adequadas, sem prejuízo de se poderem acrescentar outras, nomeadamente a justiça, as forças de segurança e, mais especificamente, a saúde mental. Mas neste âmbito, alguns técnicos não prescindem de questionamentos críticos relativamente às formas de abordagem atuais das diferentes áreas:

“São pertinentes e adequadas, porque têm em conta que a inserção social implica a inserção e satisfação de necessidades a nível da Educação, Formação Profissional, Emprego, Saúde, Ação Social e Habitação, que aliás remetem para direitos consagrados na Constituição. Contudo, estas diferentes áreas muitas vezes são trabalhadas de forma fragmentada e desarticulada, como se o todo fosse igual à soma das partes. Mas, como o todo é maior do que a simples soma das suas partes, a equação anterior não está correta, e muitas vezes uma intervenção assim não resulta bem na vida das pessoas. A obrigatoriedade de colocação de ações no âmbito do emprego nos programas de inserção, limita a definição de percursos de inserção mais ajustados a cada um dos elementos que constituem o agregado familiar. (...) Não creio que fosse menos importante que os contratos de inserção integrassem ações no âmbito da motivação, empreendedorismo na vida pessoal, etc., para pessoas em que tal respondesse a uma necessidade diagnosticada, sendo que os ganhos daqui decorrentes teriam repercussões positivas noutros domínios da vida pessoal.”
[E1, técnica ISS, IP, coordenadora de NLI, distrito de Aveiro]

“Sim [são as mais pertinentes e adequadas], mas há aspetos importantes adicionais a considerar: a pertinência das áreas deveria ser estabelecida segundo critérios que tivessem a ver com a situação particular de cada interveniente. Centrar-se no que é prioritário, estipulando o tempo necessário para o seu cumprimento da ação escolhida. Atualmente, o RSI encerra em si o emprego como meio de inclusão das pessoas e tal poderia não acontecer. Se se partir da área de inserção Educação (...), verifica-se que as crianças têm, bastantes vezes, insucesso escolar, com repetências, culminando no seu abandono. Significa que as estruturas educativas não estão a ter a resposta mais adequada aos défices de aprendizagem/comportamento destes alunos. (...) A Formação Profissional enveredou por cursos de curta duração “formação ativa”, programas ocupacionais, sistema de aprendizagem, deixando de realizar programas de orientação profissional como estratégia para o ingresso ou regresso ao mercado de trabalho. No Emprego, muitas das ofertas apresentadas aos convocados traduzem-se em trabalhos temporários para uma população com uma história feita de descontinuidades laborais.”
[E11, técnica IEFPP, IP, emprego e formação profissional, distrito de Lisboa]

“As referidas áreas são as mais adequadas (...). Com as mutações constantes na sociedade atual, constatamos a existência de novos paradigmas sociais, facto que se materializa no perfil dos beneficiários e que a intervenção de outras áreas, nomeadamente a Justiça e resposta no âmbito da Saúde mental.”
[E6, técnica ARS/ACES/BM, saúde, distrito de Coimbra]

Pode dizer-se que as perceções e representações dos técnicos/parceiros entrevistados expressam grande unanimidade quanto aos impactos do RSI: sublinham que os montantes da prestação são baixos e que os contratos de inserção são fundamentais enquanto instrumentos que consubstanciam projetos de vida, com a participação dos próprios beneficiários, fomentando responsabilidades partilhadas na prossecução desse objetivo. Por seu lado, as áreas de inserção sendo consideradas como as mais pertinentes e adequadas, constituem objeto de reflexão e questionamentos críticos, nomeadamente quanto às

estratégias de abordagem para melhor responder às situações de vulnerabilidade e à autonomização destes agregados familiares.

Observe-se o quadro seguinte, que sintetiza as representações dos técnicos/parceiros em relação quer aos montantes da prestação, quer à inserção social.

Tabela 27 Representações dos técnicos/parceiros face aos montantes da prestação, à inserção social e pertinência das respetivas áreas de inserção

<i>Síntese das principais representações</i>	
<i>Montantes da Prestação</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Montantes desadequados, baixos para fazer face às necessidades. Abaixo do limiar da pobreza. ▪ Depende se o contexto é rural ou urbano (cada território proporciona diferentes oportunidades). ▪ O montante apresenta-se satisfatório.
<i>Acordos de Inserção/ Contratos de Inserção</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tanto um como outro (AI e CI) foram e são fundamentais para a inserção dos beneficiários. ▪ Permitem a responsabilização dos beneficiários. ▪ Aquisição de competências para a autonomização. ▪ São de extrema importância. A subscrição do documento implica uma partilha de responsabilidades na progressiva inclusão de cada beneficiário. ▪ São pertinentes para acompanhamento/monitorização do agregado familiar e permitem a inclusão social e profissional dos beneficiários, através da sua participação ativa na construção de um projeto de vida. ▪ Nos AI era mais facilitado o processo de inserção, nos CI há uma visão mais administrativa, com ações pré-definidas e formatadas para qualquer beneficiário. ▪ Os atuais CI são mais abrangentes que os AI e são importantes porque comprometem parceiros/entidades, na promoção da inclusão social das famílias, através do trabalho, da promoção da saúde e do aumento da escolaridade.
<i>Áreas de Inserção</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ São pertinentes e adequadas, porque têm em conta que a inserção social implica a inserção e satisfação de necessidades a nível da Educação, Formação Profissional, Emprego, Saúde, Ação Social. São essenciais para a autonomização dos beneficiários. ▪ São as mais adequadas, mas face às mutações constantes da sociedade e do perfil de beneficiários deveria haver outras, como justiça, saúde mental e forças de segurança.

Fonte: Entrevistas a técnicos/parceiros de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

V.2.3. O RSI permite combater a severidade da pobreza e promover a autonomia dos beneficiários

Relativamente à severidade da pobreza, foi possível observar dois posicionamentos distintos: a maioria possui a perceção de que o RSI combate efetivamente a severidade da pobreza, na linha de alguns estudos que vêm sendo divulgados, nomeadamente sob a coordenação de Carlos Farinha Rodrigues³², enquanto outros entrevistados, referem que esta medida não combate a dimensão estrutural da pobreza, pois há beneficiários que continuam expostos a situações de pobreza e exclusão social, mesmo recebendo a prestação - insuficiente para fazer face às necessidades quotidianas, ou seja, a medida por si só não combate a pobreza estrutural.

³² Cf. Rodrigues (Coord.); Figueiras; Junqueira (2016), Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal - 2009-2014, FFMS, Estudos da Fundação, Lisboa.

No caso do primeiro posicionamento, a visão dos entrevistados é bastante homogénea, centra-se nos beneficiários, considerando que a severidade da pobreza se resolve através da satisfação das suas necessidades básicas. Há quem refira a importância da medida como garante de “paz social”, limitando de alguma forma, situações de marginalização; quem, numa ótica moralista, refira que os beneficiários não se encontram motivados para a mudança e quem aproveite para destacar o bom desempenho dos técnicos. Eis o que se pode observar através das seguintes descrições:

“Esta medida permite combater a severidade da pobreza (...), pois dá acesso a um mínimo de sobrevivência, a isenção das taxas moderadoras (acesso livre à saúde), acesso a contrato emprego inserção, ao contacto regular com o técnico, que está sempre disponível para apoiar e encaminhar para o acesso a direitos sociais, entre outras...”

[E3, técnica/parceria, educação, distrito de Braga]

“Sim, combate a severidade da pobreza, pois melhora a condição económica dos beneficiários no que diz respeito às suas necessidades básicas. Como constrangimento evidencia-se, por vezes, a fraca capacidade de iniciativa, pouca motivação para a mudança e para a elaboração e concretização dos seus projetos de vida.”

[E8, técnica ISS, IP, ação social, distrito de Faro]

“Sim [combate a severidade da pobreza] na medida em que diminui o impacto da carência e assegura por essa via alguma paz social. Contribui também de forma significativa para manter alguma dignidade a quem, por diferentes fatores, corre riscos de marginalização social.”

[E15, técnico IEFP, IP, emprego e formação profissional, distrito do Porto]

“Consideramos (...) que a componente de prestação pecuniária no âmbito do Medida constitui talvez o principal instrumento direto de que nacionalmente dispomos, para o combate mais imediato à dimensão material de pobreza severa (...).”

[E18, técnica IEFP, IP, emprego e formação profissional, distrito de Vila Real]

No posicionamento seguinte, os entrevistados percecionam as causas da pobreza e da exclusão social como estruturais, encontrando-se ancoradas na própria organização da sociedade, como se pode observar:

“Afigura-se que a medida de política social RSI atenua desigualdades sociais, mas não combate na totalidade a severidade da pobreza, visto que os beneficiários, mesmo a receber esta prestação pecuniária e a cumprir o CI, continuam expostos à pobreza e à exclusão social que se manifesta a todos os níveis, material e simbólico. A medida RSI atua “cirurgicamente”, de forma focada, centralizada no indivíduo, mas não consegue combater a pobreza estrutural.”

[E4, técnica/ parceria Câmara Municipal, Distrito de Bragança]

“Nos agregados de pequena dimensão não combate a severidade da pobreza, pois se pagarem a renda da casa, não comem. Nos de maior dimensão minimiza a pobreza”.

[E14, técnica/parceria câmara municipal, distrito de Portalegre]

“Não [combate a severidade da pobreza]. As prestações pecuniárias do RSI não chegam para suprir as carências do dia-a-dia, tanto das pessoas isoladas como dos agregados familiares. O problema de subsistência permanece mesmo quando um dos elementos incorpora o mercado de trabalho, pois as remunerações são baixas e por isso há lugar a um reajustamento na comparticipação do RSI, calculada de acordo com os rendimentos entretanto auferidos.”

[E11, técnica IEFP, IP, emprego e formação profissional, distrito de Lisboa]

Tabela 28 Perceções dos técnicos/parceiros face à capacidade do RSI no combate à pobreza

<i>Tipologia de posicionamentos</i>	
<i>O RSI combate a severidade da pobreza</i>	Engloba os entrevistados que consideram que o RSI é uma medida de política que combate a severidade da pobreza, pois permite melhorar a situação económica, satisfazendo as necessidades básicas dos beneficiários. [E3, E5, E7, E8, E9, E12, E13, E15, E16, E17, E18]
<i>O RSI não combate a dimensão estrutural da pobreza</i>	Engloba os entrevistados que consideram que o RSI não combate a dimensão estrutural da pobreza, pois há beneficiários que continuam expostos a situações de pobreza e exclusão social, mesmo recebendo a prestação, ou seja, a medida por si só não combate a pobreza estrutural. [E1, E2, E4, E6, E11, E14]
<i>Sem resposta</i>	[E10]

Fonte: Entrevistas a técnicos/parceiros de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

Observe-se ainda que a grande maioria dos técnicos tem a perceção que o RSI promove a autonomia dos beneficiários, mesmo que seja em pequena escala e/ou difícil de atingir. Contudo, alguns técnicos referem que a medida não promove essa autonomia.

Os argumentos utilizados pelos técnicos, com uma visão favorável à autonomia promovida pelo RSI, valorizam as ações de inserção, observando-se, por um lado, alguns entrevistados que efetuam apreciações desfavoráveis aos beneficiários, nomeadamente quanto às suas capacidades de inserção profissional e social e, por outro, os que consideram que a inserção é dificultada pela incompreensão e pelos preconceitos visíveis na sociedade.

Os dois primeiros fragmentos discursivos dão conta de representações sociais negativas em relação aos beneficiários, semelhantes às veiculadas por alguns *média*, indivíduos e/ou grupos sociais:

“(…) Evidencia-se, por vezes, a fraca capacidade de iniciativa, pouca motivação para a mudança e concretização dos seus projetos de vida. Através da intervenção e acompanhamento efetivos dos técnicos/ equipas de protocolo, mediante a utilização de estratégias de intervenção, permite a capacitação das famílias, com vista a ultrapassar os constrangimentos identificados nos diagnósticos das mesmas.”

[E8, técnica ISS, IP, ação social, distrito de Faro]

“A medida potencia a autonomia dos beneficiários apenas numa pequena percentagem. A dependência da prestação que se verifica em algumas famílias (...) potencia acomodação e a falta de expectativas.”

[E9, técnica, saúde, distrito da Guarda]

Uma das entrevistadas salienta casos de sucesso, em relação aos quais o RSI constituiu um apoio importante, um instrumento de transição numa determinada fase de vida:

“(…) De fato potencia a autonomia das famílias. Contudo, nem sempre é possível a autonomização das famílias em curto período de tempo, porque muitas vezes é necessário anos para que se consiga dotar as mesmas com competências educacionais, profissionais, etc. Quando as pessoas têm capacidades, por vezes e dependendo da zona em que vivem (...) perdem oportunidades de trabalho, pela falta ou insuficiente rede de transportes públicos que lhes permitam o acesso aos serviços, trabalho e mesmo formação. (...) Temos situações em que muitas famílias que passaram

por esta medida de apoio, fizeram todo um percurso de inserção (...) e atualmente já não recorrem aos serviços, porque conseguiram a sua autonomia económica e profissional.”
[E13, técnica DGeste - Agrupamento de escolas, educação, distrito de Setúbal]

Um último fragmento de entrevista refere que, frequentemente, a barreira à integração social e profissional dos beneficiários, se encontra na própria sociedade, na discriminação e nos preconceitos aí existentes:

“A medida (...) está estruturada de forma a potenciar uma inserção e a ajudar a integrar-se social e profissionalmente. Os constrangimentos passam, na maioria das vezes, pela incompreensão, desconhecimento e envôlvência da própria sociedade (...).”
[E16, técnica, saúde, distrito de Viana do Castelo]

Num estudo anterior, centrado na etnia cigana, uma das técnicas entrevistadas dava conta do facto dos beneficiários desta etnia se encontrarem em clara situação de desvantagem em termos de oportunidades de inserção no mercado de trabalho, remetendo para a discriminação e segregação social de que são alvo, ao referir:

“(...) a etnia cigana ainda tem uma grande dificuldade, digamos assim, de se libertar da prestação porque não têm oportunidades de emprego, as oportunidades que surgem são apenas e unicamente no âmbito do CEI +, onde câmaras e juntas de freguesia empregam essas pessoas”
[Entrevista a técnica, concelho 8, 2015]³³

Neste contexto, pode dizer-se que os preconceitos, a discriminação e a estigmatização relativamente ao RSI, reportam-se não só ao nível da sociedade em geral face aos beneficiários, como ao próprio mercado de trabalho relativamente a grupos específicos.

Tabela 29 Perceções dos técnicos/parceiros face à capacidade do RSI para promoção da autonomia dos beneficiários

<i>Tipologia de posicionamentos</i>	
<i>RSI promove a autonomia dos beneficiários</i>	Inclui os entrevistados que referem que o RSI promove a autonomia dos seus beneficiários. [E1, E3, E4, E5, E8, E9, E11, E12, E13, E14, E16, E17, E18]
<i>RSI não promove a autonomia dos beneficiários</i>	Inclui os entrevistados que referem que o RSI não promove a autonomia dos seus beneficiários. [E2, E6, E7]
<i>Sem resposta</i>	[E10, E15]

Fonte: Entrevistas a técnicos/parceiros de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

³³ Castro, Alexandra; Gonçalves, Alda (2015), Estudo exploratório longitudinal de pessoas ciganas beneficiárias de medidas de Ação Social/RSI, ISS, IP GPE, p. 16.

V.2.4. Um olhar crítico centrado na inserção social

Os entrevistados referem vários aspetos positivos e críticos relativos ao RSI, considerando: a medida de forma global e/ou particularizando cada uma das suas componentes - prestação e inserção; reportando-se a uma dimensão mais processual e de suporte informático; referenciando a parceria e o trabalho em rede; a abordagem territorial; os técnicos e os beneficiários.

Em termos gerais, o RSI é percecionado, numa ótica positiva, como uma medida de proteção social inclusiva que garante um mínimo de recursos para satisfação de necessidades básicas e simultaneamente, permite um percurso que promove o *empowerment* dos indivíduos e famílias, aumentando as suas próprias capacidades para a inserção social e profissional:

“(...) O RSI é conotado como mais-valia significativa nas vidas dos beneficiários, o aumento de rendimentos e a melhoria de condições de vida, nomeadamente pela regularidade que um rendimento certo lhes traz, que lhes permite delinear projetos a médio prazo (...). A medida levou a uma melhor estruturação e sistematização do trabalho técnico e acompanhamento social.”

[E1, técnica ISS, IP, coordenadora de NLI, distrito de Aveiro]

“Os pontos fortes são a introdução de uma prestação social que garanta um rendimento mínimo com carácter mais permanente e estável por comparação com as lógicas da ação social prévias que apenas asseguravam e minimizavam circunstâncias pontuais de emergência social e, sobretudo, o desenvolvimento de toda uma intervenção com vista à Inserção social de pessoas com vulnerabilidade.”

[E15, técnico IIEFP, IP, emprego e formação profissional, distrito do Porto]

Ainda numa ótica positiva, os entrevistados referem que as parcerias e o trabalho em rede permitem rentabilizar melhor os recursos existentes na comunidade, através dos representantes nos NLI e a abordagem territorial constitui-se como uma mais-valia também na promoção do desenvolvimento social. Valorizam o bom relacionamento entre técnicos e a existência de equipas multidisciplinares, assim como a relevância do acompanhamento de proximidade que efetuam junto das famílias.

“Destacamos uma perspetiva de inserção pela co-responsabilização das parcerias das diferentes áreas. Liberdade e valorização dos beneficiários no reconhecimento das suas competências/ direitos/ capacidades no seu processo de mudança e inserção social. Reconhecimento efetivo dos direitos sociais da população mais vulnerável. Visão global do indivíduo e nova abordagem na relação do TGP/ Cliente (participação deste nas decisões e opções - contrato de inserção), ato de compromisso entre as partes.”

[E6, técnica ARS/ACES/BM, saúde, distrito de Coimbra]

“Como pontos fortes destacam-se: [a] constituição de equipas multidisciplinares (equipas de protocolo), com base no acompanhamento próximo e efetivo às famílias, com vista à potenciação das suas competências pessoais, sociais e comunitárias, rumo à autonomização dos beneficiários. [A] abordagem local/ comunitária, mediante a rentabilização de iniciativas e recursos da comunidade, como promotores de desenvolvimento local.”

[E8, técnica ISS, IP, ação social, distrito de Faro]

Por seu lado, um maior número de aspetos críticos surge agregado em torno das dimensões da inserção social e dos beneficiários, ainda que se verifiquem outros. No âmbito da inserção social, as críticas são amplas e englobam desde a ausência de recursos (materiais e humanos) até à necessidade de equacionar respostas sociais e conceber soluções mais adequadas ao perfil dos beneficiários que nem sempre se ajusta às respostas mais convencionais disponíveis. Ou seja, alguns entrevistados dão conta de visíveis desajustamentos entre as necessidades dos agregados mais vulneráveis e as oportunidades

disponibilizadas pelas políticas sociais das diversas áreas de inserção social. Registam-se ainda críticas à obrigatoriedade de inscrição dos beneficiários nos Serviços de Emprego, assim como aos CEI+ e às ASU, pelo aproveitamento da mão-de-obra de beneficiários do RSI a baixo custo.

“Os recursos de inserção apresentados são os existentes no meio, e não os mais ajustados aos beneficiários, dado o fraco número de recursos adequados a esta população, nomeadamente ao nível das respostas de formação/emprego (...). Através dos CEI+, consegue-se promover hábitos de trabalho e uma adaptação ao mercado de trabalho, mas há um recurso sistemático aos CEI+, por parte de algumas entidades, que em vez de contratarem estes cidadãos, com os direitos e deveres inerentes ao trabalho por conta de outrem, mantêm-nos numa situação de precariedade laboral (...).”

[E1, técnica ISS, IP, coordenadora de NLI, distrito de Aveiro]

“Falta de investimento em políticas de inserção ajustados à população; falta de apoio técnico (formação, apoio jurídico); valorização da componente quantitativa (estatística) em detrimento da qualidade do acompanhamento técnico (...).”

[E6, técnica ARS/ACES/BM, saúde, distrito de Coimbra]

Quando o olhar crítico recai sobre os beneficiários, constata-se que os posicionamentos dos entrevistados se opõem claramente, entre os que situam na sociedade estigmatizante as barreiras à inserção e os que culpabilizam os beneficiários pela sua situação de dependência do RSI e, em última análise, por se encontrarem em situação de pobreza.

No primeiro caso, os entrevistados referem que a inserção dos beneficiários de RSI é dificultada, essencialmente pelos estereótipos que se têm mantido ao longo de duas décadas e de representações sociais negativas que os consideram como indivíduos sem competências e dependentes de prestações sociais:

“Constrangimentos na inserção profissional devido à criação de estereótipos que se mantêm ao longo de duas décadas, bem como representações mentais negativas sobre o perfil do beneficiário de RSI, enquanto sujeito desprovido de competências e dependente de um sistema de prestações (...). É imprescindível efetuar um trabalho junto da comunidade, no sentido de informar e desmistificar ideias referentes a esta medida social considerada por muitos como injusta e injustificável.”

[E4, técnica/parceria câmara municipal, distrito de Bragança]

“A medida, e em particular os seus beneficiários, sempre foram alvo de preconceitos e estereótipos recorrentes, cuja formulação é hoje muito semelhante ao que era no início da medida.”

[E1, técnica ISS, IP, coordenadora de NLI, distrito de Aveiro]

Um dos entrevistados refere-se, justamente, às consequências que a reprodução de estereótipos e preconceitos sociais pode gerar, isto é, aos impactos identitários das imagens veiculadas em relação aos beneficiários:

“[O RSI é] interiorizado por muitos como uma desqualificação social estigmatizante.”

[E11, técnica IEF, IP, emprego e formação profissional, distrito de Lisboa]

Em oposição, encontram-se os entrevistados que entendem que o RSI potencia a dependência, permitindo a perceção de ganhos adquiridos sem esforço até nos descendentes dos beneficiários ou a visão de que os que se encontram expostos a severas trajetórias de exclusão, possuem reduzida motivação para a inserção, como é o exemplo de alguns casos que dependem da medida já há dois ou

mais anos. Alguns dos entrevistados tecem, portanto, considerações ancoradas numa certa ordem moral e/ou cultural, decorrentes do seu próprio posicionamento face ao RSI e numa imagem estereotipada dos beneficiários.

“O lado perverso, isto é, o seu carácter protecionista, que pode acentuar a condição de dependência e consequente incapacidade para investir na mobilidade e transitoriedade para outra condição. Em determinadas categorias de indivíduos, destacando-se os que permanecem na medida há mais de dois anos, pouco contribui para a “remediação” da destituição já instaurada.”
[E7, técnica IEFP, IP, emprego e formação profissional, distrito de Évora]

“Potencia a dependência, gerando percepção de ganho adquirido nos próprios e na descendência.”
[E11, técnica IEFP, IP, emprego e formação profissional, distrito de Lisboa]

Observa-se ainda, por parte de um dos entrevistados, um destaque crítico às questões de divulgação e comunicação sobre a medida para o exterior:

“Inexistência/ insuficiência, no passado e no presente, de ampla divulgação (através dos diversos meios de comunicação social) da coesão social, e outros “ganhos sociais”, decorrentes da medida do RSI e de desconstrução de preconceitos e estereótipos associados ao RSI.”
[E1, técnica ISS, IP, coordenadora de NLI, distrito de Aveiro]

Neste contexto, pode referir-se que os aspetos críticos destacados pelos entrevistados parecem constituir-se como verdadeiros obstáculos internos do RSI à plena concretização dos seus objetivos e metas.

Em síntese, embora o RSI seja percecionado pelos técnicos/parceiros, de forma positiva, como uma medida de proteção social inclusiva, que combate a severidade da pobreza e, ainda que com pequenas taxas de sucesso, potencia a autonomia dos beneficiários, observa-se que os seus olhares críticos apontam para a persistência de necessidades por satisfazer (quer físicas, quer de recursos), o “(...) que também se relaciona com a percepção de escassez de recursos do Estado para assegurar maior eficácia na redistribuição e no reforço de dimensões de satisfação ligadas ao «modelo social» de desenvolvimento português.”³⁴

Para maior detalhe, observe-se a tabela 27, na qual se encontram sintetizadas as percepções dos técnicos/parceiros sobre os aspetos positivos e críticos relativos ao RSI.

³⁴ Guerra, Isabel; Pinto, Teresa; Martins, Marta; Almeida, Sara; Gonçalves, Alda (2010), À Tona de Água II: Retratos de um Portugal em Mudança, Lisboa, Tinta-da-China/Fundação Calouste Gulbenkian, p. 478.

Tabela 30 Perceções dos técnicos/parceiros sobre aspetos positivos e aspetos críticos do RSI

<i>Perceções dos técnicos/parceiros</i>		
	<i>Aspetos positivos</i>	<i>Aspetos críticos</i>
<i>RSI - Medida de proteção social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medida de política social inclusiva. ▪ Proporcionar as melhores condições de dignidade para o Ser Humano, através da satisfação das necessidades mais básicas e capacitação de pessoas. ▪ Proteção de cada família, enquanto estratégia de prevenção da pobreza, acesso a equipamentos escolares, prevenção e promoção da saúde. ▪ Prestação social que garante um rendimento mínimo com caráter mais permanente e estável por comparação com as lógicas da ação social prévias, que apenas asseguravam e minimizavam circunstâncias pontuais de emergência social. ▪ Caráter transitório da medida. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A última alteração legislativa fomenta a desresponsabilização dos beneficiários e a minimização da intervenção técnica. ▪ A continuidade da medida por um tempo indeterminado, originando dependência (existem famílias a viver destes programas há vinte anos). O seu caráter protecionista impede o investimento na inserção. ▪ A aplicação das mesmas metodologias de intervenção a diversos públicos com características diferenciadas que parecem não conduzir aos efeitos positivos preconizados. ▪ Inexistência, no passado e no presente, de ampla divulgação (através de diversos meios de comunicação social) de coesão social e outros “ganhos sociais” decorrentes do RSI e desconstrução de preconceitos e estereótipos que ainda prevalecem.
<i>Prestação monetária</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Único meio de subsistência para determinados indivíduos e/ou grupos vulneráveis que dificilmente se (re)integram no mercado de trabalho. ▪ Um complemento às baixas remunerações e aos trabalhos precários. ▪ O maior rigor e transparência nos rendimentos e valores patrimoniais a considerar para atribuição das prestações. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O baixo valor da prestação. ▪ Necessidade de uma fórmula de cálculo diferente para os agregados que são constituídos apenas por um ou dois elementos (estes agregados não conseguem com o montante que recebem fazer face sequer ao pagamento da renda de casa).
<i>Inserção social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilidade de contratualização de ações em diversas áreas (direitos e deveres), com a definição de um plano de inserção integrado (emprego, saúde, educação, habitação...). ▪ Permite um percurso orientado que promove o <i>empowerment</i> dos indivíduos e famílias, aumentando as suas próprias capacidades para uma inserção adequada e potenciadora do desenvolvimento da sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausência de recursos em todas as áreas de inserção (Educação, Formação Profissional, Emprego, Saúde, Ação Social, Habitação). ▪ Os recursos de inserção são os existentes no meio e não os mais ajustados aos beneficiários, nomeadamente ao nível das respostas de formação/emprego. ▪ A inserção deve ser avaliada em diferentes dimensões sociais e os contratos de inserção deveriam refletir essa realidade perspetivando respostas sociais mais adaptadas a pessoas cujo perfil não se ajusta às soluções mais convencionais. ▪ A obrigatoriedade da prévia inscrição nos Serviços de Emprego de todos os requerentes. ▪ Através dos CEI+³⁵, consegue-se promover hábitos de trabalho e uma adaptação ao mercado de trabalho, mas há um efeito perverso: algumas entidades, em vez de contratarem estes cidadãos, com os direitos e deveres inerentes ao trabalho por conta de outrem, mantêm-nos numa situação de precariedade laboral. ▪ As Atividades Socialmente Úteis (ASU) são reconhecidamente controversas, pelo aproveitamento da mão-de-obra de

³⁵ CEI+: *Contrato Emprego-Inserção +*, é uma medida de emprego que visa, através da realização de atividades que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias a nível local ou regional, apoiar a (re)inserção de desempregados subsidiados ou beneficiários do RSI. O período para realização de atividades, no âmbito dos projetos de trabalho socialmente necessário. Estes contratos não podem durar mais de 12 meses (Portaria n.º 378-H/2013, de 13 de dezembro).

		<p>beneficiários do RSI a baixo custo. A obrigatoriedade da introdução nos CI, à semelhança do que acontece com ações no âmbito do emprego, veio limitar a definição de percursos de inserção.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A eliminação de outros apoios complementares antes existentes, relativos à saúde, educação e transportes. ▪ A existência de constrangimentos ao nível da legalização de habitações que permitiria a melhoria das condições habitacionais das famílias. ▪ Falta de respostas ao nível da saúde mental.
<i>Dimensão processual/ Informatização</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Na transição do RMG para o RSI, a simplificação dos procedimentos que dão acesso à medida. ▪ A maior celeridade na decisão (e pertinência na contabilização do momento de referência para o pagamento da prestação). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processo para a obtenção do RSI demasiado burocrático. ▪ A contratualização tem uma forte componente administrativa. ▪ Necessidade de melhorar a acessibilidade aos meios informáticos e plataforma ASIP. ▪ Agilizar os procedimentos para a informatização dos contratos de inserção.
<i>Parceria/ trabalho em rede</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabalho em rede capaz de potenciar sinergias entre os parceiros do NLI, permitindo rentabilizar os recursos, plurisectoriais, existentes na comunidade. ▪ Maior envolvimento nos percursos de inserção por parte de todos os parceiros, apoiando a criação de competências junto dos agregados familiares e suas crianças. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O número de horas semanais atribuídas aos representantes obrigatórios é insuficiente para fazer face ao trabalho que é preciso desenvolver (estes rácios devem ser proporcionais ao número de famílias envolvidas/programas de inserção). ▪ Empenhamento insuficiente por parte de alguns parceiros do NLI.
<i>Abordagem territorial</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A existência de equipas multidisciplinares nos núcleos permite iniciativas e serviços locais, centrados na comunidade e promotores do desenvolvimento social. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiência de recursos na comunidade para promover a autonomia dos indivíduos/ famílias face à medida.
<i>Técnicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O bom relacionamento entre os técnicos e existência de equipas multidisciplinares. ▪ O acompanhamento técnico no âmbito dos contratos de inserção permite uma visão e abordagem global do indivíduo, através da relação do técnico gestor de projeto (TGP)/ Cliente (participação deste nas decisões do contrato de Inserção). ▪ Constituição de equipas multidisciplinares (equipas de protocolo)/parcerias, com base no acompanhamento de proximidade às famílias, potenciando as suas competências pessoais, sociais e comunitárias, no sentido da autonomia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Excesso de processos por técnico. ▪ Falta de apoio aos técnicos (formação, apoio jurídico). ▪ Valorização da componente quantitativa (estatística) em detrimento da qualidade do acompanhamento técnico ▪ Insuficiência de técnicos da Segurança Social.
<i>Beneficiários</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonomização através do trabalho e da formação profissional. ▪ Aumento da escolaridade dos beneficiários. ▪ Valorização dos beneficiários no reconhecimento das suas competências/direitos/capacidades no seu processo de inserção social. ▪ Reconhecimento efetivo dos direitos sociais da população mais vulnerável. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constrangimentos na inserção profissional devido a estereótipos que se mantêm ao longo de duas décadas e representações sociais negativas dos beneficiários de RSI, enquanto sujeitos desprovidos de competências e dependentes de um sistema de prestações. ▪ Os beneficiários sempre foram alvo de preconceitos e estereótipos, que continua a

		<p>ser semelhante ao que era no início da medida.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Situação interiorizada por muitos beneficiários como uma desqualificação social estigmatizante. ▪ Os beneficiários deveriam ser mais envolvidos em todas as etapas do seu percurso de inserção. ▪ Potencia dependência, gerando perceção de ganho adquirido nos próprios e nos seus descendentes. ▪ Reduzida motivação de uma franja de beneficiários no cumprimento do Contrato de Inserção, quando expostos a trajetórias severas de exclusão. ▪ Em determinadas categorias de indivíduos, destacando-se os que permanecem na medida há dois e mais anos, pouco contribui para a “remediação” da destituição já instaurada. ▪ Ausência de responsabilização do beneficiário na renovação da prestação. ▪ Recurso, tendencialmente abusivo, ao Certificado de Incapacidade Temporária para o Trabalho, por parte de alguns beneficiários, como forma de dispensa de inserção ao nível do emprego, formação profissional ou educação.
--	--	---

Fonte: Entrevistas a técnicos/parceiros de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

V.2.5. Principais desafios que se colocam ao RSI

Os desafios que se colocam ao RSI, na perspetiva dos técnicos/parceiros respondentes, são vastos e verificam-se em várias dimensões da medida. E os principais desafios surgem sintetizados por um dos respondentes, que afirma a importância de “encontrar novas respostas para as velhas e novas formas de pobreza”.

Neste contexto, os desafios referidos colocam-se em torno:

- Do *RSI em termos globais*, abrangendo questões como desconstruir preconceitos ainda existentes na sociedade portuguesa relativamente à medida e aos beneficiários; repensar as condições e os valores pecuniários dos apoios, bem como medidas complementares, em função dos perfis dos beneficiários; promover uma divulgação mais ampla junto das pessoas em situação de risco de pobreza; incluir o 3.º sector nas reflexões sobre a medida e promover um estudo de âmbito nacional sobre as características dos beneficiários, com o objetivo de “definir linhas de intervenção diferenciadas” adequadas aos diferentes perfis de beneficiários.
- Da *prestação monetária*, com referências na ótica da fiscalização, à necessidade de assegurar que são contabilizados todos os rendimentos das famílias quer para atribuição, quer para manutenção no RSI e de promoção da reflexão sobre a atribuição do RSI de forma incondicional, motivada por necessidades económicas.
- Da *inserção social*, salientando-se necessidades de reajustamento aos perfis dos beneficiários; de repensar a obrigatoriedade de inscrição nos serviços locais de emprego, pois limita a possibilidade de definição de percursos de inserção mais ajustados; de equacionamento de respostas específicas para

a saúde mental; de repensar mais incentivos à colocação em mercado de trabalho; de apostar na educação/formação e na literacia digital; de dotar o IEFP de programas ou medidas de emprego adequadas aos diferentes perfis de beneficiários.

- Do investimento no *trabalho técnico*, salientando-se nomeadamente, a necessidade de instrumentos técnicos norteadores da intervenção, apropriados a diferentes perfis de beneficiários; formação adequada e promoção da reflexão em torno da medida por parte dos técnicos. Neste âmbito, os respondentes destacam que as últimas alterações legislativas deveriam ter considerado a reflexão teórica prévia dos técnicos que aplicam e acompanham a medida.
- Do *trabalho em parceria/trabalho em rede*, observando-se que aos parceiros cabem responsabilidades acrescidas no âmbito de uma maior articulação com a Rede Social existente e do fomento de um maior compromisso de todos os parceiros obrigatórios do NLI com os objetivos de inserção dos beneficiários para conseguir, como referem alguns dos respondentes, a autonomia dos beneficiários.
- De conseguir um *maior envolvimento e participação dos beneficiários* nos seus próprios percursos de inserção profissional e social.

Observem-se alguns fragmentos discursivos ilustrativos:

“Ao RSI coloca-se o desafio de criar novas medidas de inserção em complementaridade com valores pecuniários mais adequados às necessidades diferenciadas das famílias. É imprescindível efetuar um trabalho junto da comunidade, no sentido de informar e desmistificar ideias referentes a esta medida social considerada por muitos como, injusta e injustificável. No processo de inserção no mercado de trabalho devem ser criadas parcerias quer a um nível privado, quer ao nível de constituição de projetos locais de financiamento nacional e europeu.”

[E4, técnica/parceria câmara municipal, distrito de Bragança]

“A temática chave que encerra, nomeadamente, a preconização da INSERÇÃO necessita de ser redefinida e reajustada aos diferentes públicos porque as suas realidades de base são muito diversificadas. As políticas sociais precisam de ajustar as suas metodologias de intervenção porque não se pode tratar por igual realidades muito diferentes. A inserção de pessoas é um domínio que não se esvazia no emprego ou no trabalho (pelo menos naqueles que são os modelos laborais tradicionais), pressuposto amplamente aceite, sendo que são necessárias respostas sociais diferenciadas promovendo um ajustamento social adequado.”

[E15, técnico IEFP, IP, emprego e formação profissional, distrito do Porto]

“A Medida globalmente tomada é, em nosso parecer, imprescindível no combate à pobreza e exclusão social. (...) Novas realidades sociais emergem, surgindo também novos segmentos populacionais (mais escolarizados e qualificados) a recorrem à Medida. Encontrar novas respostas para as velhas e novas formas de Pobreza, constitui em nossa opinião, o maior desafio que à Medida (e bem assim a todos nós) agora se coloca.”

[E18, técnica IEFP, IP, emprego e formação profissional, distrito de Vila Real]

“Alteração de mentalidades no sentido de resolver a acomodação das famílias que estão na medida desde a sua implementação.

Implementar alternativas para justificação dos beneficiários que estão incapacitados/ não disponíveis para o emprego, libertando-os da apresentação de CIT.

Potenciar um maior envolvimento dos beneficiários no percurso da sua inserção profissional e social.”

[E9, técnica, saúde, distrito da Guarda]

Em síntese, os principais desafios enunciados pelos técnicos/ parceiros remetem para uma necessidade de redefinição global do RSI: ao nível interno - a inserção requer reajustamentos (que, em última análise dependem da intervenção política) para responder aos diferentes perfis de beneficiários e não deve ser reduzida à dimensão do emprego, pois não deve perder de vista o objetivo de combate à pobreza e a autonomização dos beneficiários, envolvendo-os ativamente; ao nível externo, onde se afigura necessário potenciar recursos e oportunidades territoriais, envolver e comprometer os parceiros em soluções integradas e combater eficazmente preconceitos enraizados na sociedade face à medida e a estigmatização dos seus beneficiários.

Tabela 31 Perceções dos técnicos/parceiros sobre os principais desafios que se colocam ao RSI

<i>Síntese dos principais desafios</i>	
<i>RSI - Medida de proteção social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconstruir de preconceitos e estereótipos em relação aos beneficiários e à medida, no discurso público nacional. É necessário desmistificar o estigma de que quem recebe esta prestação: “não quer trabalhar”, “vive à conta do Estado...” ▪ Não tornar a atribuição num ato meramente administrativo, pois a contratualização e o acompanhamento são características presentes nesta prestação, mas cada vez menos valorizadas pelos Serviços e pelos beneficiários. ▪ Repensar o tipo de apoios, calcular um valor adequado às necessidades de cada agregado e limitar o tempo que se pode permanecer na medida. ▪ Criar condições para que pessoas em situação de baixa médica possam não estejam impedidas de participar em ações para a melhoria das suas habilitações escolares e qualificações profissionais. ▪ Criar condições para que sujeitos que se encontram há mais de cinco anos no RSI, regularmente de baixa médica, seja atribuída uma reforma, desde que já tenham 58 anos de idade. ▪ Realizar de ações de divulgação do RSI junto de populações mais carenciadas onde não chega a informação. ▪ Refletir/debater sobre a atribuição do RSI sempre com a contrapartida do trabalho socialmente útil, mas desde o momento da atribuição, com o envolvimento sólido do 3.º sector. ▪ Alterar mentalidades para resolver a “acomodação das famílias que estão na medida desde a sua implementação”. ▪ Criar novas medidas de inserção em complementaridade com valores pecuniários mais adequados às necessidades diferenciadas das famílias. ▪ A autonomização dos agregados face à medida. ▪ Promover a realização de um estudo de caracterização dos beneficiários a nível nacional, considerando as especificidades distritais/locais. Há que considerar a escolaridade, a situação face ao emprego, a deficiência e incapacidade, os comportamentos aditivos, a etnia, os sem-abrigo, etc. e o tempo de permanência na medida. Objetivo: definir linhas de intervenção diferenciadas.
<i>Prestação monetária</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assegurar que são declarados e contabilizados todos os rendimentos das famílias para atribuição e/ou manutenção no RSI. ▪ Promover a reflexão/debate sobre a atribuição do RSI incondicionalmente (devido às necessidades económicas).
<i>Inserção social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A temática chave que encerra - a inserção - necessita de ser reajustada aos diferentes públicos, pois as suas realidades são muito diversificadas. ▪ O desemprego dificulta a inserção. ▪ Os quadros comunitários com diminuição significativa de ações de formação profissional, implicam encontrar alternativas. ▪ Repensar a obrigatoriedade de inscrição no Centro de Emprego como condição de acesso ao RSI, bem como a obrigatoriedade de colocação de ações de emprego nos contratos de inserção, o que limita a definição de percursos de inserção mais ajustados a cada um dos elementos do agregado familiar e o mercado de trabalho não tem capacidade para integrar todos estes beneficiários inscritos. ▪ Criar respostas ao nível da saúde mental.

<i>Síntese dos principais desafios</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhorar as respostas ao nível da inserção profissional. ▪ Implementar alternativas ao CIT, para justificação dos beneficiários que estão incapacitados/ não disponíveis para o emprego. ▪ Criar mais programas de incentivo à inserção em mercado de trabalho e parcerias para conceção de projetos locais de financiamento nacional e europeu. ▪ Sensibilizar o tecido empresarial para a integração dos beneficiários (criação de postos de trabalho, candidatura às ASUS, etc...). ▪ Novas realidades sociais emergem, surgindo novos segmentos populacionais (mais escolarizados e qualificados) a recorrerem à medida. Isto é, encontrar novas respostas para as velhas e novas formas de Pobreza. ▪ A inserção é um domínio que não se esvazia no emprego (pelo menos naqueles que são os modelos laborais tradicionais), são necessárias respostas sociais diferenciadas promovendo um ajustamento adequado. ▪ A inserção dos beneficiários de RSI, promovendo a empregabilidade e atividades úteis ao desenvolvimento dos mesmos e respetivas famílias. ▪ Apostar na criação de recursos nacionais para a inserção, nomeadamente na educação/ formação e na literacia digital. ▪ Promover programas específicos para inserção efetiva de adultos portadores de deficiência, no mundo laboral. ▪ Dotar o IEFP de mais programas e ofertas de emprego para o público em causa. ▪ Adequar as formações profissionais às necessidades de territórios e beneficiários. ▪ Retomar o antigo ensino recorrente e efetiva alfabetização da população alvo.
<i>Trabalho técnico</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiência de recursos humanos que procedam à fiscalização da prestação. ▪ Conceber instrumentos técnicos norteadores de intervenção ajustada à realidade dos novos beneficiários. ▪ Formar os técnicos envolvidos e promover encontros regionais entre eles. ▪ As últimas alterações legislativas vieram reforçar os direitos dos beneficiários, mas necessitava de reflexão teórica prévia dos técnicos que aplicam e acompanham a medida. ▪ Técnicos e parcerias devem refletir sobre a alteração do perfil de beneficiários que se observou devido aos efeitos da crise económica. Há um grande número de pessoas que possuem competências pessoais e profissionais, mas que se encontram em situação de desemprego. As suas reflexões devem chegar aos órgãos competentes, para se encontrarem novas formas de inserção.
<i>Parceria/trabalho em rede</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maior articulação com a Rede Social para a criação de recursos de inserção ▪ Aumentar a responsabilização dos parceiros no acompanhamento à inserção. ▪ Maior comprometimento por parte dos parceiros obrigatórios do NLI para levar a efeito a sua missão. Importa revigorar os representantes de cada setor nos NLI na sua missão comum. Esta ação também deveria integrar um trabalho de desconstrução de preconceitos e estereótipos, pois estes elementos, nas suas entidades de origem e não só, são reconhecidos como representantes nos NLI e nem sempre a mensagem que passam é abonatória e dignifica a medida do RSI e os seus beneficiários. ▪ Aumentar a afetação dos parceiros aos NLI. ▪ Aumentar o número de técnicos gestores de processos. ▪ Criar/aumentar as equipas multidisciplinares. Promover a continuidade do trabalho em rede. ▪ Aferir os procedimentos dos diferentes NLI, com vista à uniformização.
<i>Dimensão processual</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desburocratizar a medida ▪ Atualizar a aplicação SISS/ ASIP para que os documentos: relatório social, contrato de inserção, convocatórias para entrevistas, comunicação de informação no âmbito do CI e relatório de avaliação do CI possam ser extraídos da aplicação e não haver necessidade de os elaborar manualmente.
<i>Beneficiários</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potenciar maior envolvimento dos beneficiários no seu percurso de inserção profissional e social.

Fonte: Entrevistas a técnicos/parceiros de RSI, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP-MTSSS, 2018.

V.3. A visão dos académicos

“O desafio final de um programa como o RSI é hoje o mesmo que existia quando o rendimento mínimo foi criado: contribuir para construir uma sociedade em que programas como este já não sejam mais necessários.”

[E5, Economista].

V.3.1. A filosofia de base alterou-se na transição do RMG para o RSI

A questão da existência ou não de alteração da filosofia de base na transição do RMG para o RSI foi também colocada a alguns dos académicos que, ao longo do tempo, têm participado em trabalhos de investigação sobre esta medida de política, com artigos e estudos de referência publicados. Refira-se que, dos seis académicos³⁶ que responderam, cinco consideram que a referida transição se baseou em alterações significativas, nomeadamente em termos de restrições no acesso dos beneficiários à medida e, por vezes, da redução da inserção social à mera inserção no mercado de trabalho, em sintonia com o que referiram também alguns dos técnicos/parceiros e mesmo alguns beneficiários.

Observa-se ainda que a maioria dos entrevistados atribui, inclusive, grande ênfase à dimensão política e ideológica das alterações efetuadas. Isto é, colocam em evidência o facto desta medida de política ser permeável às alterações governativas, suscitando polémicas e divergências entre ideologias políticas. Um dos entrevistados refere mesmo que a alteração de designação constitui “um retrocesso na medida”, limitando nomeadamente o âmbito e o alcance do contrato/programa de inserção:

“A alteração do nome do programa de “Rendimento Mínimo” para “Rendimento Social de Inserção” traduziu a intenção dos poderes públicos de limitar o âmbito e o alcance da própria medida. Pretendeu-se passar de um programa definido inicialmente como um “direito de cidadania”, com um conjunto de deveres associados, para uma simples prestação social. Subjacente à mudança de nome, esteve também a transformação do programa de inclusão social subjacente ao contrato que os beneficiários tinham que realizar num programa de inserção, muitas vezes associados à inserção no mercado de trabalho, o que correspondeu a uma redução muito significativa do âmbito do próprio programa.”

[E5, Economista].

“A passagem para Rendimento Social de Inserção significou uma maior condicionalidade nos critérios de elegibilidade relativamente aos beneficiários da política, o que se repercutiu numa circunscrição mais limitada em relação à população abrangida pela medida.”

[E1, Sociólogo].

“Sempre foi uma matéria polémica em termos políticos e teve de enfrentar um pensamento conservador que considera que a pobreza resulta de fatores individuais (preguiça, preferência pelo lazer) ou de fatores aleatórios (falta de sorte, fatalismo), cujo peso relativamente elevado em Portugal os sucessivos inquéritos à opinião confirmam. Por isso, esta medida tem sofrido muito com as mudanças do espectro político e a orientação dos governos. Em períodos de eleições tem-se tornado, desde a sua criação, numa das questões que mais separam esquerda e direita.

[Em síntese:] (...) esta alteração marca um retrocesso na medida e um abandono da sua filosofia inicial.”

[E3, Sociólogo].

³⁶ Seis pessoas das seguintes áreas de conhecimento: sociologia, economia e assistência social.

“A alteração para RSI configurou-se como um movimento restritivo também na dupla perspetiva: 1) da redução dos benefícios e confiança nos cidadãos/ãs, designadamente os diretamente abrangidos pela prestação (...); 2) pela contenção das políticas públicas para os grupos mais negligenciados.”

[E6, Assistente Social/Sociólogo].

Apenas um dos académicos refere que se verificaram poucas alterações, que procuraram servir mais os interesses políticos que os dos beneficiários e as que se verificaram foram, essencialmente, de “cosmética”, como se pode observar:

“(...) as alterações em causa não foram feitas para prestar um melhor serviço, mas sim para reduzir o número de beneficiários por questões exclusivamente ideológicas. (...) Foram mudanças com muito de cosmético e poucos efeitos quer na filosofia da medida, quer práticos, em especial na inserção.”

[E2, Sociólogo].

Relativamente ao papel das estruturas locais de representação sectorial (NLI), que constituem o suporte da intervenção de proximidade, as apreciações expressas são relativamente consensuais e centram-se em três aspetos essenciais: o reconhecimento de que são estruturas fundamentais, “teoricamente corretas”, que realizam uma intervenção de proximidade, contudo, são observáveis desequilíbrios nas abordagens aos problemas existentes, consoante os contextos territoriais e socioeconómicos, pois as dinâmicas locais variam de território para território e encontram-se dependentes de pessoas concretas (técnicos, parceiros), muitas vezes com dificuldades de coordenação e/ou de efetuarem trabalho em equipa, assim como com escassez de recursos humanos e défice de formação no âmbito do desenvolvimento local. Destaque ainda para o facto de, sobretudo os parceiros, entenderem que a medida é “da responsabilidade quase única da segurança social”, restringindo a capacidade e o alcance de inovação em matéria de intervenção social. Por último, saliente-se que o funcionamento das estruturas locais é referido como “o aspeto menos conhecido do RSI”.

Um dos fragmentos de entrevista, fundamentado em pesquisa realizada sobre a medida, ilustra o que se referiu:

“A existência de estruturas descentralizadas para a inserção social dos utilizadores do RSI/RMG é um aspeto muito positivo do sistema português, mas é preciso ter em conta o modo como se concretiza a sua ação, para evitar distorções. Da pesquisa que realizei resulta que: existem diferentes critérios para avaliar as prioridades de inserção, designadamente entre os representantes da Segurança Social e os do IEF; a prioridade das medidas de inserção pelo emprego é a regra, mesmo quando isso obriga a mudanças de vida insuportáveis (vg. quando a colocação em emprego de um dos progenitores - normalmente a mãe - obriga à procura de soluções de guarda das crianças que são dispendiosas e espacialmente distantes); a inserção pela saúde é mais rara, mesmo quando problemas de saúde resolvíveis com apoio profissional ou de próteses reduzem a capacidade das pessoas.”

[E3, Sociólogo].

Neste caso, observa-se a importância da complementaridade dos diversos parceiros/ serviços envolvidos e a necessidade de coordenação de esforços na ativação de soluções integradas para a “colocação em emprego”, que não passa apenas pela inserção no emprego. Nesta sequência, o fragmento seguinte complementa:

“A participação das estruturas locais de representação setorial (NLI) é fundamental para aproximar o programa da realidade a nível local. Para tal é necessário que estas assegurem a heterogeneidade das soluções a encontrar na implementação do RSI que melhor correspondam aos problemas concretos com que se deparam, mas, simultaneamente, que assegurem os critérios de universalidade da medida, a conformidade entre a sua atividade específica e os objetivos do programa e das políticas públicas de promoção da inclusão social das suas diversas vertentes. O papel dos NLI somente será plenamente concretizado se a coordenação com os serviços da segurança social for integralmente conseguida de forma a assegurar as sinergias necessárias entre um programa de âmbito nacional, mas de concretização local.

Nesse contexto, penso que se deveria envolver igualmente nesta parceria os diferentes órgãos de poder local democrático, potenciando também aqui as sinergias e a consistência entre as várias ações de combate à pobreza e à exclusão social.

Por último, gostaria de salientar, que o papel das estruturas locais de representação setorial (NLI) é dos aspetos menos conhecidos da do processo de implementação do RSI. O aumento da informação sobre o funcionamento da sua atividade parece-me indispensável.”

[E5, Economista].

V.3.2. Representações sobre os impactos da medida: os baixos montantes da prestação e a importância de concretizar a inclusão/inserção social

As perceções e representações dos académicos sobre os impactos do RSI, no que toca aos montantes da prestação, são coincidentes com as já referidas quer pelos técnicos/ parceiros, quer pelos beneficiários entrevistados, ou seja, os montantes pagos são considerados baixos, para fazer face às necessidades básicas do quotidiano, pela maioria. Apenas um dos entrevistados considera, no entanto, que apesar de baixos, tais montantes são “minimamente adequados”.

Como se pode observar:

“É opinião generalizada que o montante é muito modesto, não cobrindo o conjunto das necessidades dos beneficiários e suas famílias.”

[E6, Assistente Social/Sociólogo].

“Sendo que o valor máximo por indivíduo está muito para baixo do limiar da pobreza, o mesmo se passando para as famílias (nos meus trabalhos tenho essas contas feitas), os montantes estão longe de satisfazer as necessidades básicas das famílias, não obstante cumprirem a função de impedirem a fome. (...) no que respeita às [necessidades] habitacionais a medida consegue dar alguma satisfação, já as que não se traduzem em questões materiais são menos alcançadas pelo RSI, quer do ponto de vista monetário, quer no progresso social e da autonomização.”

[E2, Sociólogo].

Por seu lado, a referência à adequação mínima dos montantes pagos aos beneficiários de RSI, encontra aparente justificação numa leitura sobre a situação económica global do país, não deixando de, subtilmente remeter para uma perceção sobre o estatuto social dos beneficiários:

“Tendo em conta os estrangimentos orçamentais a que o país está sujeito, assim como a debilidade em que muitos serviços públicos se encontram atualmente (a necessitar de investimento

financeiro e de recursos humanos) pode considerar-se que, no presente, os valores são minimamente adequados para responder às necessidades básicas.”

[E1, Sociólogo].

No que respeita aos acordos/contratos de inserção, embora se constate que são instrumentos necessários (“a ideia é boa”) salientam-se dois tipos de posicionamentos: os académicos que referem a sua importância enquanto instrumentos pertinentes e adequados, sendo a forma como são executados que suscita dúvidas, pois devem conduzir a uma “inclusão social sustentada” que não se reduza à inserção no mercado de trabalho. E os que claramente referem que não são pertinentes, pois dependem de dinâmicas e contextos socioeconómicos adversos para os beneficiários, observando-se que os técnicos não têm tempo para trabalhar convenientemente cada caso, nem formação para o que lhes é pedido, havendo quem considere que constituem “imposições”, mais de acordo com soluções existentes do que convenientemente adequadas aos perfis dos beneficiários e ainda quem os entenda como instrumentos de “controlo moral” dos beneficiários.

Observe-se uma ilustração do primeiro posicionamento:

“A existência de contratos claros que definam os direitos e deveres dos beneficiários é, desde a sua origem, um elemento constituinte do ADN de um programa do tipo rendimento mínimo. Esse contrato deve ser claramente um instrumento para a ‘inclusão social sustentada’ dos beneficiários e abranger um conjunto de áreas como (...) [educação, formação profissional, emprego, saúde, ação social, habitação]. Uma visão que tente restringir a inclusão social à inserção no mercado de trabalho é claramente desadequada para um conjunto muito alargado de famílias beneficiárias do RSI. Tal não significa que sempre que existam condições para uma integração com direitos no mercado de trabalho esse não deva ser um objetivo fundamental do contrato de inclusão. Mais, o design e a implementação do programa devem ter permanentemente em conta a necessidade de este não gerar desincentivos significativos à participação dos beneficiários no mercado de trabalho.”

[E5, Economista].

E uma ilustração do segundo:

“Estes contratos não são pertinentes, quer porque o que é contratado depende muito das dinâmicas locais, quer porque o contexto social é adverso à autonomização dos beneficiários, quer porque, regra geral, existem grandes dificuldades dos agentes locais de inserção em promoverem o trabalho em equipa e o desenvolvimento local, independentemente de, formalmente, estas coisas estarem a ser cumpridas. Acho que a ideia é boa mas nunca foi implementada de forma satisfatória, quer porque os agentes locais de inserção (técnicos) não têm tempo para dedicar a cada caso, quer porque se lhes pedem coisas para as quais não têm formação, quer porque se pede ao RSI atividades que estão para além da Segurança Social, quer ainda porque o contexto socioeconómico tem sido bastante desfavorável à inserção pelo menos desde o ano 2000.”

[E2, Sociólogo].

No que respeita às áreas de inserção, de acordo com os entrevistados, são as mais adequadas para responder às populações em situação de pobreza, na medida em que são básicas e gerais, como tal são pertinentes faltando-lhes, contudo, uma dimensão comunitária. Mas, em última análise, importa ter presente que deve ser o diagnóstico da situação familiar a orientar a área ou áreas de inserção consideradas prioritárias, considerando mais uma vez a ideia de que, a inserção social não se deve, à partida, restringir à inserção no mercado de trabalho. Há ainda uma alusão à necessidade de contemplar ações no âmbito da justiça e da cultura.

Como se pode observar:

“Além destas, a justiça e a cultura poderiam ter um papel importante, em modalidade a acordar para cada (mas em todos) os contextos.”

[E6, Assistente Social/ Sociólogo].

Tabela 32 Representações dos académicos face aos montantes da prestação, à inserção social e pertinência das respetivas áreas de inserção

<i>Síntese das principais representações</i>	
<i>Montantes da prestação</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Montantes considerados muito baixos, mas minimamente adequados para fazer face às necessidades básicas. ▪ Muito abaixo do limiar da pobreza (longe de satisfazer as necessidades básicas das famílias). ▪ Claramente insuficiente para um número significativo de famílias em situação de pobreza extrema.
<i>Acordos de inserção/ Contratos de inserção</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertinentes e adequados (importa perceber se são devidamente executados). ▪ Devem ser instrumentos de “inclusão social sustentada”, mas não podem restringir a inclusão à inserção no mercado de trabalho. ▪ Não são pertinentes, o que é contratado depende das dinâmicas locais, de um contexto socioeconómico adverso. Os técnicos não têm tempo para dedicar a cada caso, nem formação para tudo o que lhes é pedido. ▪ Os contratos de inserção são imposições. ▪ São formalidades ou mecanismos de “controlo moral” dos beneficiários.
<i>Áreas de inserção</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ São as adequadas para responder às populações em situação de pobreza. ▪ São básicas e gerais, portanto, pertinentes, mas falta-lhes uma dimensão comunitária. ▪ Não deve haver hierarquização de áreas de inserção. O diagnóstico da situação familiar é que deve indicar a área ou áreas de inserção prioritárias. ▪ A inclusão social não se pode restringir à inserção no mercado de trabalho. ▪ Contemplar ações de inserção no âmbito da justiça e da cultura.

Fonte: Entrevistas a académicos, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP-MTSSS, 2018.

V.3.3. O RSI permite combater a severidade da pobreza, mas não promove a autonomia dos beneficiários

Os académicos foram unânimes em considerar que o RSI combate efetivamente a severidade da pobreza, o que tem sido demonstrado e reconhecido através de alguns estudos centrados na medida, nomeadamente sob a coordenação de Carlos Farinha Rodrigues³⁷.

Nesta sequência, observem-se os seguintes fragmentos de entrevista:

“A medida foi concebida para combater a severidade da pobreza, ou seja, não é objetivo do RSI retirar as pessoas da pobreza, mas sim atenuar o seu estado extremo de vulnerabilidade. Infelizmente, sobretudo entre 2010-2015, estes objetivos foram sendo desvirtuados por dois motivos principais. Por um lado, as restrições cada vez mais apertadas, ao nível da condição de recursos contribuiu decisivamente para uma redução relevante de beneficiários. Por outro lado, devido sobretudo ao aumento do desemprego de longa duração, que ocorreu durante estes anos, muitos dos beneficiários passaram a ser desempregados que, entretanto, foram perdendo todos os apoios a que tinham direito. Ou seja, parte dos apoios prestados pelo RSI tornaram-se numa espécie de extensão do subsídio social de desemprego direcionada para os casos mais problemáticos. Estes

³⁷ Cf. Rodrigues (Coord.); Figueiras; Junqueira (2016), Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal – 2009-2014, FFMS, Estudos da Fundação, Lisboa.

dois desvirtuamentos aconteceram praticamente em simultâneo, fazendo com que a medida fosse cada vez menos eficaz no combate à pobreza extrema.”

[E1, Sociólogo].

“(...) a medida pode combater de forma imediata as situações de pobreza mais severa. Mas a sua filosofia inicial era a de permitir às pessoas o acesso às capacidades e aos recursos que lhes permitissem sair da situação em que se encontram ao requerer a medida. E isso não acontece.”

[E4, Sociólogo].

Este último fragmento remete já para a constatação de que esta medida de política não está a conseguir promover a autonomia dos beneficiários, questão que se afigurou também consensual, seja por dificuldade de adequação das soluções aos problemas concretos, seja por desadequação dos programas de inserção à diversidade de perfis dos beneficiários ou ainda porque não se pode pedir ao RSI “*coisas que estão para além das suas possibilidades*”. Observe-se a seguinte ilustração:

“Quanto à questão da autonomia parece-me que se está a pedir ao RSI que resolva coisas que estão para além das suas possibilidades, designadamente dado o contexto social e económico desfavoráveis que tem persistido ao longo de todo o período de vigência da medida e à falta de competência e formação dos agentes de inserção no que respeita aos mundos da economia, do trabalho e da formação para o trabalho. Não obstante, existe um potencial importante, na educação escolar, na formação profissional e na capacitação dos indivíduos a diversos níveis como, por exemplo, a parentalidade, as competências para a escola e as competências para o trabalho. O que me parece estar para além do RSI é o emprego.”

[E2, Sociólogo].

V.3.4. Um olhar crítico centrado na inserção social

Relativamente aos aspetos positivos e críticos, do conjunto das entrevistas, é possível destacar o seguinte: em termos gerais, o reconhecimento do papel positivo do RSI, enquanto medida de luta contra a pobreza dos indivíduos mais desfavorecidos (incluindo estrangeiros), entendida como um direito e promotora de inclusão social, mas que, contudo, continua a enfrentar obstáculos internos (nomeadamente critérios de acesso circunscritos, um papel ambíguo dos técnicos e a incapacidade dos poderes públicos promoverem um consenso social) e externos (estigmatização societal da medida, que conduz a discriminação e segregação dos seus beneficiários).

Observem-se alguns fragmentos ilustrativos:

“O primeiro ponto forte é dar de comer a quem tem fome. Literalmente. O segundo ponto forte é permitir a um número significativo de famílias terem algum dinheiro para rendas de casa e algumas despesas das famílias com as crianças. São conclusões a que foi possível chegar em várias instâncias nos meus trabalhos, em particular nos de avaliação do então RMG que fiz para o então IDS, no contexto de uma equipa de investigação de que fiz parte.”

[E2, Sociólogo].

“A medida é, obviamente, uma peça que faltava no sistema de proteção social em Portugal, e essa é a sua maior virtude. Ela constitui um apoio efetivo de grande relevo para os mais desfavorecidos.”

[E4, Sociólogo].

“Garantir, simultaneamente, a transferência de recursos para as famílias mais carenciadas reduzindo a intensidade da pobreza e promover a inclusão social dessas famílias. O programa (...)

deveria assegurar que estas tinham capacidade de promover a sua inserção digna no conjunto da sociedade.”

[E5, Economista].

“Apesar de julgar que a dimensão da inserção tem grande valia, considero de grande relevo a contribuição financeira, pois além do seu valor material tem também o valor simbólico de crédito em cidadãos/ãs para governo das suas vidas e escolhas correspondentes.”

[E6, Assistente Social/Sociólogo].

Quando se detêm na prestação monetária, a perceção expressa é semelhante à já referida pelos técnicos/parceiros e beneficiários, pois embora permita *“dar de comer a quem tem fome”*, os montantes da prestação são muito baixos e muito distantes do salário mínimo nacional, observando-se uma cobertura também muito reduzida.

Alguns fragmentos ilustrativos sobre os aspetos mais críticos da prestação:

“(…) Uma medida assente em critérios demasiado circunscritos, relativamente aos critérios da condição de recursos.”

[E1, Sociólogo].

“(…) Do lado da prestação, o facto dos valores em causa serem reduzidos (...)”.

[E2, Sociólogo].

“Montante demasiado baixo das prestações, sem relação com a variação do SMN; cobertura demasiado reduzida (apenas uma pequena parte dos indivíduos com rendimentos abaixo do limiar da pobreza; cobre apenas a pobreza extrema (...)”.

[E3, Sociólogo].

Os olhares mais críticos centram-se na dimensão da inserção social. Em entrevista recente³⁸, Paulo Pedroso afirmava *“o nosso foco não estava na disponibilidade para o trabalho, mas na disponibilidade para a inclusão.”* A relevância da dimensão de inserção social - que constituiu a marca original da medida portuguesa no contexto europeu - é uma evidência e é sobre ela que recaem os olhares mais críticos do conjunto dos entrevistados. Consta-se que é positiva a existência de um programa de inserção, negociado com os beneficiários, mas ele possui vários aspetos críticos, isto é, possui fragilidades que dificultam e impedem a sua plena concretização. Há, no entanto, fatores externos à medida que dificultam a sua implementação, nomeadamente um que remete para a crescente dificuldade de autonomização dos beneficiários por habitarem em contextos territoriais e económicos adversos e outro que se relaciona com a imagem estigmatizante da opinião pública. A estes fatores externos acrescem vários fatores internos, como a deficiente ou inexistente articulação entre serviços/parceiros, a burocratização e rigidez ligada aos programas de inserção, sem capacidade para responderem a diferentes perfis de beneficiários e, por último, o fator conhecimento, que remete para o facto de esta dimensão ser a menos estudada e a que possui menor número de indicadores estatísticos disponíveis.

Observem-se alguns fragmentos sobre os aspetos mais críticos da inserção social:

“Sempre foi a área menos abrangida e trabalhada. Em particular duas coisas, em primeiro lugar, a articulação entre os serviços existentes é referenciada como um mantra, mas na prática não existe

³⁸ Entrevista ao Jornal Público, 15 de agosto de 2018.

uma tradição de organização do trabalho nesse sentido (...). Em segundo lugar, o efeito de contexto, pede-se ao RMG/RSI que desenvolva atividades de inserção social que dependem do contexto social e económico que condiciona fortemente os resultados obtidos. Em concreto, pretende-se fazer um trabalho de inserção que leve à autonomização dos beneficiários que não é passível de ter resultados positivos em contextos económicos adversos, algo que se tem vindo a verificar em todo o período de vigência do RMG/RSI, lembre-se que a atual crise tem persistido desde pelo menos o ano 2000. (...) A questão do estigma que se foi criando em relação à medida, muito forte, assumido pelos próprios beneficiários e com consequências nas suas identidades sociais e na sua inserção social.”

[E2, Sociólogo].

“Demasiada rigidez e ineficácia dos programas de inserção; papel ambíguo dos técnicos de inserção, misturando o papel de conselho/informação com o de fiscalização dos rendimentos pessoais e do cumprimento dos acordos, reduzindo assim a confiança dos cidadãos em risco no conselho dos técnicos; falta de coordenação entre os parceiros da SS, Emprego, Saúde, Educação e Habitação.”

[E3, Sociólogo].

“O principal ponto fraco da medida prende-se com a incapacidade que os poderes públicos tiveram de promover a sua consensualização social permitindo assim que se gerassem fenómenos de estigmatização da medida e da ostracização dos beneficiários que reduziu claramente a sua eficácia e eficiência. (...) traduziu-se numa situação de take-up muito incompleto, na estigmatização dos beneficiários, na ausência de um verdadeiro conhecimento público dos objetivos do programa e dos custos envolvidos, dos resultados atingidos.

A heterogeneidade dos programas de inclusão social, não diretamente relacionada com as necessidades dos diferentes tipos de beneficiários, mas fruto das características e objetivos diversos das instituições responsáveis pela sua promoção, tem constituído uma adicional fragilidade do programa.”

[E5, Economista].

Tabela 33 Perceções dos académicos sobre aspetos positivos e aspetos críticos do RSI

<i>Perceções dos académicos</i>		
	<i>Aspetos positivos</i>	<i>Aspetos críticos</i>
<i>RSI - Medida de proteção social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover uma inclusão social digna. ▪ Uma gestão colegial descentralizada. ▪ Um apoio efetivo para “os mais desfavorecidos” reduzindo a intensidade da pobreza. ▪ Carácter redistributivo, por via de transferências monetárias. ▪ Um direito para o cidadão e uma obrigação, legalmente elegível, para o Estado. ▪ O valor simbólico de crédito em cidadãos para gerirem as suas vidas. ▪ Não discriminação negativa dos estrangeiros residentes em Portugal. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incapacidade dos poderes públicos de promoção da consensualização social da medida: conduz à estigmatização dos beneficiários, reduzindo a eficácia e eficiência da medida; impedindo que os cidadãos conheçam objetivos, custos e resultados do RSI. ▪ Forte estigma em relação à medida, com consequências na construção social das identidades e na inserção social dos beneficiários. ▪ Medida assente em critérios demasiado circunscritos, vejam-se os critérios da condição de recursos. ▪ O papel dos técnicos é ambíguo: aconselhamento e informação/ fiscalização de rendimentos e de cumprimentos dos acordos de inserção.

Prestação monetária	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permite dar de comer a quem tem fome. ▪ Permite a um n.º significativo de famílias o pagamento de rendas de casa e despesas com crianças. ▪ Montante pago é variável de acordo com as condições familiares. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os montantes da prestação são muito baixos e não têm qualquer relação com o salário mínimo nacional. ▪ Cobertura muito reduzida (abrange uma pequena parte dos indivíduos com rendimentos abaixo da linha de pobreza³⁹).
Inserção social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Um programa de inserção que tem que ser negociado com o beneficiário. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não é possível a autonomização dos beneficiários em contextos económicos/territoriais adversos. ▪ Os contratos de inserção não respondem às necessidades dos diferentes tipos de beneficiários. ▪ A articulação/coordenação entre serviços locais parceiros, é inexistente/falta de tradição de organização do trabalho. ▪ Burocratização da inserção. ▪ Rigidez e ineficácia dos programas de inserção. ▪ Há poucos indicadores estatísticos para as áreas de inserção social.

Fonte: Entrevistas a académicos, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP-MTSSS, 2018.

Três dimensões relevantes da implementação do RSI foram também objeto de reflexão pelos entrevistados: a intervenção, a monitorização e a avaliação.

Relativamente à intervenção, os argumentos evidenciados são bastante críticos e incidem, essencialmente no que é necessário fazer para qualificar a intervenção em prol dos beneficiários e da sua integração societal, nomeadamente ao nível político, ao nível dos parceiros e ao nível técnico.

Quanto à dimensão política, observa-se que a intervenção no terreno se encontra dependente dos ciclos políticos, impedindo a existência de uma visão integradora e de longo prazo, capaz de potenciar todas as sinergias em presença, assim como integrar as experiências que se afiguraram bem e mal sucedidas.

No que respeita aos parceiros, é referida a necessidade de proceder à formação dos atores locais para que possam ser “*agentes de desenvolvimento local*”, o que remete para uma leitura, não só das situações de pobreza e exclusão em inter-relação com os seus contextos e características socio-territoriais, mas também para as soluções a encontrar, de acordo com as capacidades e recursos aí existentes. Combater situações de pobreza e de exclusão, assume-se então como um imperativo de desenvolvimento local.

“Quanto à intervenção a questão central tem a ver com a formação dos atores locais do RSI como agentes de desenvolvimento local. O desenvolvimento local tem importantes limitações, mas é uma ferramenta que pode e deve ser mais explorada. Os atores locais do RSI também precisam de ser formados para o trabalho em equipa. (...) Existem abundantes exemplos pontuais em todo o País de boas práticas (insisto no termo), mas sem impacto agregado.”

[E2, Sociólogo].

Outros argumentos expressos no mesmo sentido:

³⁹ Para informação mais detalhada sobre o impacto das sucessivas alterações nos níveis de cobertura do RSI cf. “Uma elegibilidade mais apertada” in Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2014: 234-243.

“A intervenção tem sido fragilizada pela escassez (e por vezes até impreparação) dos recursos institucionais e profissionais. A dimensão de intervenção individual tem dispensado intervenções igualmente necessárias no domínio coletivo, quer de natureza territorial, quer envolvendo o conjunto institucional implicado.”

[E6, Assistente Social/Sociólogo].

Mas é também necessário que a informação a prestar seja clara e que os técnicos sejam capazes de construir relações de “*maior confiança*” com os cidadãos em risco.

“(...) os aspetos a melhorar: - Intervenção: clareza nas respostas por parte dos serviços, na informação sobre os direitos e as obrigações das partes, escutar os cidadãos relativamente às suas necessidades, aos constrangimentos relatados, às razões de recusa das propostas de inserção; maior confiança no que é relatado pelos cidadãos em risco.”

[E3, Sociólogo].

No que respeita à monitorização, foi possível detetar dois posicionamentos opostos: um que assenta na ideia de que o RSI é “*uma das medidas mais monitorizadas e debatidas*” e outro sustentando que “*a monitorização está por fazer*”, pois é necessária supervisão e formação para os agentes locais e, neste sentido, a monitorização e a intervenção devem ser asseguradas por técnicos diferentes. As questões dos juízos de valor a evitar aquando da atribuição, renovação e até na conceção dos programas de inserção, assim como a necessidade de veicular informação transparente são também referidas:

“(...) a monitorização deve competir a técnicos/funcionários distintos dos técnicos de inserção sempre que esteja em causa fiscalizar rendimentos ou cumprimento de obrigações do acordo; evitar prejuízos de valor ou merecimento na atribuição/renovação das prestações e desenho dos programas de inserção.”

[E3, Sociólogo].

Relativamente à avaliação, observa-se que o olhar crítico incide, sobretudo, em questões políticas, como se referiu. Ela é condicionada pelos ciclos políticos, remetendo para a ideia de que o RSI devia integrar-se num “*programa nacional de promoção da inclusão social e de combate à pobreza*”, promover um sistema de informação, permitindo a divulgação e acompanhamento externo sobre o seu desenvolvimento e promover trabalhos científicos regulares. Mas incide também em questões técnicas, argumentando que existem excelentes estatísticas com desagregação territorial e periodicidade mensal, mas às quais faltam dados fundamentais sobre a escolaridade dos beneficiários e indicadores estatísticos comparáveis para a inserção social. Afirma-se ainda a importância de incluir os beneficiários na avaliação da medida.

“Quanto à avaliação, ela tem um aspeto positivo muito relevante, a existência de excelentes estatísticas com desagregação para todas as unidades territoriais e com periodicidade mensal. (...) estas estatísticas têm dois defeitos, faltam, dados sobre a escolaridade dos beneficiários e a Segurança Social tem muita dificuldade em ceder os dados aos investigadores (...). Falta fazer estatísticas comparáveis para a inserção.”

[E2, Sociólogo].

Um dos entrevistados sintetiza as questões da seguinte forma:

“De uma forma generalizada, penso poder afirmar-se que a intervenção, monitorização e avaliação da medida tem sido claramente insuficiente, fortemente dependente dos ciclos políticos e carecendo de uma visão integradora das várias dimensões sociais implícitas num programa com estas características. A eliminação da Comissão Nacional do RM, apesar das insuficiências por esta manifestada, reforçou claramente esta ausência de uma visão integradora dos resultados e das insuficiências da implementação do programa.

(...) A existência de um plano claro dos objetivos, das metas e dos instrumentos subjacente ao programa de rendimento mínimo, enquadrado num programa nacional de promoção da inclusão social e de combate à pobreza seria, nesse contexto, fundamental.”

[E5, Economista]

Tabela 34 Perceções dos académicos face à intervenção, monitorização e avaliação do RSI

<i>Síntese das principais perceções</i>	
<i>Intervenção</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiente, dependente de ciclos políticos; falta de uma visão integradora. Ausência de visão de longo prazo - para potenciar sinergias, aprender com os erros e valorizar os sucessos. ▪ Os atores locais do RSI têm necessidade de formação para se tornarem agentes de desenvolvimento local (há alguns exemplos de boas práticas, mas sem “impacto agregado”). ▪ Maior “Clareza” nas respostas e na informação a prestar aos cidadãos. ▪ “Maior confiança” nos cidadãos em risco. ▪ Insuficiência de recursos humanos.
<i>Monitorização</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uma das medidas mais monitorizadas e debatidas. ▪ A monitorização está por fazer. Importa desenvolver uma função de supervisão na formação dos agentes locais. ▪ A monitorização deve caber a técnicos diferentes dos técnicos responsáveis pela inserção. ▪ “Evitar pré-juízos de valor” na atribuição/renovação das prestações e desenho dos programas de inserção. ▪ Inexistência de monitorização - falta de informação e transparência.
<i>Avaliação</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiente, dependente de ciclos políticos; falta de uma visão integradora. ▪ O RSI devia enquadrar-se num “programa nacional de promoção da inclusão social e de combate à pobreza”, com definição de coordenação e corresponsabilização dos diferentes agentes envolvidos. ▪ Criação de um sistema de informação/ divulgação externa sobre o desenvolvimento do RSI. ▪ Ausência de solicitação de trabalhos científicos regulares, por parte das autoridades responsáveis e de apoio a propostas de investigadores. ▪ Existência de excelentes estatísticas com desagregação territorial e periodicidade mensal. ▪ Ausência de dados sobre a escolaridade dos beneficiários. ▪ Insuficiência de indicadores estatísticos comparáveis para a inserção social. ▪ Dificuldade de cedência de dados para trabalhos de investigação, por parte do ISS. ▪ A importância da participação dos beneficiários na avaliação da medida.

Fonte: Entrevistas a académicos, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

V.3.5. Os principais desafios que se colocam ao RSI

Os principais desafios que se colocam ao RSI, na perspetiva dos académicos respondentes, giram em torno de fatores essencialmente políticos e técnicos, mas também da dinâmica social e económica, quer dos

níveis territoriais locais, quer do País. Pode dizer-se que a redução à qual se assistiu nos últimos anos relativamente ao valor da prestação do RSI colocou grande parte das famílias beneficiárias numa situação de maior privação económica (questão que vem sendo referida pela generalidade dos entrevistados).

Nesta sequência, tais desafios passam pela “*vontade política*” de retomar os objetivos iniciais (preconizados pelo RMG), ampliando a cobertura de situações de pobreza severa, estabilizando critérios de condição de recursos e reajustar o processo de gestão da medida, ao nível técnico coloca-se a necessidade de desenvolvimento de estratégias mais eficazes e realistas, quer no âmbito da inserção social e profissional, quer no âmbito do envolvimento e participação dos próprios beneficiários, que devem ser ativos na construção dos seus próprios projetos de vida e nos processos de avaliação do RSI.

Observem-se alguns fragmentos discursivos ilustrativos:

“É importante que o RSI retome uma maior amplitude da cobertura das situações de pobreza severa que caracterizava o RMG. A este objetivo, acresce um outro que passa pela estabilização dos critérios base da condição de recursos, salvaguardando, desta maneira, que estes não se alterem conforme as conjunturas políticas e governativas.”

[E1, Sociólogo].

“Os grandes desafios passam pelo desenvolvimento de estratégias mais eficazes na área da inserção social e económica (mais e melhores empregos) e da vontade política (dinamização do trabalho de equipa a nível local, mais avaliação e melhor uso dos recursos existentes, nomeadamente para o desenvolvimento local. Se tudo isto se fizer com a implementação de estratégias de envolvimento dos próprios beneficiários será muito mais eficaz.”

[E2, Sociólogo].

“Ainda que o RSI possa/deva ser melhorado em muitos aspetos os principais desafios que se colocam são necessariamente políticos: Qual a relevância que os decisores políticos atribuem ao combate à pobreza e à exclusão social no conjunto das políticas públicas? O RSI deve ser considerado como um direito de cidadania de todos os cidadãos ou como um mero subsídio social? Que importância atribuem a um programa como o RSI, não somente para atenuar as situações de pobreza extrema, mas para, ao mesmo tempo assegurar a coesão social e um crescimento mais sustentado da economia? Como combater a estigmatização da medida assegurando a consensualização social da mesma? O desafio final de um programa como o RSI é hoje o mesmo que existia quando o rendimento mínimo foi criado: o de contribuir para construir uma sociedade em que programas como este já não sejam mais necessários.”

[E5, Economista].

E importa ainda não esquecer o desafio de combater os preconceitos que continuam a persistir na sociedade portuguesa relativamente ao RSI:

“O RSI/RMG tem vindo a sofrer uma descaracterização como medida emancipatória, uma redução do seu impacto na melhoria de vida dos pobres e a uma crescente estigmatização de quem a ela recorre. As perspetivas de futuro são sombrias a não ser que sejam retomados os objetivos iniciais e reajustado todo o processo de gestão desta política pública.”

[E3, Sociólogo].

“Crescer, se possível, em termos de prestação e retirar a sua gestão da teia burocrática que o enquadra e gere, de modo a permitir-lhe respirar e ganhar energia. Por outro lado, é importante que as políticas de inclusão funcionem efetivamente e proporcionem reais oportunidades às

“pessoas e às famílias. O combate ideológico contra o preconceito e contra o populismo é outra área de desenvolvimento essencial.”

[E4, Sociólogo].

Em síntese, os principais desafios enunciados apontam para a necessidade de redefinição desta medida de política, fortemente dependente dos recursos e oportunidades existentes nos contextos territoriais nos quais se implementa, mas também de políticas nacionais, com o objetivo de construção de percursos de autonomia dos beneficiários e respetivas famílias, para que possam sair das situações de pobreza e exclusão social com as quais se confrontam.

Tabela 35 Perceções dos académicos sobre os principais desafios que se colocam ao RSI

<i>Síntese dos principais desafios</i>	
<i>RSI - Medida de proteção social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retomar os objetivos iniciais e a amplitude da cobertura de situações de pobreza severa. ▪ Estabilizar os critérios para a condição de recursos para não se alterarem em função de ciclos políticos. ▪ Atualizar os montantes da prestação. ▪ Reajustar o processo de gestão da medida e melhorar os recursos institucionais. ▪ Promover a formação contínua de profissionais e instituições ▪ Desenvolver estratégias mais eficazes e realistas ao nível da inserção social. ▪ Estimular o trabalho de base comunitária e societal. ▪ Renovar o tipo de acompanhamento às instituições. ▪ Implementar estratégias de envolvimento e participação dos próprios beneficiários. ▪ Combater preconceitos e estigmas que ainda existem na sociedade portuguesa, em relação ao RSI.

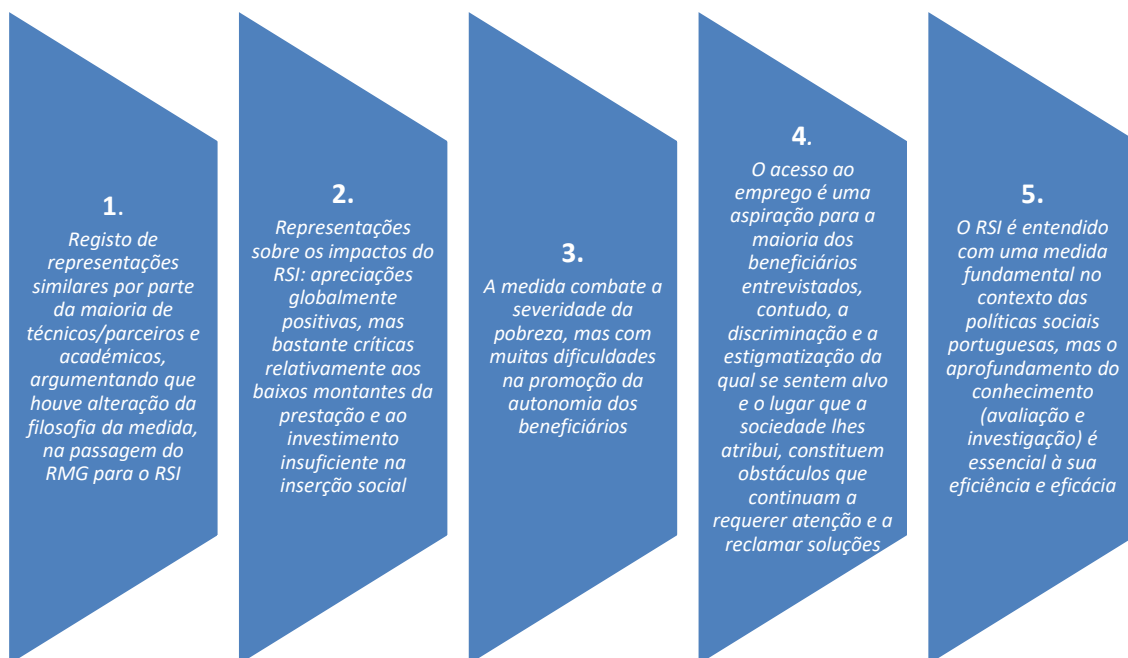
Fonte: Entrevistas a académicos, Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

Parte VI - Conclusões, desafios e recomendações

VI.1. Conclusões

Através da análise documental, dos dados quantitativos e da complementaridade da análise qualitativa das entrevistas realizadas, com carácter ilustrativo, a três tipos de atores envolvidos na implementação desta medida de política - *beneficiários*, *técnicos/parceiros* e *académicos*, pode dizer-se que as principais conclusões giram em torno de cinco questões fundamentais:

Figura 44 Eixos conclusivos



Como se vem observando, esta medida de política tem sido implementada em contextos de constrangimentos vários, nomeadamente políticos, económicos e sociais. Por vezes, até através de estratégias pouco adequadas à resolução das situações de pobreza e exclusão social dos seus beneficiários, reais obstáculos à sua eficiência e eficácia. Isto significa dizer que o RSI, como medida de política, é extremamente sensível às dinâmicas sociais e aos contextos territoriais nos quais é implementada, o que complexifica o jogo entre as oportunidades e as soluções, e desafia mesmo as capacidades de todos os atores intervenientes.

1. Registo de representações similares por parte da maioria de técnicos/parceiros e académicos, argumentando que houve alteração da filosofia da medida, na passagem do RMG para o RSI

Constata-se uma coincidência de representações relativamente a uma efetiva alteração da filosofia da medida, na passagem do RMG para o RSI, evidenciada pela maioria dos técnicos/ parceiros e académicos.

No caso dos técnicos/parceiros entrevistados, verifica-se uma dicotomia nos que consideram que a filosofia da medida se alterou. Alguns consideram positiva essa alteração, com base em argumentos que remetem para a manutenção das duas componentes complementares do RSI (a prestação monetária e a inserção socioprofissional), para a introdução de um maior rigor na atribuição e maior investimento no acompanhamento dos beneficiários, na melhoria das condições de capacitação e na maior aposta do trabalho em parceria. No caso dos que consideram que a filosofia se alterou, mas possuem uma visão negativa da alteração, os argumentos reportam-se à introdução de condições mais restritivas, na fórmula de cálculo da prestação e na inserção social, nomeadamente devido aos cortes em apoios complementares e em projetos antes existentes, bem como à visível centralidade da inserção pelo emprego, descurando outras áreas. Em sintonia com esta perspetiva negativa, encontra-se a maioria dos académicos entrevistados, com uma argumentação semelhante. Contudo, estes últimos são mais explícitos quanto ao que entendem ser os principais motivos das alterações, ou seja, colocam em evidência o facto desta medida de política ser significativamente permeável às alterações governativas, suscitando divergências significativas entre ideologias políticas.

Importa efetuar uma referência breve à minoria dos parceiros/ técnicos entrevistados que consideram que a filosofia da medida não se alterou. Alguns têm uma perceção positiva, referindo que apesar da alteração de designação se observou continuidade, pois a medida continua a ser um direito universal, que mantém as duas componentes (prestação monetária e inserção social e profissional), desenvolvendo uma intervenção multisectorial territorializada. Por seu lado, os que têm uma perspetiva negativa demonstraram expectativas num enquadramento legal com maior alcance e num maior investimento em termos de reforço de recursos técnicos e outros, com o objetivo de melhoria da capacidade pública de inserção e, em última análise, de autonomia dos beneficiários. Apenas um dos académicos considerou que não se verificaram alterações ao nível da filosofia da medida.

Pode, ainda, acrescentar-se que as respostas da maioria dos entrevistados que argumentam a favor das alterações parecem ter em consideração, sobretudo, mudanças que o RSI sofreu em tempos mais recentes.

De facto, apesar do desfasamento temporal entre a alteração do RMG para o RSI (2003) e as alterações legislativas mais recentes (a partir de 2010), nomeadamente no que diz respeito à revogação dos apoios especiais e complementares (2010), à alteração da escala de equivalência (2012) e à redução do valor de referência do RSI (2013), a perceção que fica é a de uma associação dos novos moldes da medida RSI a estas alterações, quando estas foram tomadas num contexto específico e extraordinário, aquando do *Programa de Assistência Económica e Financeira* (PAEF). Após este período, e das três componentes “quantitativas” em que incidiram as alterações, mantêm-se a anulação dos apoios especiais e complementares, a escala de equivalência foi já resposta nos moldes em vigor em 2010 (2016), sendo que o valor de referência tem vindo ser reposto desde 2016, em 25% ao ano, até perfazer, em 2019, a indexação vigente em 2012.

2. Representações sobre os impactos do RSI: apreciações globalmente positivas, mas bastante críticas relativamente aos baixos montantes da prestação e ao investimento insuficiente na inserção social

Relativamente às representações sobre os impactos do RSI, é interessante constatar que há consensos entre os diferentes atores entrevistados, justamente pelo facto de considerarem que o RSI é uma medida de política imprescindível. No entanto, os montantes da prestação são considerados muito reduzidos e mesmo insuficientes, para fazer face às necessidades básicas do quotidiano dos beneficiários. No caso da componente de inserção social, afirmam que esta requer um maior investimento, nomeadamente por parte dos parceiros locais, no sentido de fazer face aos défices de recursos existentes, numa ótica de desenvolvimento local.

Neste contexto, há alguns beneficiários que referem que as ações de inserção são as mais adequadas às necessidades do agregado familiar e outros cujo olhar crítico recai sobre as ações de formação profissional, quer porque são fora da área de residência (pelas incompatibilidades de horários, sobretudo para quem tem crianças), quer pelos desajustamentos de ofertas de formação e de emprego, que não contemplam as diferentes realidades e/ou capacidades dos beneficiários, nomeadamente os diferentes níveis de escolaridade e de qualificações (observe-se a figura 32).

De acordo quer com os técnicos/parceiros, quer com os académicos respondentes, a existência de um programa de inserção negociado com os beneficiários é positiva, mas ele possui diversos fatores críticos que constituem obstáculos à sua plena concretização. O principal fator externo que dificulta a autonomização dos beneficiários é, como já se referiu, o facto de habitarem em contextos territoriais e económicos adversos. Os fatores internos, por seu lado, remetem para a deficiente articulação entre serviços/parceiros, a burocratização e rigidez ligada aos programas de inserção, que não se adequam a diferentes perfis de beneficiários. De acordo com alguns dos académicos entrevistados, esta componente da medida é a menos conhecida e estudada, e a que possui menor número de indicadores estatísticos disponíveis.

Em síntese, os aspetos mais críticos centram-se na perceção de que os esforços institucionais são insuficientes, em termos de investimento na inserção e na resolução dos défices económicos e de empregos com os quais se deparam estes beneficiários, constituindo obstáculos maiores à sua inclusão socioeconómica plena.

3. Combate a severidade da pobreza, mas tem dificuldades na promoção da autonomia dos beneficiários

Como se referiu, os atores entrevistados (beneficiários, técnicos/parceiros e académicos) são unânimes em perceberem o RSI de forma positiva, isto é, como uma medida de proteção social inclusiva, que combate as situações mais severas de pobreza, já que “dá de comer a quem tem fome” e, como tal, constitui “uma grande ajuda”.

De facto, este é um dos principais objetivos do RSI, que visa sobretudo combater a severidade da pobreza e diminuir a sua intensidade nas pessoas e grupos sociais mais vulneráveis, nomeadamente na população infantil, mas também restringir as desigualdades familiares. Constata-se que, em 2016, a prestação de referência do RSI representou cerca de 40 % do valor da linha de pobreza “oficial”, o valor mais baixo desde 2003, num período em que a linha de pobreza anual atingiu, ainda assim, o valor mais elevado. As alterações legislativas mais recentes e as reposições da escala de equivalência/valor de referência do RSI melhoraram certamente estes indicadores, ainda que se mantenha um esforço de maior cobertura destas populações.

Constata-se que esta medida de política não está a conseguir promover a autonomia dos beneficiários, no entender da grande maioria dos respondentes, quer pela dificuldade de adequação das soluções a problemas concretos, quer pela clara desadequação dos programas de inserção à diversidade de perfis dos beneficiários ou, como refere um dos académicos, porque não se pode pedir ao RSI que resolva “coisas que estão para além das suas possibilidades”, nomeadamente as causas estruturais da pobreza.

No entanto, alguns técnicos consideram que a medida potencia a autonomia dos beneficiários, mesmo que se observem baixas taxas de sucesso, mas não deixam de referir que persistem necessidades por satisfazer (quer físicas, quer de recursos). Neste âmbito, importa reforçar a constatação de que o RSI vem sendo implementado em contextos de constrangimentos políticos, económicos e sociais, nos quais se inclui a visível escassez de recursos do Estado a par com estratégias, por vezes, pouco adequadas à resolução das situações de pobreza e exclusão social dos beneficiários em cada território.

Para a generalidade dos beneficiários entrevistados, a medida constitui um apoio fundamental na melhoria das suas condições de existência e na dos seus agregados familiares e, portanto, relevante no combate à severidade da pobreza.

A maioria dos atores entrevistados considera que o objetivo de concretização da autonomia dos beneficiários parece reduzir-se, cada vez mais, à inserção no mercado de trabalho, mas sem esforço de adequação, por parte das entidades parceiras (nomeadamente do IEFP), aos perfis tradicionais e novos dos beneficiários.

4. O acesso ao emprego é uma aspiração para a maioria dos beneficiários entrevistados, contudo, a discriminação e a estigmatização da qual se sentem alvo e o lugar que a sociedade lhes atribui, constituem obstáculos que continuam a requerer atenção e reclamar soluções

Para a maioria dos beneficiários, ter um emprego afigura-se essencial para sustentarem o seu agregado familiar, para se integrarem numa sociedade que, por vezes, sentem como discriminatória, e ainda para deixarem de necessitar do apoio do RSI. Trata-se de beneficiários com potencial de empregabilidade, com níveis de escolaridade mais elevados e com um percurso intermitente no RSI (vão alternando a inserção no mercado de trabalho com o apoio social).

Observa-se que grande parte dos beneficiários entrevistados possuem expectativas de mudança, para escaparem às teias da pobreza e da exclusão social, assim se verifiquem oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Na realidade, reconhecem a pertença ao mundo do trabalho como um fator estruturador de estatuto social e de segregação. O trabalho/emprego continua, portanto, a revelar-se um poderoso fator classificatório utilizado pela sociedade, para definição da condição de integrado ou de excluído.

Importa também referir que as expectativas de mudança enunciadas pelos beneficiários entrevistados, se encontram condicionadas, não apenas por trajetórias biográficas e por atributos pessoais, mas também pela forma como é interiorizada e percebida a diversidade de recursos e a estrutura de emprego existentes nos seus territórios de pertença, em conjugação com a perceção das estratégias dos atores institucionais responsáveis pelo acompanhamento das suas situações e pela sua inserção social.

Acresce referir que obstáculos como os preconceitos, a discriminação e a estigmatização relativamente ao RSI, reportam-se não só ao nível da sociedade em geral face aos beneficiários de RSI, como se verificam no próprio mercado de trabalho relativamente a grupos específicos e requerem estratégias consertadas e novas soluções.

5. O RSI é entendido com uma medida fundamental no contexto das políticas sociais, mas o aprofundamento do conhecimento (monitorização, avaliação e investigação) é essencial à sua eficiência e eficácia

São os académicos entrevistados que mais valorizam esta dimensão de aprofundamento do conhecimento, afirmando que a intervenção, monitorização e avaliação da medida se tem afigurado insuficiente, muito dependente dos ciclos políticos e a necessitar de uma visão integradora das várias dimensões sociais implícitas num programa complexo como o RSI. Há ainda referências à lacuna deixada pela extinção da *Comissão Nacional do Rendimento Mínimo*, pois, apesar das suas insuficiências, permitia colmatar a ausência de uma visão integradora dos resultados e das insuficiências ao nível da implementação do programa.

Neste âmbito, alguns dos académicos entrevistados referem a necessidade de promover um sistema de informação, facilitador da divulgação e do acompanhamento externo da medida e de promover trabalhos científicos regulares (nomeadamente sobre a inserção social). Salientam que o RSI possui excelentes estatísticas com desagregação territorial e periodicidade mensal, registando, contudo, lacunas no que toca a dados fundamentais, sobre a escolaridade dos beneficiários e indicadores estatísticos comparáveis para a inserção social. Há quem considere que o RSI devia estar enquadrado “num programa nacional de promoção da inclusão social e de combate à pobreza”. E quem saliente a importância de incluir os beneficiários na avaliação da medida.

Por seu lado, os técnicos/parceiros referem a necessidade de realização de um estudo de caracterização dos beneficiários a nível nacional, contemplando as especificidades distritais/locais. Estudo que deve ter em consideração indicadores como a escolaridade, a situação face ao emprego, a deficiência e incapacidade, os comportamentos aditivos, a etnia, os sem-abrigo, etc. e o tempo de permanência na medida, para melhor definição das linhas de intervenção consistentes. E, entre os beneficiários, há quem refira a necessidade de estudos sobre os seus próprios modos de vida, para melhor adequar as soluções propostas às suas necessidades e projetos de vida.

Assim, os diversos atores apontam para a necessidade de se realizarem estudos de avaliação e investigação regulares, de modo a atingir o objetivo de contribuir para a resolução de situações de pobreza e exclusão social adequadas à diversidade de perfis dos seus beneficiários nos seus territórios de pertença.

Ao nível do perfil dos beneficiários do RSI, a análise quantitativa e qualitativa efetuada permitiu destacar:

Figura 45 Perfil dos beneficiários do RSI

De notar que este perfil dos beneficiários se foi alterando ao longo do tempo, pelo que a adequação das respostas deverá ser direcionada tendo em conta este facto, no sentido de manter um contexto de eficácia da medida RSI.

VI.2. Desafios e recomendações

“Um dos grandes desafios que hoje se coloca ao nível das políticas sociais é, que sejam capazes de garantir, simultaneamente, a universalidade dos direitos e a flexibilidade das respostas em função das necessidades concretas de cada pessoa ou agregado familiar.”

(Dias, Nelson; Soares, Priscila; Sousa, Vanessa *in* Pinto e al., V2, 2010: 447.)

Ao longo do presente trabalho foram enunciados diversos aspetos críticos que não deixam de constituir desafios que hoje se colocam ao RSI, alguns dos quais já sinalizados no ponto anterior, de conclusões.

Os técnicos/parceiros e académicos entrevistados convergem num desafio essencial: a necessidade de redefinição do RSI, medida de política fortemente dependente dos recursos e oportunidades existentes nos contextos territoriais nos quais é implementado, mas também das políticas nacionais, com o objetivo de construção de percursos de autonomia dos beneficiários e respetivas famílias, para que possam sair das situações de pobreza e exclusão social com as quais se confrontam.

Como referem técnicos/parceiros, esta redefinição enfrenta desafios ao nível interno: a dimensão da inserção requer adequações e reajustamentos, dependentes da intervenção política, para responder aos diferentes perfis de beneficiários e não deve ser reduzida à dimensão do emprego, para não perder de vista o objetivo de combate à severidade e intensidade da pobreza e a autonomização dos beneficiários, envolvendo-os ativamente. Ao nível externo, é necessário potenciar recursos e oportunidades territoriais, envolver e comprometer os parceiros em soluções integradas e combater eficazmente preconceitos enraizados na sociedade em relação à medida e à estigmatização dos seus beneficiários.

Nesta sequência, e sem menosprezar alguns resultados positivos que, localmente, vão sendo alcançados, as recomendações pretendem destacar o que ainda é preciso fazer para ultrapassar carências e obstáculos já evidenciados, quer a partir de dados globais, quer contemplando algumas das propostas que foram elencadas pelos diversos atores entrevistados.

Figura 46 Algumas recomendações possíveis

<i>Recomendações</i>	
<i>RSI - Medida de proteção social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retomar os objetivos iniciais e a amplitude da cobertura de situações de pobreza severa. ▪ Estabilizar os critérios para a condição de recursos para não se alterarem em função de ciclos políticos. ▪ Reajustar o processo de gestão da medida e melhorar os recursos institucionais. ▪ Resolver a questão dos beneficiários e agregados familiares que se encontram na medida desde a sua implementação. ▪ Criar condições para que pessoas em situação de baixa médica possam não estar impedidas de participar em ações para a melhoria das suas habilitações escolares e qualificações profissionais. ▪ Desconstruir preconceitos e estereótipos em relação aos beneficiários e à medida, no discurso público nacional. ▪ Promover a reflexão/debate sobre a atribuição do RSI incondicionalmente (devido às necessidades económicas). ▪ Promover uma pedagogia de casos de sucesso.
<i>Prestação monetária</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atualizar os montantes da prestação. ▪ Calcular um valor adequado às necessidades de cada agregado familiar.
<i>Inserção social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reajustar a inserção aos diferentes perfis de beneficiários. ▪ Repensar a obrigatoriedade de inscrição no Centro de Emprego como condição de acesso ao RSI, bem como a obrigatoriedade de colocação de ações de emprego nos contratos de inserção, limitadora de percursos de inserção mais ajustados a cada um dos elementos do agregado familiar (o mercado de trabalho não tem capacidade para integrar todos os inscritos e nem todos possuem condições de empregabilidade). ▪ Criar mais programas de incentivo à inserção em mercado de trabalho e parcerias para conceção de projetos locais de financiamento nacional e europeu. ▪ Sensibilizar o tecido empresarial para a integração dos beneficiários, nomeadamente no âmbito da responsabilidade social das empresas. ▪ Dotar o IEFP de mais programas e ofertas de formação e emprego para os diferentes perfis de beneficiários. ▪ Adequar as formações profissionais às necessidades de territórios e beneficiários. ▪ Apostar na criação de recursos de educação/formação, ao nível da literacia digital. ▪ Criar respostas ao nível da saúde mental. ▪ Contemplar ações de inserção no âmbito da justiça e da cultura.
<i>Técnicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conceber instrumentos técnicos norteadores de intervenção ajustada à realidade dos diferentes perfis de beneficiários.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover a formação de técnicos/parceiros envolvidos e promover encontros regionais entre eles, nomeadamente para refletir sobre as alterações dos perfis de beneficiários, no sentido de encontrar novas formas de inserção.
<i>Parceria/trabalho em rede</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar a articulação com a Rede Social para a criação de recursos de inserção. ▪ Aumentar a responsabilização dos parceiros no acompanhamento à inserção. ▪ Ampliar o comprometimento por parte dos parceiros obrigatórios do NLI para levar a efeito a sua missão. Estas ações também deveriam integrar um trabalho de desconstrução de preconceitos e estereótipos, no sentido de dignificar o RSI e os seus beneficiários. ▪ Aferir os procedimentos dos diferentes NLI, com vista à uniformização. ▪ Estimular o trabalho de base comunitária e societal.
<i>Dimensão processual</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atualizar a aplicação SISS/ASIP, incluindo todos os documentos: <i>Relatório Social, Contrato de Inserção, Convocatórias para entrevistas, Comunicação de Informação</i> no âmbito do CI e <i>Relatório de Avaliação</i> do CI possam ser extraídos da aplicação, e não haver necessidade de os elaborar manualmente.
<i>Beneficiários</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potenciar maior envolvimento dos beneficiários no seu percurso de inserção profissional e social e no processo de avaliação do RSI.
<i>Conhecimento sobre a medida</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover um sistema de informação, facilitador da divulgação e do acompanhamento externo da medida. ▪ Atualizar dados sobre a escolaridade dos beneficiários e conceber indicadores estatísticos comparáveis para a inserção social. ▪ Promover trabalhos científicos regulares (nomeadamente sobre a inserção social). ▪ Promover um estudo de caracterização dos beneficiários e dos seus modos de vida, a nível nacional, contemplando as especificidades distritais/locais, para melhor definição das linhas de intervenção. ▪ Promover estudos concretos através de entrevistas aprofundadas aos beneficiários com mais elevadas habilitações para encontrar formas de romper o ciclo de reprodução da pobreza e promover a autonomia face ao RSI. ▪ Pensar um estudo longitudinal que permita observar as trajetórias dos beneficiários ao longo do tempo, equacionando entradas e saídas da medida e perceber trajetórias das crianças e jovens. Importa refletir sobre como romper o ciclo reprodutivo da pobreza infantil, nomeadamente investindo na educação formação.

Fonte: Estudo 20 anos de RMG-RSI, GEP, 2018.

Note-se que as entrevistas realizadas, embora com carácter ilustrativo contribuíram, de forma imprescindível, para um aprofundamento da compreensão e da reflexividade desta medida de política. Algumas das conclusões, desafios e recomendações encontram-se em sintonia com outros estudos já realizados neste âmbito.

Bibliografia

Baptista, Isabel; Cabrita, Jorge (2009), Regimes de Rendimento Mínimo, Um Estudo das Políticas Nacionais, Bruxelas, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Branco, Francisco (1997), "Serviço Social, Rendimento Mínimo e Inserção", in *Intervenção Social* n.º 15/16, Lisboa, ISSL.

Capucha, Luís (1998), "Pobreza, exclusão social e marginalidade", in VIEGAS, J.M.; COSTA, António Firmino da (orgs.), *Portugal, que Modernidade? Oeiras*, Celta Editora, pp. 209-242.

Castro, Alexandra; Marques, Ana Sofia (2005) *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*, Lisboa, Instituto da Segurança Social. disponível em http://www4.segsocial.pt/documents/10152/13341/tipificacao_situacoes_exclusao_portugal_continent al

Castro, Alexandra; Guerra, Isabel; Santos, Marta, Branco, Francisco; Amaro, Inês (2010a) *Os Caminhos da pobreza. Perfis e políticas sociais na cidade de Lisboa*, SCML, Lisboa.

Castro, Alexandra; Gonçalves, Alda (2012), *Impactos do RSI, na Perspetiva dos Atores Envolvidos na sua Implementação*, Lisboa, Instituto da Segurança Social (não publicado).

Castro, Alexandra; Gonçalves, Alda (2015), *Estudo exploratório longitudinal de pessoas ciganas beneficiárias de medidas de Ação Social/RSI*, Lisboa, Instituto da Segurança Social (não publicado).

Costa, Alfredo Bruto da. (1998) *Exclusões sociais*, Cadernos Democráticos - Fundação Mário Soares. Lisboa, Gradiva.

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

Costa, Sónia, Santos, Marta, Guerra, Isabel (2015), *Evolução na Continuidade - Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza II*, Cadernos EAPN, n.º 20, Porto, EAPN.

Costa, Sónia (coord.), Santos, Marta, Guerra, Isabel (2017), *Trânsito Condicionado - Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza III*, Cadernos EAPN, n.º 23, Porto, EAPN.

Diogo, Fernando; Castro, Alexandra & Perista, Pedro (2015), *Pobreza e Exclusão Social em Portugal, Contextos, Transformações e Estudos*, FCT/Edições Húmus, V. Nova de Famalicão, Col. Debater o Social - 34.

Diogo, Fernando (2018), "A pobreza infantil e o rendimento social de inserção em Portugal, o mesmo problema tendências distintas", in *Sociologia, Problemas e práticas*, n.º 87, pp. 71-86.

Espanha, Pedro (2008), "Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios", *Revista de Ciências Sociais*, n.º 39.

Estivill, Jordi (2008), *Desenvolvimento local e protecção social na Europa*, STEP, Bureau Internacional do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Genebra.

Frazer, Hugh; Marlier, Eric (2009), *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, Synthesis Report, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Social Inclusion policy and Practice, CEPS/INSTEAD)

Guerra, Isabel (1997), "The dark side of the moon", in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 25, pp. 157-164.

Matos, Madalena; COSTA, Sónia (2012), *Impactos dos Acordos de Inserção no Desempenho do RSI (entre 2006-2009)*, Lisboa, Instituto da Segurança Social. Disponível em: http://www.segsocial.pt/documents/10152/13308/Relat%C3%B3rio_RSI_impactos_2006-2012

Paoletti, Isabella; Gonçalves, Alda (2017), "Interinstitutional networks and democratization of services in social intervention with older people in Portugal", in *RASP - Research on Ageing and Social Policy*, Vol. 5 n.º 2.

Paugam, Serge; Cousin, Bruno; Giorgetti Camila; Naudet, Jules (2017), *Ce que les riches pensent des pauvres*, Paris, Éditions du Seuil.

Pereirinha, José António; Branco, Francisco, (2013), "Uma abordagem histórica dos padrões de rendimento mínimo em Portugal", in *Ler História*, 64.º., Pp. 55-84.

Perista, Pedro; Baptista, Isabel, (2010), "A Estruturalidade da Pobreza e da Exclusão Social na Sociedade Portuguesa - Conceitos, Dinâmicas e Desafios para a Ação", in *Fórum Sociológico* N.º 20 (IIª Série), Pp. 39-46.

Pinto, Teresa Costa; Guerra, Isabel; Martins, Marta; Almeida, Sara; Gonçalves, Alda (Coord.) (2010), *À Tona de Água. Necessidades em Portugal, tradição e tendências emergentes*, Vol. 1, Tese, Fundação Calouste Gulbenkian e Edições Tinta da China, Lda., Lisboa, 318 p.

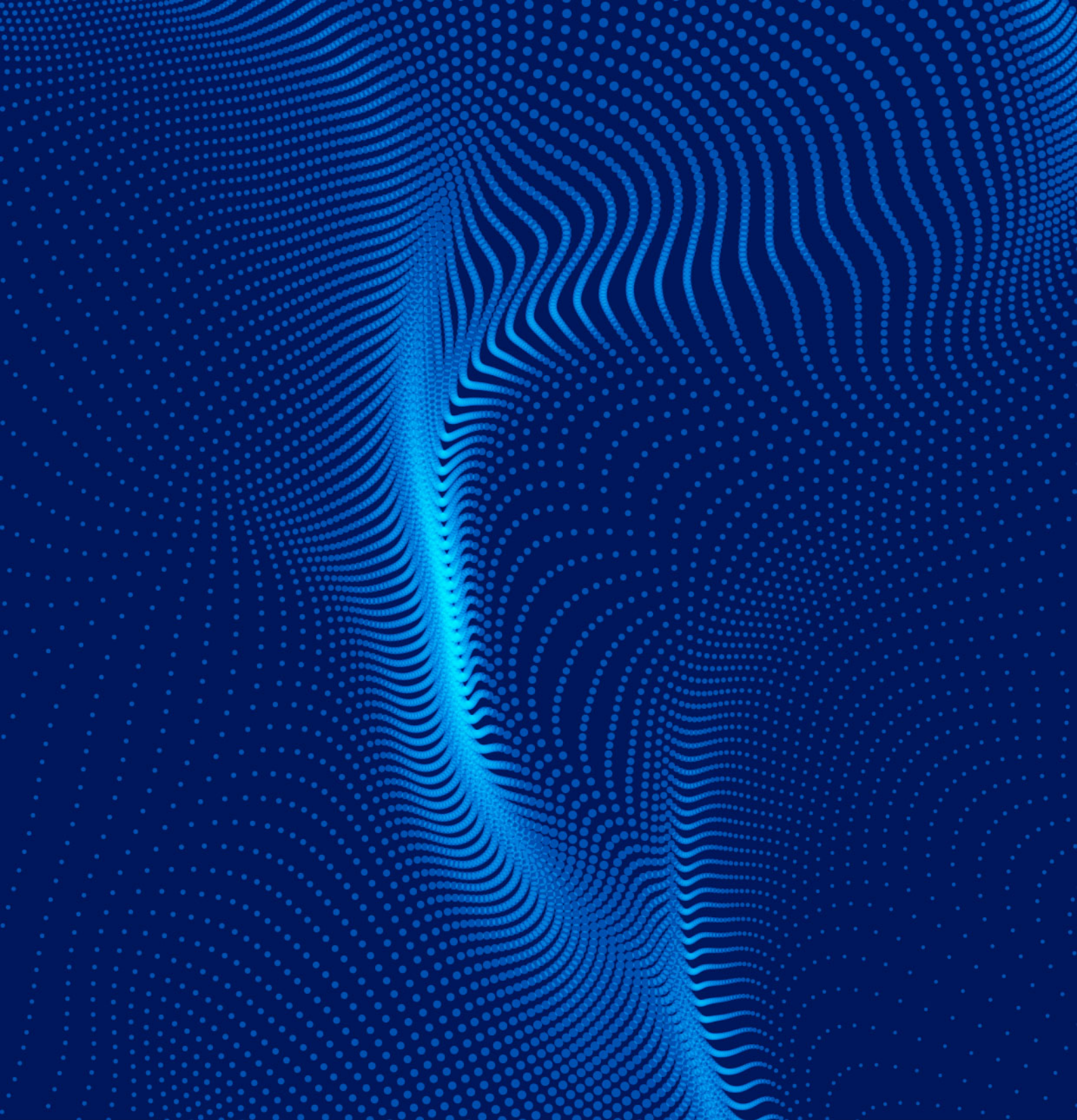
Pinto, Teresa Costa; Guerra, Isabel; Martins, Marta; Almeida, Sara; Gonçalves, Alda (Coord.) (2010), *À Tona de Água. Retratos de um Portugal em Mudança*, Vol. 2, Tese, Fundação Calouste Gulbenkian e Edições Tinta da China, Lda., Lisboa, 494 p.

Rodrigues, Carlos Farinha (coord.) (2012), *Desigualdade económica em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Rodrigues, C.F. (2013), "Moving the goalposts not once but twice: minimum income benefit in Portugal", Apresentação em "2013 EUROMOD research workshop", ISEG. Lisboa.

Rodrigues, Carlos Farinha (coord.); Figueiras, Rita; Junqueira, Vitor (2016), *Desigualdade do rendimento e pobreza em Portugal (2009-2014)*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Rodrigues, Eduardo Víctor (2010), *Escassos caminhos: os processos de imobilização social dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção*, Porto, Afrontamento.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL



Gabinete de Estratégia
e Planeamento - MTSSS



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.



INSTITUTO
DE INFORMÁTICA
CONFIANÇA E INOVAÇÃO



Direção-Geral da
Segurança Social



INSTITUTO DO EMPREGO
E FORMAÇÃO PROFISSIONAL