



**Escola de Ciências Sociais e Humanas**

Departamento de Economia Política

Rendimento Social de Inserção: caracterização e perspetivas de alguns beneficiários

Cátia Marina Ribeiro dos Santos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Rogério Roque Amaro, Professor Associado

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2014



**Escola de Ciências Sociais e Humanas**

Departamento de Economia Política

Rendimento Social de Inserção: caracterização e perspetivas de alguns beneficiários

Cátia Marina Ribeiro dos Santos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Rogério Roque Amaro, Professor Associado

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2014

## **AGRADECIMENTOS**

Apesar de uma tese ser, pela sua finalidade, um trabalho individual, não poderei expressar os meus mais profundos agradecimentos:

Ao Professor Rogério Roque Amaro, meu orientador, pela competência científica, pela disponibilidade e generosidade, bem como pelas correções, e sugestões ao longo da orientação.

Aos meus pais por me ensinarem a nunca desistir, por acreditarem sempre na concretização dos meus objetivos, por apostarem em mim e por me ensinarem que a vida é uma aprendizagem constante.

Ao meu irmão pela amizade, companheirismo, pelo apoio e orgulho que tem em mim, por nunca deixar de me incentivar.

Aos meus amigos, pela motivação, pela força e pelos bons momentos que me proporcionam.

À Joana, companheira de tese, pelos momentos de descontração, e pela força dada para a concretização da mesma.

Ao Mário, por acreditar em mim, sobretudo quando não sou capaz de o fazer. Pela paciência e serenidade com que ouviu as minhas inquietações, pelo apoio incansável.

A todos aqueles que contribuíram, de forma direta ou indireta, para a concretização deste objetivo. Obrigada a quem me apoiou e a quem nunca me deixou desistir.

## RESUMO

Esta investigação, intitulada:” Rendimento Social de Inserção: caracterização e perspectivas de alguns beneficiários” pretende compreender quais os fatores que dificultam ou facilitam a inserção dos beneficiários na sociedade, bem como analisar os processos de acompanhamento, nomeadamente ao nível da interação técnicos/beneficiários.

Começou-se por apresentar o enquadramento teórico onde foram tratados conceitos como a pobreza e a exclusão social com o intuito de contextualizar a temática. Posteriormente é feito um enquadramento do RSI a nível europeu e analisa-se, particularmente, o caso Português.

Para compreender os fatores que facilitam a inserção dos beneficiários, é analisado um relatório sobre o RSI, onde consta um inquérito feito aos beneficiários em 2011. Concluiu-se que há dois tipos de beneficiários potencialmente integráveis: os beneficiários mais jovens, com uma visão mais otimista e com mais recursos; e os beneficiários potencialmente dependentes, com uma autoimagem negativa aliada a escassos recursos financeiros.

**Palavras-chave:** Rendimento Social de Inserção; Política Social; Inclusão; Estado-Providência

Classificação JEL: I38; I 31

## **ABSTRACT**

This research entitled as “ Social Integration Income: characterization and perspective from some beneficiaries” aims to understand the factors that hinder or facilitate the insertion of beneficiaries into society and analyze the processes of monitoring, particularly in terms of technical / beneficiaries interaction.

We started by presenting the literature review to contextualize the issue of poverty and exclusion to understand the context of the research. After we described the European and context of RSI and the specifications of the Portuguese case.

To understand the facts that lead to insertion we analysed the report about RSI that contains a survey made for beneficiaries in 2011. We concluded that there are two types of beneficiaries in terms of empowerment: the younger beneficiaries, more optimist and with more financial resources and on the other hand, potentially dependent beneficiaries, with negative self image and limited financial resources,

**Keywords:** Social Integration Income; Social Policy; Inclusion;

I38; I 31: JEL Classification System

## ÍNDICE GERAL

RESUMO .....	viii
ABSTRACT .....	ix
ÍNDICE GERAL .....	x
ÍNDICE DE QUADROS .....	xii
ÍNDICE DE FIGURAS .....	xiii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....	xiv
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL .....	4
1.Considerações sobre o conceito de pobreza e exclusão social .....	4
1.1.O conceito de pobreza .....	4
1.2.O conceito de exclusão social .....	8
1.3 A pobreza e exclusão social no contexto Europeu .....	13
1.4Contextualização da pobreza e exclusão social em Portugal .....	17
2. Desenvolvimento Social e combate à pobreza .....	22
2.1Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social .....	22
2.2.O conceito de desenvolvimento Social .....	24
2.3.Políticas de combate à pobreza e à exclusão social .....	28
2.4.A Evolução da Proteção Social em Portugal .....	32
CAPÍTULO II– O RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO .....	35
1.O RSI como medida de combate à pobreza .....	35
1.1Um rendimento de cidadania nas políticas sociais .....	35
1.2. Do Rendimento Mínimo Garantido ao Rendimento Social de Inserção .....	38
1.2.1. Enquadramento internacional .....	38
1.2.2. Enquadramento histórico e legal em Portugal .....	40

1.3. Principais objetivos do RSI.....	43
1.4. Condições a para atribuição do RSI.....	45
2. Implementação do Rendimento Social de Inserção.....	46
2.1. O Protocolo .....	46
2.2.As Parcerias .....	47
2.3. Programa de Inserção dos beneficiários .....	48
2.4. Principais críticas ao RSI.....	49
CAPÍTULO III– ANÁLISE DE ALGUMAS CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS DO RSI.....	52
1.Aspetos metodológicos.....	52
2. Perfil dos beneficiários e dos agregados familiares.....	54
2.1. Aspetos sociodemográficos .....	54
2.2.Aspetos socio - económicos.....	56
2.3. Escolaridade e Literacia .....	59
3. Autonomização dos beneficiários.....	63
3.1. Acordos de inserção e interação com os técnicos .....	63
3.2Obrigações e contrapartidas .....	65
3.3Expectativas face ao futuro .....	67
CONCLUSÃO .....	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	75
ANEXOS.....	80

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 3.1: Titulares do RSI por sexo.....	54
Quadro 3.2: Titulares do RSI por grupo etário.....	54
Quadro 3.3: Dimensão média dos agregados e tipo de família.....	55
Quadro 3.4: Número de indivíduos dependentes .....	56
Quadro 3.5. Agregados segundo o número de dependentes .....	56
Quadro 3.6: Escalão mensal de adultos por agregados .....	58
Quadro 3.7 : Condição perante o trabalho.....	59
Quadro 3.8: Nível de escolaridade .....	60
Quadro 3.9: Níveis de escolaridade em função do sexo e idade .....	61
Quadro 3.10: Motivação para recorrer ao RSI em função sexo .....	61
Quadro 3.11: Tempo de inserção por concelhos .....	62
Quadro 3.12: Protocolo segundo o Tipo de território .....	63
Quadro 3.13: Contrapartida segundo o tipo de protocolo .....	64
Quadro 3.14: Assinatura do 1º acordo com a entidade de acompanhamento .....	64
Quadro 3.15: Melhor acontecimento possível.....	68
Quadro 3.16: Como resolve as suas dificuldades? .....	69
Quadro 3.17: Grau de dependência do RSI.....	70



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Taxa de risco de pobreza segundo o sexo e o grupo etário.....	20
Figura 1.2- Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado familiar.....	20
Figura 1.3- Taxa de risco de pobreza segundo a condição perante o Trabalho, Portugal.....	21
Figura 1.4- Taxa de Risco de pobreza considerando as transferências sociais 2009-2012.....	21
Figura 3.1: Rendimento mensal dos agregados familiares após beneficiar do RSI .....	58

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

IPSS – Instituição particular de Solidariedade Social

NLI – Núcleo Locais de Integração

ONU – Organização das Nações Unidas

PELCP – Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza

PNAI - Plano Nacional de Ação Para a Inclusão

PNLCP – Plano Nacional de Luta Contra a Pobreza

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

UE – União Europeia

## INTRODUÇÃO

A atual crise económica e social, o endividamento dos Estados e dos indivíduos, o clima crescente de austeridade, o aumento vertiginoso do desemprego conduz a que segmentos da população com formação média e até superior e cuja integração laboral e social era, anteriormente, uma realidade, recorram a medidas de proteção social, sendo esta a única alternativa após a perda de vínculo laboral. Face a esta situação, na União Europeia, os vários Estados consciencializaram-se de que a pobreza era uma realidade cada vez mais preocupante e implementaram medidas de proteção social ajustadas às suas realidades. Assim, a insuficiência de rendimentos dos agregados familiares provenientes do aumento das taxas de desemprego foi um dos fatores que conduziu à implementação e promoção de sistemas de apoio social na Europa. Pretendia-se que estes sistemas concedessem prestações que permitissem a todos os indivíduos assegurar os mínimos garantidos para subsistir com dignidade.

Portugal, no ano de 2003, em substituição do Rendimento Mínimo Garantido, implementou o Rendimento Social de Inserção, um instrumento de combate à pobreza que objetiva, por um lado, garantir que os mais desfavorecidos consigam satisfazer as suas necessidades mais básicas, por outro, inverter a situação do beneficiário, sendo por isso feito um contrato de inserção visando a progressiva inserção social e profissional.

A justificação para este estudo decorre da necessidade de se estudar a vulnerabilidade específica dos beneficiários do RSI, compreendendo que existem vários tipos de beneficiários e que as suas necessidades e a sua caracterização são distintas, com o objetivo de contribuir para uma reflexão sobre a aplicação e resultados desta medida.

A escolha do tema está relacionada com aspetos de ordem académica, económica, social e pessoal. A nível económico considera-se que o estudo do RSI constitui um tema sempre atual e relevante, sobretudo atualmente em que a crise afeta vários países da Europa, sendo a situação de Portugal particularmente preocupante, deste modo o número de beneficiários do RSI tem vindo a crescer de forma substancial.

A nível social, na medida em que o RSI é um compromisso de autonomização dos cidadãos, a inclusão será, em alguns casos, o seu objetivo final. Resulta de uma vontade coletiva de fazer face a fenómenos como a pobreza e pretende promover uma sociedade menos antagónica.

Por fim, a nível pessoal, a escolha deste tema deve-se ao gosto pelo mesmo mas sobretudo a uma vontade pessoal de contribuir para enriquecimento e fortalecimento da investigação ao nível do RSI.

Como guia no processo de investigação, formulou-se a seguinte pergunta de partida:

- Quais os fatores que contribuem para uma potencial inserção e autonomização dos beneficiários?

O principal intuito da investigação é o estudo e caracterização dos beneficiários do RSI, com a finalidade de verificar quais os requisitos que permitem alguns indivíduos serem mais facilmente integráveis na sociedade. Neste sentido, foram definidos objetivos específicos:

- Compreender os contextos de recurso ao RSI
- Analisar os processos de acompanhamento, nomeadamente ao nível da interação técnicos/beneficiários.
- Compreender os fatores que dificultam ou facilitam a inserção dos beneficiários.

Após a explicitação dos objetivos gerais e específicos assume-se importante lançar hipóteses de trabalho, no sentido de verificar a sua exequibilidade. Neste sentido apresenta-se as seguintes hipóteses de investigação:

- O tipo de acompanhamento aos beneficiários do RSI varia em função dos técnicos e do território.
- A situação de desemprego é o fator que mais contribui para a crescente dependência dos beneficiários do RSI..

A escolha da metodologia prende-se com a possibilidade de obter uma visão mais alargada da medida do RSI a nível nacional. Baseou-se na seleção e análise documental e estatística sobre o tema desta dissertação de mestrado.

Tendo em conta que na presente investigação se pretende traçar o perfil dos beneficiários potencialmente autonomizáveis, e que os dados oficiais, mais recentes, disponibilizados para esse efeito datam do ano de 2011, ir-se-á analisar um estudo feito aos beneficiários e agregados familiares do RSI nesse mesmo período.

Esta investigação teve dificuldades e limites que aqui importa referir. A inexistência de dados oficiais recentes constituiu um entrave, tendo em conta que a informação disponível relativa aos últimos anos não era suficiente para atingir os objetivos desta investigação. Quanto aos limites, merece destaque o fato dos dados dizerem respeito a um determinado período de tempo, sem que assim se possa fazer uma comparação com dados anteriores, o que

permite apenas uma análise relativa aos beneficiários que permaneciam na medida na altura do estudo. A acrescentar que outros aspetos da realidade analisada não serão tidos em conta..

Por forma a conseguir estudar de forma aprofundada esta a temática, em torno do Rendimento Social de Inserção, o plano de trabalho da dissertação estrutura-se em três capítulos e conclusões. No primeiro capítulo é feito o enquadramento teórico do tema de investigação, à luz de fenómenos como a pobreza, exclusão social, e desenvolvimento social. No segundo capítulo disserta-se sobre o RSI enquanto medida de combate à pobreza, efetuando-se uma contextualização europeia de medidas semelhantes ao RSI para, posteriormente se analisar especificamente o caso Português. Posteriormente, no terceiro capítulo, é feita uma análise de dados relativamente aos beneficiários deste tipo de prestação, apresentando-se considerações sobre os mesmos.

## CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

### 1.Considerações sobre o conceito de pobreza e exclusão social

#### 1.1.O conceito de pobreza

As mudanças económicas, políticas e sociais foram regendo o conceito de pobreza, que acabou por desaguar no conceito de exclusão social. Aquele conceito, que assenta no pressuposto de ausência de bem-estar, contempla situações onde a privação de recursos económicos ou a sua escassez negam o acesso a um conjunto de bens e de serviços tidos como essenciais. (Rodrigues et al., 1999:67).

Giddens (2000) baseia a origem da noção de pobreza na escola britânica, do século XIX e início do século XX, que despoletou este conceito no sentido em que os aspetos distributivos foram uma preocupação e se definiram limiares económicos para uma distinção de pobres e não pobres (Giddens in Alves,2010:26).

Consequentemente floriram reflexões e estudos sobre este fenómeno. Capucha faz a distinção entre duas correntes tradicionais do estudo da pobreza: a tradição culturalista e a socioeconómica (Capucha,2005:80-82), o que acrescenta uma mais-valia na compreensão aprofundada do conceito.

Na tradição socioeconómica analisam-se conceitos “clássicos” como o de , pobreza objetiva ou subjetiva, ou o de pobreza relativa ou absoluta. Neste contexto, importa definir, de forma sucinta, estes conceitos bem como analisar as particularidades de cada um. A metodologia utilizada para fazer a medição da pobreza dita as principais diferenças entre a noção de pobreza objetiva e subjetiva. A primeira baseia-se em indicadores de rendimento ou de consumo o que leva a uma análise objetiva e indireta do fenómeno (Ferreira, in Alves,2010:27); a segunda assenta em medições de cariz subjetivo, questionários ou entrevistas por forma a conhecer principais causas da pobreza e aspetos relacionados com condições de vida. (Costa *et al.*, 1999:92).

O conceito de pobreza objetiva subdivide-se em dois outros conceitos: o de pobreza absoluta, e a pobreza relativa. O primeiro baseia-se numa abordagem universalista das necessidades básicas dos indivíduos, definindo a pobreza como uma situação de privação económica que impede a satisfação de necessidades básicas. Apesar de se pretender delimitar os recursos necessários à sobrevivência do indivíduo esta definição flutua em função de juízos

de valor, morais e políticos (Capucha, 2005:79). A sua natureza arbitrária da determinação de um valor monetário ou de consumo conduz a oscilações entre níveis mais restritos (perto da sobrevivência) ou valores médios, mais próximos dos padrões de vida da sociedade em que o indivíduo está inserido.

Rowntree e Charles Booth, precursores do conceito de pobreza absoluta, efetuaram, no término do século XIX, estudos sobre a medição da pobreza, encarando-a como uma forma pouco complexa de contabilizar os indivíduos que diariamente lutam contra graves dificuldades. Definiram-na como uma privação baseada na não satisfação das necessidades básicas do ser humano, na ausência de rendimentos que permitam satisfazer despesas mínimas com o abrigo, a alimentação e o vestuário (Ferreira,2008:sp);

Bruto da Costa (2008:27) reitera que a pobreza absoluta está relacionada com o conceito objetivo onde, para se definir o limiar da pobreza procura-se fazer uma leitura de um padrão de vida mínimo, cientificamente estabelecido, respeitante às necessidades básicas. O decorrer do tempo tornou obsoleto este indicador apresentado por Rowntree por não permitir uma distinção clara entre o pobre e o não pobre e o conceito de pobreza passou a ser definido com maior complexidade. Para Townsend o conceito de pobreza absoluta deveria ser analisado à luz dos hábitos e costumes inerentes à própria sociedade (Townsend, in Alves,2010:28).

Por outro lado, o conceito de pobreza relativa procura identificar situações de privação económica e compará-las com padrões de vida dominantes na sociedade. Deste modo, a pobreza pode ser encarada como um indicador e uma medida de desigualdade do sistema social (Giddens in Alves,2010:31).

A fim de se medir a pobreza e tentar distinguir indivíduos pobres dos não pobres, definiu-se um limiar de rendimento abaixo do qual um indivíduo ou família se encontra em risco de pobreza. No seio da União Europeia convencionou-se determinar a linha de pobreza no valor correspondente a 60% da mediana do rendimento médio por adulto equivalente de cada país. Este conceito de pobreza relativa tem vindo a permitir uma análise comparativa e evolutiva da extensão e composição social da pobreza entre os vários Estados Membros (Eurostat, 2005).

Townsend introduziu o conceito de pobreza relativa baseado na carência de recursos para satisfazer necessidades alimentares e comodidades habituais de uma determinada sociedade ou participar em atividades sociais. Bruto da Costa (2008:26), analisa falhas nos conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa. A primeira é acusada de dar demasiado

ênfase às necessidades básicas, reduzindo-as quase somente às necessidades fisiológicas, encaradas, então, como manutenção da saúde física.

Bruto da Costa, aponta o conceito de pobreza relativa como redutor. Para ele “o ser humano não pode ser compreendido numa base unicamente individualista ou numa perspectiva exclusivamente social”( Costa,2008:72). Ambas as dimensões são constitutivas da pessoa. A definição individualística ignora a dimensão relacional da pessoa, enquanto que o conceito puramente societal supõe que a pessoa pode ser totalmente definida pela sua condição de membro da sociedade, desprezando, deste modo, o próprio sujeito da rede relacional “(Costa, 2008:73-75).

O conceito de pobreza subjetiva diverge dos demais conceitos, que se recusam a analisar a conjuntura de um ponto de vista não científico, nomeadamente do de pobreza absoluta e relativa por ter por base as opiniões dos próprios pobres e da opinião pública em geral. Para Bruto da Costa, a pobreza subjetiva assenta nos “conceitos de privação e de pobreza como construções sociais que só podem ser expressas e compreendidas no contexto de uma sociedade específica em que os padrões só podem ser devidamente compreendidos através de estudos da sua fonte social” (Costa, 2008:77). A avaliação da pobreza subjetiva é feita com base na avaliação que os indivíduos fazem das suas próprias condições de vida

As diversas formas de mensurar a pobreza demonstram que este é um fenómeno complexo e de difícil abordagem. Todos os conceitos são alternativos e, ao mesmo tempo, complementares entre si. Considerar que algum dos conceitos é mais relevante que os outros seria um erro crasso. Aquando da análise da pobreza, é importante ter-se em conta que todos os conceitos são importantes e apenas uma abordagem ampla e minuciosa poderá contribuir para a tentar erradicar.

A pobreza não é apenas mensurável do ponto de vista económico, mas também do ponto de vista social, designadamente no que concerne à saúde, higiene e acesso à educação (medição da taxa de literacia).

De ressaltar que o ‘pobre’ é sempre visto como alguém a quem falta alguma coisa: o rendimento, o trabalho, a autonomia e competências culturais, caso o discurso sobre a pobreza saliente a condição moral da ‘subclasse’, por vezes dependente, por vezes ‘perigosa’ (Capucha 2005:32). Para Paugam, nas “sociedades modernas, a pobreza corresponde também a um estatuto social específico, inferior e desvalorizado que marca profundamente a identidade dos que a experimentam”(Paugam,2003:24).

Neste sentido, o conceito de pobreza requer uma abordagem pluridimensional. Quanto mais profunda for a privação, maior será o número de sistemas sociais envolvidos e mais



profundo o estado de exclusão social. Nesta ordem de ideias, Bruto da Costa define pobreza como uma “situação de privação resultante da falta de recursos” e destaca duas dimensões distintas nesta definição. A primeira refere-se à privação e a segunda à falta de recursos, existindo entre elas uma relação de causa efeito. Daí que para este autor a privação se traduza em más condições de vida, sendo este o lado mais visível da privação e da própria pobreza (Costa, 1998:63).

A pobreza pode ser encarada como uma privação ligada à falta de recursos, ou de uma forma mais ampla, à ausência de cidadania, exprimindo-se em várias dimensões do quotidiano dos indivíduos (Estivil, 2003:22). Assim, pobreza nem sempre é sinónima de privação. A privação como não satisfação de necessidades pode existir por variadas razões, uma delas pode ser a pobreza. Deste modo a privação é consequência da existência de pobreza. Por outro lado podemos resolver os problemas de privação de um indivíduo/família sem impacto sobre a falta de recursos, com apoios materiais ou monetários que satisfazem necessidades básicas, mantendo os indivíduos em situação de dependência de meios extraordinários. Uma situação de privação sem falta de recursos não é pobreza. No entanto, existem maneiras de resolver a privação sem resolver a pobreza, já que a maior parte das medidas para resolver a privação não tem qualquer impacto sobre a falta de recursos.

A compreensão clara e realista deste fenómeno, exige que a pobreza não seja apenas vista como uma privação económica. Neste sentido, as últimas décadas viram o conceito de pobreza ligado a diferentes tipos de privações, nomeadamente em domínios como o político, relacional ou cultural (exemplo da infoexclusão), contrariamente ao que acontecia anteriormente em que este conceito se cingia ao campo de atuação de ordem económica (Rodrigues, et al,1999:65-66).

Autores como Lawson e Wilson (2002) defendem que a pobreza é uma ausência múltipla de recursos a nível das dimensões materiais e imateriais. O pobre pode sofrer de preconceito ou de discriminação, podendo conduzi-lo a situações geradoras de afastamento de isolamento social. Sintetizando, a pobreza, indexada a recursos coletivos de cada sociedade, reveste-se ainda de um carácter pluridimensional quer a nível económico, social ou até familiar o que conduz a fenómenos de marginalidade e baseia-se na ideia-chave de falta de acesso a recursos, nomeadamente bens primários, e de ausência de direitos em vários domínios, o que conduz a perda da dignificação humana e de cidadania. (Lawson e Wilson, in Alves,2010:31).

## 1.2.O conceito de exclusão social

O conceito de «exclusão social», com os múltiplos debates sobre coesão, integração, relações sociais, solidariedade e cidadania, foi institucionalizado na política social e económica europeia pela Comissão Europeia, presidida por Jacques Delors, aquando da segunda do Programa Experimental de Luta Contra a Pobreza, na década oitenta. Surgem. Na União Europeia, a década seguinte assistiu à vulgarização dos conceitos de exclusão social e de marginalidade devido às mudanças em curso na economia e na sociedade.

Por a noção de “exclusão social” ser ambígua, e sem consenso quanto à sua definição; oscilou entre duas tradições diferentes: a tradição francesa e a britânica.

A primeira, encarando a sociedade como uma hierarquia de coletividades ligadas por obrigações e direitos mútuos, explica que as falhas nas esferas de integração social, com possíveis desigualdades na distribuição de poder, resultam em processos de exclusão social ( Room in Alves,2010:36).A segunda baseia as situações de desvantagem nas características morais e comportamentais dos indivíduos ( Room in Alves,2010:36).

À luz da escola francesa, a exclusão social seria uma recusa de direitos de cidadania, que abrangem a inclusão no mercado de trabalho, mas ainda direitos de acesso à educação, saúde, proteção judicial, participação política, etc. Já a escola britânica coloca o emprego como elemento fulcral do processo da inclusão social porque concebe a exclusão social como fruto da não participação no mercado de trabalho, devido à inexistência de aptidões individuais. (Somerville, in Alves,2010:40).

Silver (1994), referenciado em Alves (2010:35), divide o conceito de exclusão social, oriundo de filosofias diferentes em três: o de solidariedade; o de especialização; e o de monopólio: O primeiro, resultante das sociedades pós-modernas, sublinha a noção de coletividade e encara a exclusão social como uma “quebra de teias estruturais”. O segundo, enraizado no individualismo liberal anglo-saxónico, enfatiza as questões como a desigualdade e a pobreza, o que explica comportamentos marginalizados. O terceiro, desenvolvido pelas ideologias da social-democracia europeia baseia a problemática nas relações de “poder e de hierarquia”, onde a exploração económica e o monopólio exercido pelos grupos mais poderosos originam a exclusão (Todman, in Alves,2010:35)

Grosso modo, um indivíduo que não beneficia de um conjunto de direitos e deveres que confere às pessoas o estatuto de cidadão sofre de exclusão social. Esta é vista, assim, como um fenómeno onde as várias ruturas dos laços sociais com as instituições sociais,

podem desaguar em situações extremas de deterioração de identidades e de isolamento total. (Capucha,2005:8).

Nos dias de hoje, a exclusão social, por assumir características diferentes, apresenta-se como um conceito multidimensional onde a privação de recursos materiais e sociais resulta da agudização das desigualdades vividas pelos indivíduos, o que tem cada vez mais, preocupado as instituições político-sociais. (Rodrigues et al., 1999:67).

Analizando as várias perspectivas características da exclusão social Room (1999) destaca o fator multidimensionalidade, introduz uma análise entrelaçada das causas e dos processos da desvantagem e considera fatores novos ((Room,,in Estivil,2003:12). Por exemplo, a exclusão social não inclui apenas aspetos de distribuição mas também relacionais. O poder económico é geralmente um fator condicionador do acesso a bens e serviços básicos para o bem-estar pelo que a generalidade dos autores defende que a pobreza é um indicador chave da exclusão social (Capucha *et all.*, 2005:66-67), o que não exclui que outros fatores, como por exemplo o direito de voto associado ao direito de cidadania condicionem a inclusão social.

Bruto da Costa refere o envolvimento de várias instituições e grupos sociais como agentes e objetos de exclusão confere ao conceito de exclusão social o seu carater de multidimensionalidade. Ao longo dos tempos têm-se verificado correlações entre tipos de exclusão em domínios distintos, havendo uma relação de causa/ efeito entre estas (Costa et 1999:73). Por haver vários tipos e graus de exclusão social e ser multidimensional relativamente a aspetos distributivos e relacionais não só de ordem económica mas também relativos ao direito de cidadania, autores como Bruto da Costa empregam o termo no plural. No entanto a pobreza é considerada um indicador chave da exclusão social

A exclusão social resulta da quebra nas teias sociais que ligam os indivíduos às várias esferas de integração da sociedade ficando assim os indivíduos ou grupos ficam impedidos de participar num ou mais sistemas sociais que garantem a integração social. (Atkinson in Alves,2010:39) O conceito de exclusão social não poderá ser analisado de uma forma isolada, mas sim por referência ao padrão médio de vida da sociedade em que o indivíduo está inserido num determinado período, o que implica a existência de um contexto de referência.

Burchardt (1999) referenciado por Alves (2010:36) refere que um indivíduo é socialmente excluído quando não pode participar nas atividades mais básicas da sua área geográfica, na aquisição de produtos ou serviços suficientes quer a nível alimentar, de cuidados de saúde, de educação, na participação em atividades políticas sociais ou de

interação social. Neste sentido, a exclusão social resulta de um impedimento na participação em atividades ‘normais’ da sociedade. (Turok,1999: 363-384).

A exclusão social pode ser um processo inter geracional e repetitivo ao longo de várias gerações por, a nível familiar ter havido repercussões na forma de agir e de pensar dos indivíduos, o que poderá afetar ou limitar o desenvolvimento pessoal a nível das relações interpessoais. (Turok,1999: 363-384).

A natureza da exclusão social, por existirem vários processos e diversas perspectivas de a explicar, é bastante complexa. Eduardo Rodrigues, explica a exclusão social como estando associada a um processo de cariz mais estrutural, onde a ausência de recursos é apenas uma dimensão, havendo também fragilização e aniquilação de laços sociais o que conduz à dependência do assistencialismo público. Neste sentido, a exclusão social será um processo de rutura com a sociedade (Rodrigues, *et all.* 1999:32). Este autor refere três mecanismos conducentes a processos de exclusão: os sociais globais, derivados da lógica da liberalização do comércio mundial e localização industrial do mercado mundial, os sociais de carácter mais local ou regional, resultantes de características mais específicas de organização socioeconómica e política de um país ou região e os associados a características individuais ou de grupo. Assim, a exclusão resulta de uma desarticulação entre as diversas partes da sociedade e os indivíduos. (Rodrigues, *et all.* 1999:50-56).

Por norma, o nível de vida de pessoas, grupos e territórios é determinado a partir de um encadeamento de fatores de natureza relativamente diferente e que convergem, de forma contínua e repetitiva. A exclusão não é apenas produto da diferenciação social, provém da penúria de meios de subsistência, de privações e desvantagens acumuladas.

Para além do mais, os elementos geradores da exclusão provêm das origens familiares, da falta de habitação condigna, de um nível de escolarização baixo ou nulo, de uma formação profissional escassa ou deficitária, da falta de trabalho ou de vencimentos reduzidos, de doenças, tudo isto muitas vezes aliado à falta de prestações sociais e acesso aos serviços públicos. (Estivil, 2003:35). Identificar as causas que geram ou reforçam processos de desvantagem socioeconómica torna-se uma tarefa difícil. E se bem que a exclusão social, produto social, seja cada vez mais evidente, parece mais difícil desemaranhar a natureza complexa de forças e de fatores. (Estivil, 2003:22)

A exclusão social tem vindo a ser explicada como um percurso altamente complexo ao longo do qual acontecem sucessivas ruturas na relação do indivíduo com a sociedade, sobretudo com a família e com as instituições do Estado, inferiorizando assim pessoas, grupos, comunidades e territórios (Castel, 1991: 152). Significa desintegração social a nível

social, económico, cultural, político e ambiental. Reflete-se na não participação na vida comunitária e na fragilização dos laços sociais e familiares e implica o que Robert Castel chama de «desafiliação»: o não reconhecimento do lugar na sociedade. Este processo envolve quatro estádios de degradação identitária: a integração, a vulnerabilização (ruptura com a dimensão económica), a assistência (dependência de redes de apoio social) e a «desafiliação» (quando o indivíduo deixa de se relacionar com a sociedade e passa a depender de entidades de solidariedade social). Neste último dá-se uma ruptura dos laços do indivíduo com os seus grupos, até mesmo com a família (Rodrigues, *et all.* 1999:79).

Paugam liga desqualificação social à noção de exclusão social, (Paugam,2003:23), sendo esta responsável por uma ruptura com os laços sociais e estruturas essenciais ao equilíbrio emocional do ser humano e situações de isolamento. Para além de implicar privação de recursos sociais e materiais devido às transformações na esfera económica, marginaliza aqueles que não participam dos valores dominantes. (Paugam, 2003:23-24).

Um despedimento ou a falta de perspetivas de nova reinserção no mercado de trabalho levar pode à perda de identidade, falta de referências, angústia, incapacidade de adaptação à sociedade flexível. (Capucha, 2005:11)

Por vezes, a exclusão social é vista como o resultado da dificuldade de atingir níveis mínimos de integração ou de inserção relativamente à norma (Xiberras,1993:45).

A exclusão social não deriva somente do insucesso numa determinada esfera social mas da acumulação de insucessos ou de deficiências. (Xiberras,1993:50-59).

A exclusão social, por ser um fenómeno heterogéneo e complexo, agrupa-se em vários tipos de acordo com diferentes critérios, designadamente, o das causas imediatas, das causas intermedias e das causas estruturais da situação. O primeiro reveste-se de um cariz mais relevante porque indica o tipo de soluções mais adequadas. (Costa,1998:36). De acordo com esta perspetiva, podem-se distinguir cinco tipologias de exclusão social:

A do tipo económico, está relacionada com uma privação múltipla, falta de recursos, más condições de vida, emprego precário, baixos níveis de instrução e qualificação profissional e que poderá desembocar em situações de “sem-abrigo”, a mais complexa e grave de exclusão social.

A de origem social caracteriza-se pelo isolamento do indivíduo, por vezes, numa condição de ausência de autossuficiência, como é por exemplo o caso de deficientes, idosos, acamados ou doentes crónicos.

A de origem cultural associada a minorias étnico- culturais, e a comportamentos como a xenofobia, o racismo, ou alguns tipos de nacionalismo.

A de origem patológica, relacionada com problemas de cariz psicológico ou mental.

O último tipo devido a comportamentos auto destrutivos geralmente associada à pobreza, ao alcoolismo, à prostituição ou à toxicodependência.

Os vários tipos de exclusão social estão, interligados e sobrepõem-se. Bruto da Costa (1998:21-23) refere que o conceito de exclusão social pressupõe que exista um conceito de referência no qual o indivíduo está, ou não, inserido na sociedade

No presente estudo, o conceito de exclusão social será interpretado e tratado numa relação muito direta com as questões da participação e da própria cidadania, na linha de pensamento traduzida num trabalho coordenado por Luís Capucha (2005), no qual a noção de exclusão social “ se liga a défices de participação dos cidadãos na vida social e de satisfação dos seus direitos essenciais de cidadania, desde logo o direito a condições materiais de vida dignas, pelo que a pobreza pode ser tomada como um indicador-chave da exclusão social” (Capucha,2005:79).

Exclusão social e pobreza são conceitos interligados existindo assim uma relação de causa-efeito na rutura social que se traduz na consciencialização de que exclusão social e pobreza se reforçam mutuamente. Neste sentido, Costa conceptualizou a pobreza como sendo apenas um dos fatores que origina a exclusão de um indivíduo da sociedade, impedido de participar na vida social (Costa,2008: 163-167).

A noção de exclusão social “ está relacionada com défices de participação dos cidadãos na vida social e de satisfação dos seus direitos essenciais de cidadania e do direito a condições materiais dignas de vida, pelo que a pobreza pode ser vista como um indicador-chave da exclusão social” (Capucha,2005:82-83).

Na linha de pensamento de Eduardo Rodrigues, o conceito da pobreza assenta em pressupostos de cariz economicista e monetarista das condições de vida dos indivíduos ou dos grupos. A exclusão social, por sua vez, aparece associada a um processo de cariz mais estrutural, de rutura com a sociedade, no qual a ausência de recursos é apenas uma dimensão onde ocorre uma fragilização e consequente dependência do assistencialismo público. (Rodrigues, 2010a: 43).

Não obstante as diferentes perspetivas dos conceitos de pobreza e exclusão social, ambos integram a ideia-chave de falta de acesso a recursos e direitos, em múltiplos domínios, assim como uma perda de cidadania e dignificação humana.

Situações de privação derivam da incapacidade de satisfazer as suas necessidades básicas por não ter recursos ou por não os saber gerir, o que implica soluções completamente diferentes. Num caso, é preciso ajudar a pessoa a ter recursos, no outro, é preciso ajudar a gerir os recursos que tem. A privação precisa de uma resposta imediata. Como ilustra Bruto da Costa «Não se pode dizer a uma pessoa que tem fome: “tire um curso de formação profissional, arranje um emprego e depois coma (...)»<sup>1</sup>

A cidadania é vista por autores como Marshall como “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, no qual “todos são iguais com respeito aos direitos e obrigações”. Neste sentido, a noção de exclusão social está relacionada com um défice de participação dos cidadãos na vida social e de satisfação dos seus direitos essenciais de cidadania, desde logo o direito a condições materiais de vida dignas. Estar-se excluído é estar impedido de fazer uso dos seus direitos primários de cidadania, por não se conseguir atingir níveis de satisfação mínimos de necessidades básicas.

### **1.3.A pobreza e exclusão social no contexto Europeu**

A pobreza foi vista, durante muito tempo, como uma anomalia das sociedades modernas não merecendo atenção por parte dos teóricos mas as últimas décadas vieram contrariar o pensamento de que a interligação entre crescimento económico e desenvolvimento geraria a sua redução.

No contexto europeu, por iniciativa da Comissão Europeia, o interesse pelo tema da exclusão social surgiu em 1975, aquando da criação do Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza e durou até 1980. Foi seguido de um segundo, programa entre 1984 e 1989, e de um terceiro entre 1989 e 1994. Estes vieram influenciar a abordagem desta temática noutros países, por exemplo em Portugal, e originaram aqui o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza.

Os Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza não tiveram os resultados esperados e em 1994 a situação da pobreza na União Europeia tornou-se preocupante.

No período de 1994 a 2000 não se realizaram mais iniciativas conjuntas nesta temática por se ter dado mais importância à exequibilidade do mercado único e à construção da união económica e monetária. Houve, em alguns países, como foi o caso de Portugal, programas como

---

<sup>1</sup> Entrevista de Bruto da Costa ao Público. Notícia de 4 de Junho de 2007.

o LEADER, Urban, Integra que assumiram estas preocupações, embora tivessem outras finalidades específicas.

Só se retomou este tema, com o objetivo central da construção europeia, em 2000, a partir da Cimeira de Lisboa, colocando-se a coesão social ao mesmo nível do crescimento económico e do emprego (este já assumido desde o Tratado de Amesterdão).

Na Cimeira de Nice (Dezembro de 2000), com a criação dos Planos Nacionais de Inclusão, resultantes de uma estratégia europeia, passou-se a falar de inclusão. No período da presidência belga da UE (segundo semestre de 2001), empreenderam-se esforços no sentido da construção de indicadores mais rigorosos sobre pobreza e exclusão social.

Neste contexto, a partir de meados da década de 80, aparecem os primeiros estudos mais sistemáticos sobre pobreza em Portugal, bem como os primeiros projetos de luta contra a pobreza. Numa análise da realidade da pobreza e da exclusão social na União Europeia, no contexto atual, segundo dados recentes do Eurostat, em 2012, 17% da população da União Europeia vivia em situações de pobreza e exclusão social. A partir de 2009, verificou-se um agravamento desta taxa, possivelmente, fruto da crise económica e financeira europeia. Neste mesmo ano 10,4% da população inferior a 60 anos vivia em agregados familiares com uma taxa de intensidade de trabalho bastante baixa. As condições precárias de emprego e o aumento significativo da taxa de desemprego agravaram este cenário.

A incidência da pobreza nos adultos poderá estar relacionada com a diminuição salarial, o aumento da inflação ou a persistente situação de precarização no mercado de trabalho. Estes apresentam uma elevada taxa de pobreza que subiu de 23,6% em 2010 para 25,4% em 2012 mas as crianças, por necessitarem de cuidados mais específicos e logo mais onerosos são o grupo etário deveras mais vulnerável a situações de pobreza ou de exclusão social, sendo que estas taxas subiram para 28,1% em 2012, mais 1,2 p.p comparativamente com 2010. Quanto às pessoas idosas, apesar de se ter registado uma ligeira descida, 20,1% em 2010 relativamente a 19,3% em 2012. Estes, em particular os que vivem de pensões da Segurança Social, estão expostos à pobreza e à exclusão social, tendo em conta que se encontram numa idade geralmente acrescida de cuidados de saúde.

O risco de pobreza<sup>2</sup> constitui-se como inversamente proporcional ao nível de escolaridade. Dados do Eurostat revelam que 49,2% das crianças com pais detentores de baixos níveis de escolaridade encontravam-se em risco de pobreza, Importa referir que a

---

<sup>2</sup> O INE define risco de pobreza como “a proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente”.



população pobre possui, na sua quase totalidade, fracos níveis de educação e de formação profissional, o que revela ser uma desvantagem para a sua integração no mercado de trabalho. São pobres porque não puderam investir ou investiram pouco em si próprios. A dinâmica do mercado de trabalho e a globalização acentuam a relação de causa-efeito entre educação e pobreza. Assim, os baixos níveis de escolaridade confirmam a vulnerabilidade face à pobreza e à exclusão social.

No que concerne a composição do agregado familiar, na Europa 27, a pobreza atinge mais as famílias monoparentais que têm filhos a cargo (49,8%) onde geralmente, apenas um indivíduo do agregado familiar trabalha com o consequente rendimento reduzido, seguida da classe de indivíduos solteiros (34,5%) e a seguir pelos agregados de dois adultos e três ou mais crianças a seu cargo (30,8%). Nas famílias numerosas, o elevado número de filhos contribui para situações de pobreza. O desemprego é um indicador chave na medição da pobreza e da exclusão social. Um relatório da Organização Internacional do Trabalho, em 2013 refere que se tem verificado um aumento significativo do desemprego, atingindo-se 197 milhões de desempregados em 2012.

Os jovens na União Europeia são um dos grupos mais atingidos pela crise. Segundo dados do Eurostat relativamente ao ano de 2012, cerca de 73,8 milhões de jovens encontravam-se desempregados, tendo tendência para aumentar a quebra da atividade económica. O emprego pouco qualificado, mal remunerado, em part-time ou emprego precário aumenta a taxa de risco de pobreza. Dados atuais do Eurostat apontam para uma taxa de desemprego<sup>3</sup> nos 28 Membros da União Europeia de 10,9% em Outubro de 2013, o que corresponde a 26654 milhões de pessoas. No que respeita à zona euro, numa média dos dezassete países, o Eurostat indica que a taxa de desemprego é de 12,1%, ou seja, 19298 milhões de pessoas. Comparativamente com o período homólogo apresenta um pequeno aumento de 0,2 pontos percentuais.

Salvaguardando as oscilações significativas nos Estados-Membros e de acordo com o indicador não monetário de condições de vida definido pelo Comité de Proteção Social para medir a exclusão social, em 2012, 9,9% da população da União Europeia encontra-se em situação de privação material severa<sup>4</sup>. Ainda de acordo com o Eurostat, a desigualdade em

---

<sup>3</sup> Através desta taxa consegue-se saber o peso da população desempregada sobre o total da população ativa.

<sup>4</sup> De acordo com o INE, o indicador da privação material baseia-se “num conjunto de nove itens representativos das necessidades económicas e de bens duráveis das famílias, considerando-se em privação material todos os indivíduos em que não existe acesso a pelo menos três dos itens.”. ( INE)

matéria de distribuição do rendimento apresentava um rácio de 5 para 1 em 2012 e Portugal registava um dos valores mais elevados da União Europeia. A persistência dos fenómenos de pobreza e a exclusão social coloca em causa a ideia da construção do modelo social europeu e de uma Europa para os cidadãos.

Por se enfrentar um problema social multidimensional e complexo, o combate à pobreza e à exclusão social é um dos maiores desafios do século XXI, que só será ultrapassado com uma ação conjunta de cooperação e solidariedade. Este desafio está sublinhado, a nível mundial, na histórica “Declaração do Milénio das Nações Unidas”, sendo que demonstra a preocupação de 191 países em reduzir para metade, até 2015, a percentagem de indivíduos que vivem em situações de pobreza extrema.

2010 foi o “Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social por aprovação da Decisão nº 1098/2008 de 22 de Outubro no Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu onde saiu reforçado o desejo conjunto de combater a pobreza e a exclusão social saiu reforçado, uma vez que, o compromisso assumido pelos governantes na estratégia de Lisboa, de se adotar medidas cujo impacto iria contribuir para a erradicação da pobreza até 2010 não fora atingido. A pobreza é, ainda hoje, uma realidade pelo que foi estabelecida uma nova meta para 2020. A erradicação da pobreza pressupõe a adoção de medidas, práticas e políticas e que combatam este flagelo que avassala a Europa no sentido de criação de uma sociedade mais justa e inclusiva, capaz de promover a cidadania para todos os que dela fazem parte. Nem só os pobres ou excluídos deverão ser destinatários destas medidas de promoção da cidadania social, que se traduz no direito de participar e viver na sociedade.

O acesso à proteção social, à saúde, à habitação, ao emprego, à educação e à não-discriminação é um fator determinante na luta contra a pobreza e exclusão social. Os direitos sociais são consagrados pela lei, mas, de um modo geral, exercidos no quadro de uma política e de medidas sociais, ao contrário dos direitos civis e políticos, que são livremente exercidos sem interferência dos poderes públicos e, geralmente, previstos pela lei e aplicados pelos órgãos judiciais

A assim ser, o exercício dos direitos sociais não depende tanto da legislação constitucional e internacional em vigor mas da situação económica e política do país. O acesso a esses direitos é muitas vezes limitado pela falta de vontade política, falta de recursos, por uma aplicação e um acompanhamento inadequados e pela ausência de uma informação correta sobre esses direitos.

O combate à pobreza e exclusão social ainda constitui um dos grandes desafios século XXI. O longo caminho a percorrer no sentido da criação de uma sociedade mais justa e da

exequibilidade dos plenos direitos de cidadania para todos os cidadãos passa pela análise e conhecimento pleno das questões e conceitos associados à inserção dos indivíduos na sociedade e pela adoção de medidas eficazes.

#### **1.4. Contextualização da pobreza e exclusão social em Portugal**

Em Portugal, os primeiros estudos sobre a pobreza e a exclusão social surgem na década de 80. Tornou-se premente a análise e a explicitação destes fenómenos, com um grande impacto social, à luz de fatores conjunturais, tais como:

- a abertura política conseguida com a Revolução de 1974 que permitiu uma maior consciencialização para as questões sociais, injustiças e desigualdades ocorridas no regime político anterior;
- o aumento de situações de pobreza, exclusão social e desemprego, nos finais da década de 70 e princípio da década de 80 derivadas da crise económica internacional, das medidas de austeridade do FMI e das transformações políticas e económicas ocorridas 25 de Abril;
- o agravamento de situações de pobreza, exclusão social e desemprego, nos finais da década de 70 e princípio da década de 80, devido aos efeitos da crise económica internacional, das ruturas políticas e económicas ocorridas no pós 25 de Abril e das medidas de austeridade impostas pelo FMI;
- A adesão à CEE que possibilitou um maior conhecimento do tipo de instrumentos adotados pelos restantes países europeus, na luta contra a pobreza.

No período anterior à Revolução de 1974, a pobreza e a exclusão social não eram analisadas a nível institucional. Contudo, de acordo com Silva (1984), 43% dos Portugueses enfrentavam situações de pobreza (o limiar de pobreza estabelecido era de 75% do rendimento per capita). A introdução do salário mínimo nacional, a melhoria das condições de trabalho, o alargamento dos benefícios da Segurança Social e o aumento dos equipamentos sociais foram medidas políticas implementadas nos pós 25 de Abril com o intuito de reduzir a pobreza. Todavia estas alterações não tiveram o sucesso esperado e, após 1977, num clima de austeridade, resultante dos acordos estabelecidos com o FMI visou-se, por um lado, combater a grave situação económica que Portugal enfrentava, e por outro recuperar o défice externo e público.

Na década de 80, com a influência negativa da crise económica internacional e com o efeito das medidas de austeridade impostas pelo FMI, o fenómeno da pobreza era uma realidade. O aparecimento de novos pobres e a intensificação da pobreza tornaram claro que o problema da pobreza carecia de uma análise cuidada. Na segunda metade desta década, a situação teve tendência para melhorar, com desanuviamiento da evolução socioeconómica e da conjuntura internacional.

Tal como referenciado no tópico anterior, a primeira iniciativa comunitária relacionada com a pobreza e exclusão social ocorreu nos anos 70 com o Primeiro Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1975-1980), na altura Portugal, não pertencia à atual União Europeia, por isso, este não teve grande expressão em Portugal, que não deixou de estar associado aos primeiros trabalhos de investigação relacionados com a temática.

Em 1986, com a integração na então CEE; Portugal participou no Segundo Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1984-1989). Mais tarde, em 1989, Portugal participa no terceiro Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza. O programa teve um resultado positivo para Portugal na medida em que permitiu: a oportunidade de acompanhar a experiência dos PELCP noutros países europeus que influenciaram as medidas de combate à pobreza e exclusão social adotadas em Portugal, a constatação dos graves problemas sociais existentes e o reforço do papel Estado no que respeita ao combate à pobreza. Nesta linha, surge na década de 90 o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza que tinha como principal objetivo responder às questões de carência dos indivíduos.

Apesar da implementação dos PNLCP, na década de 90, a pobreza e a exclusão social ainda atingia uma grande percentagem da população. Estes valores eram vistos com preocupação por parte do Governo, e neste sentido, em 1996 foram adotadas políticas sociais de luta contra a pobreza e exclusão social. O Rendimento Mínimo Garantido, atual Rendimento Social de Inserção é uma das várias medidas de política social implementadas.

Portugal apresenta uma das maiores taxas de pobreza<sup>5</sup> da União Europeia, associada a uma desigualdade de rendimentos, como é demonstrado pelo inquérito às Condições de Vida e Rendimento, realizado em 2012, incidindo sobre rendimentos de 2011, divulgados pelo INE. Este inquérito permite inferir que:

Em 2011, a população em risco era de 17,9%, demonstrando um decréscimo de risco de pobreza em Portugal, comparativamente com o ano de 2005 onde o índice de pobreza foi

---

<sup>5</sup> Proporção de indivíduos com um rendimento equivalente abaixo do limiar de risco de pobreza, o qual corresponde a 60% do rendimento nacional mediano por adulto equivalente ( Eurostat)

de 19% e de 2000, ano que 21% de população portuguesa residente se encontrava em risco de pobreza.

A percentagem de pessoas em risco face ao rendimento líquido monetário mediano<sup>6</sup> foi de 24,7 %, tendo registado um aumento de 1,5 pontos percentuais relativamente ao sucedido em 2010. Quando se analisam situações de pobreza monetária é preciso ter em conta o acesso dos pobres a serviços básicos, designadamente à saúde e educação. Em 2011, a proporção de população cuja idade era inferior a sessenta anos e que pertencia a agregados familiares com intensidade laboral *per capita*<sup>7</sup> extremamente reduzida, aumentou 2,4 pp comparativamente ao anterior. As condições precárias de emprego, a diminuição salarial e o aumento dos impostos poderão estar na génese deste problema.

Através do Coeficiente de Gini<sup>8</sup> pode-se observar desigualdades na distribuição de rendimentos, sendo que o fosso entre os mais pobres e mais ricos continuou a aumentar em 2011, 34,5%, ainda assim inferior a 2004, ano em que registou 38,1%. Como demonstra a Figura nº1, no ano de 2012, a taxa de risco de pobreza das mulheres é mais elevada que a dos homens. Uma das razões pelas quais as mulheres são mais pobres que os homens deve-se ao facto de receberem salários mais baixos e de, por vezes, ocuparem trabalhos menos qualificados. Entre os indivíduos que vivem sós, as mulheres apresentam uma taxa de risco de pobreza maior face à dos homens.

A taxa de risco da pobreza para os menores de 18 anos decresceu relativamente a 2010, ano em que alcançou os 22,4%. Estes dados podem ser explicados pelo facto de as crianças serem um dos grupos mais vulneráveis à pobreza, sobretudo no caso das famílias monoparentais, e nas famílias numerosas (mais do que três crianças). Devido ao risco de pobreza ser elevado, é necessário repensar o sistema de prestações familiares e reestruturar os serviços sociais de apoio às crianças. As taxas de abandono escolar, poderão também estar relacionada com a pobreza infantil

---

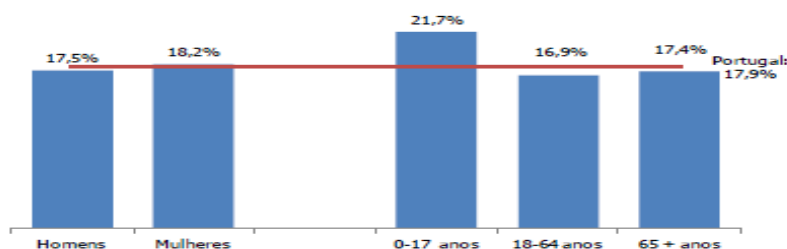
<sup>6</sup> De acordo com o INE O Rendimento monetário é “obtido pelos agregados e por cada um dos seus membros, proveniente do trabalho, de outros rendimentos privados, das pensões e outras transferências sociais, após dedução dos impostos devidos e das contribuições para a Segurança Social” (INE)

<sup>7</sup> De acordo com o INE, consideram-se em intensidade laboral *per capita* reduzida os indivíduos com menos de 60 anos que, no período de referência do rendimento, viviam em agregados familiares em que os adultos entre os 18 e os 59 anos trabalham em média de 20% do tempo de trabalho possível.

<sup>8</sup> Indicador sintético de desigualdade na distribuição do rendimento que assume valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo). O coeficiente de Gini mede a extensão até à qual a distribuição de rendimentos entre indivíduos ou agregados familiares inseridos numa economia, se desvia de uma distribuição perfeitamente igual.

Os idosos são uma das faixas etárias mais afetadas pela pobreza, em que o elevado risco de pobreza é fruto do sistema de proteção social na velhice que ainda não registou o nível de desenvolvimento da maior parte dos Estados –membros da União Europeia. A situação dos idosos que vivem sozinhos e isolados é particularmente preocupante.

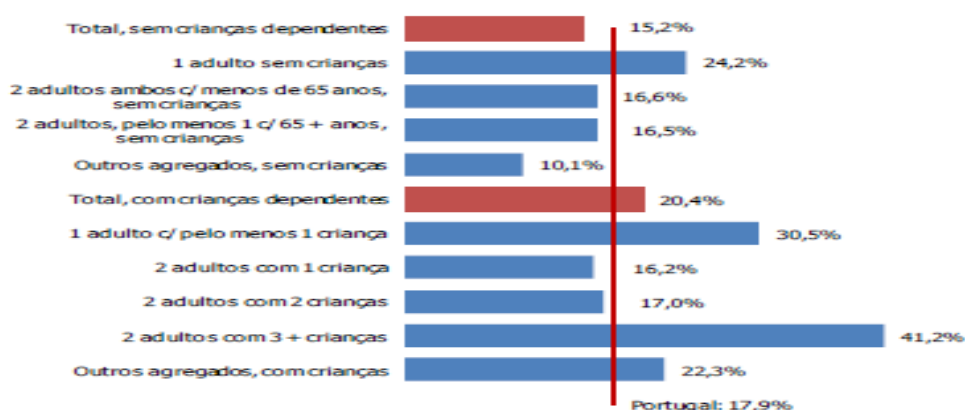
*Figura 1.1: Taxa de risco de pobreza segundo o sexo e o grupo etário em Portugal*



Fonte: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2012.

No que respeita aos diferentes tipos de agregados, o maior risco de pobreza em 2012 encontram-se nas famílias que são compostas por dois adultos com três ou mais crianças (41,2%), por um adulto com pelo menos uma criança dependente (30,5%) e por um adulto que vive só (24,2%). Por outro lado, os agregados constituídos por três ou mais adultos sem crianças dependentes registam uma taxa de risco de pobreza mais baixa, 10,1%, visto que tem maior probabilidade de inserção no mercado de trabalho.

*Figura 1.2- Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado familiar, em Portugal*



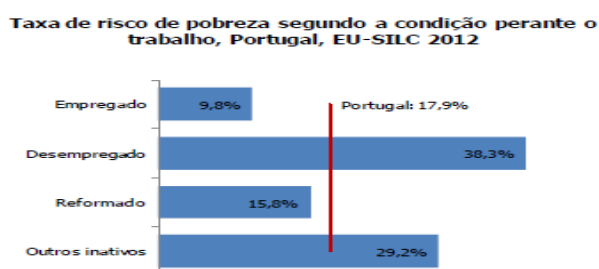
Fonte: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2012.

Nem sempre ter um emprego impede as pessoas de risco de pobreza, tendo em conta a sua precaridade e as suas baixas remunerações. Neste sentido, o emprego ou a falta dele, influencia a taxa de pobreza. A taxa de pobreza na população ativa e empregada é alarmante. Os baixos rendimentos auferidos e os baixos níveis de habilitação contribuem para um elevado risco de pobreza de indivíduos inseridos no mercado de trabalho (*working poors*). A

taxa de risco de pobreza para população desempregada foi de 38,3% em 2011 ( figura 3), registando um acréscimo de 2,3 p.p face ao ano anterior, o que terá sido, em parte, resultado da crise económica.

A taxa de desemprego aumentou significativamente o risco de pobreza. A vulnerabilidade do individuo aumenta em função do prolongamento da situação de desemprego. A crescente precarização do mercado de e a consequente proliferação de trabalho temporário contribui para um decréscimo nos rendimentos.

*Figura 1.3- Taxa de risco de pobreza segundo a condição perante o Trabalho, Portugal, EU-SILC 2012*



Fonte: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2012.

As transferências sociais também influenciam a taxa de risco de pobreza. No ano de 2011, se se considerar apenas os rendimentos do trabalho, de capital e de transferências privadas, 45,4% da população residente em Portugal encontrava-se em situação de pobreza (figura 1.4). No mesmo ano, a contribuição das transferências sociais, associadas ao desemprego, à doença, à incapacidade e à inclusão, tendo como objectivo a diminuição do risco de pobreza, foi inferior em 1 p.p, comparativamente com o ano anterior. Com a análise da taxa de pobreza antes e após as transferências sociais verifica-se que o sistema de segurança social contribua para um decréscimo da taxa de pobreza, tendo as transferências sociais tido um impacto positivo, especialmente em 2011.

*Figura 1.4- Taxa de Risco de pobreza considerando as transferências sociais 2009-2012*

Unidade: %				
Ano de referência dos dados	2008	2009	2010	2011 (P o)
Após transferências sociais	17,9	17,9	18,0	17,9
Após transferências relativas a pensões	24,3	26,4	25,4	25,2
Antes de qualquer transferência social	41,5	43,4	42,5	45,4
EU-SILC	2009	2010	2011	2012 (P o)
P o - Valor provisório				
EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento				

Fonte: relatório inquérito às Condições de Vida e Rendimento, realizado em 2012.

Em Portugal, os défices estruturais relacionados com o sistema económico estão na génese da pobreza. Na sociedade Portuguesa, apesar das políticas de sociais e de emprego promovidas, os problemas estruturais permanecem, o que impede o sucesso destas "uns ligados ao mercado de trabalho (baixos salários, baixas qualificações escolares e profissionais, desemprego de longa duração, baixas taxas de subsidiação de desemprego), outros às dificuldades de acesso a recursos, direitos e serviços (rede de equipamentos sociais insuficientes, parque habitacional degradado, baixas pensões) e, finalmente, outros relacionados com assimetrias territoriais acentuadas (zonas rurais abandonadas e deprimidas, com maiores dificuldades no acesso a serviços básicos, zonas urbanas de grande concentração de grupos em situação de pobreza e exclusão social" (Estivil e Caleiras, 2008:97).

## **2.Desenvolvimento Social e combate à pobreza**

### **2.1.Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social**

O conceito de desenvolvimento social não fazia parte da Carta das Nações Unidas tendo surgido, lentamente na década de 60 quando, o tema do desenvolvimento, passou a ganhar importância a nível internacional. Desde então, os direitos sociais e os níveis de literacia registaram progressos significativos, tendo as Nações Unidas e as suas várias agências um papel primordial no que a estes dizem respeito. Atualmente, as Nações Unidas continuam a ter um papel ativo a nível do Desenvolvimento Social.

Sendo um espaço autónomo dentro das Nações Unidas, o UNRISD foi criado em 1963 com o intuito de tutelar a política de investigação sobre o desenvolvimento social. A sua missão é favorecer o conhecimento articulando alternativas viáveis de acordo com as diferentes conjunturas, tentando sempre alargar os objetivos da Nações Unidas no sentido de diminuir a pobreza e a desigualdade e de contribuir para o bem-estar e para os direitos, criando sociedades mais democráticas e mais justas.

A UNICEF, enquanto organismo dependente das nações unidas também revela ter um papel fundamental no desenvolvimento social sendo que baseia a sua investigação, a sua ação e experiencia ao serviço do bem-estar das crianças, dando-lhes o melhor início de vida possível, preocupando-se com a sua educação e atuando em casos de emergência. Apoia a Declaração do Milénio e colabora com demais entidades relacionadas com esta causa, criando



investimentos sustentáveis no desenvolvimento, na proteção e no bem-estar das crianças e lutando pela efetiva redução da pobreza.

A década de noventa foi de uma importância extrema para o estudo de temas sociais, tendo sido palco de várias conferências como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993); a Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); a Conferência sobre o Desenvolvimento Social (Copenhaga, 1995); a Conferência sobre a Mulher (Beijing, 1995); e a segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996). Tendo em conta o âmbito desta investigação ir-se-á destacar a Conferência de Copenhaga, que se realizou de 6 a 12 de março de 1995, na medida em que foi o primeiro grande encontro internacional a estabelecer metas para erradicar a pobreza, cumprir o objetivo do pleno emprego e fomentar a integração social. Como se disse, o conceito de desenvolvimento social surgiu na década de 60, todavia, foi nos anos noventa que se assistiu a um crescente interesse por este tema.

Em 1992, a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 47/92, de 16 de Dezembro convocou um encontro mundial, em Copenhaga, com os Chefes de Estado e de Governo. Nesta resolução foram definidos objetivos para a conferência mundial, entre os quais: inserir socialmente os grupos sociais mais vulneráveis, desenvolver políticas de combate à pobreza e apostar no crescimento do emprego.

A Assembleia Geral das Nações Unidas estava "convencida da necessidade de aprimoramento da componente social do desenvolvimento sustentável para que se alcance o crescimento económico com justiça social, (...) consciente da necessidade de se estabelecerem meios e modos para a eliminação da pobreza disseminada e para o pleno desfrute dos direitos humanos, que incluem os direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, como objetivos inter-relacionados", e destacava que "a pobreza, o desemprego e a integração social encontram-se interligados em todas as sociedades, com impacto particularmente profundo nos países em desenvolvimento" (Alves:1997:5-6).

A conferência de Copenhaga realizou-se nos dias 11 e 12 de Março, levando o tema do desenvolvimento social para as luzes da ribalta. A consciência de que em alguns países do mundo há um acréscimo da prosperidade e noutros um aumento da pobreza extrema e a existência de um elevado número de pessoas em situações de grande vulnerabilidade constituíram os fundamentos para a realização da conferência. A pobreza, a exclusão social e o desemprego são fenómenos que conduzem a situações isolamento e marginalidade, pelo que importa combater-los.

Na conferência de Copenhaga, o desenvolvimento social e a justiça social foram vistos como conceitos indissociáveis e indispensáveis para a manutenção da paz e da segurança entre países. Em 1995, pela primeira vez, foi reconhecido que o desenvolvimento social é fundamental para satisfazer as necessidades e as pretensões das pessoas de todo o mundo. Foi igualmente reconhecido que “em termos económicos e sociais, as políticas e os investimentos mais produtivos são os que dão poder às pessoas para aproveitar ao máximo as suas capacidades, recursos e oportunidades” (Alves:1997:5-6), e que a base de uma sociedade justa, capaz de se desenvolver economicamente e socialmente é a igualdade. O conceito de desenvolvimento social está associado à igualdade, respeito, democracia, cooperação, responsabilidade mútua, progresso social, melhoria das condições de vida e respeito pelos direitos humanos

A integração social, a proteção dos indivíduos mais vulneráveis, o direito à plena participação, o bem comum, o pluralismo e a diversidade, a eliminação da violência, a solidariedade, bem como a capacidade de participar na vida social, cultural e política, são os alicerces do conceito de desenvolvimento social. É nítido que nesta conferência se reitera a universalidade dos direitos humanos. Depreende-se igualmente que pretende promover a participação das sociedades civis na persecução dos objetivos delineados.

No que respeita os aspetos negativos da Conferência de Copenhaga, distingue-se a inexistência de ações eficazes de redistribuição de riqueza. Aliás, os principais entraves à erradicação da pobreza centram-se impossibilidade de alcançar níveis económicos minimamente aceitáveis para a satisfação de necessidades primárias.

Em guisa de conclusão, foi na conferência de Copenhaga que se estabeleceu pela primeira vez as normas fundamentais do trabalho de âmbito universal, com especial ênfase para a abolição do trabalho infantil, eliminação da discriminação da profissão e liberdade de associação. Constitui uma união de esforços no sentido de fomentar a cooperação e a participação de todos, tendo-se desenvolvido um espírito humanista cuja preocupação principal era o bem-estar do indivíduo. Assim, o desenvolvimento social passou a ser um dos mais importantes temas, estando associada à paz e ao progresso.

## **2.2.O conceito de desenvolvimento Social**

Após a Segunda Guerra Mundial, numa altura em que o progresso económico era o objetivo primeiro dos modelos de desenvolvimento, o conceito de desenvolvimento ganhou

importância a nível científico. As assimetrias mundiais e os problemas ambientais despertaram a necessidade de definir novos modelos de desenvolvimento mais equitativos.

Há uma ligação íntima entre o desenvolvimento e o crescimento económico, visto não existir desenvolvimento sem crescimento, estando a ideia de progresso implícita. Assim, um desenvolvimento duradouro exige um crescimento económico contínuo. De acordo com Seers (1979) o desenvolvimento é um conceito normativo que está associado à melhoria das condições de vida (Sherraden,1995:5).

O modelo de desenvolvimento formulado por Seers baseia-se no conceito de liberdade. Este defende que o desenvolvimento é um percurso gradual de sucessivas liberdades que vão desde o acesso a recursos básicos como a alimentação ao progresso tecnológico. Autores como Seers e Myrdal defendem que as metas para o desenvolvimento passam pelo aumento do bem-estar social e económico, pela melhoria do nível de saúde e educação, pela redução da pobreza, e por uma maior liberdade política e económica. (Sherraden,1995:5-6).

Ao abordar o tema do desenvolvimento há que compreender as suas várias vertentes: económica ambiental, social e humana. As necessidades das pessoas são fundamentais para o desenvolvimento de um país e neste sentido, será pertinente referir-nos ao conceito de Desenvolvimento Humano e Social. O conceito Desenvolvimento Humano, que apareceu pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento do PNUD, foi, ao longo do tempo, alvo de várias revisões, tendo sido introduzido um novo conceito, o de IDH (indicador de desenvolvimento humano). O Desenvolvimento Humano é definido como: “o processo de aumento das escolhas das pessoas, que lhes permite levar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno, enquanto os preservam para as gerações futuras, proteger a segurança pessoal e alcançar a igualdade para todas as mulheres e homens” (PNUD,2010).

Por outro lado, o Desenvolvimento Social, surgiu, como já foi referido, na Conferência de Copenhaga e pode ser definido como “ o processo de garantia de condições sociais mínimas, bem como de promoção da dimensão social do bem-estar” (Amaro,2003:40). O processo de desenvolvimento social implica transformações institucionais e requer uma integração económica, política e social. Assim, cabe ao Estado e às organizações de cariz humanitário, garantir o cumprimento dos mínimos sociais e de dignidade humana, objetivos principais do desenvolvimento social. Este conceito tem sido, especialmente, referenciado pela ONU, pela OCDE e pelo Banco Mundial

De acordo com Midgley (1995), a noção de desenvolvimento social pode ser analisada tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, todavia, a maior parte das discussões em torno deste tema centram-se no caso dos países em desenvolvimento (Sherraden,1995:6).

A Organização das Nações Unidas definiu o desenvolvimento social como: “uma grande capacidade a nível do sistema social, das estruturas sociais, das instituições e das políticas de gerar recursos por forma a alterar favoravelmente o nível de vida no sentido lato do termo, tendo em conta valores sociais e uma melhor distribuição de rendimentos, riqueza e oportunidades”. (PNUD, 1990). Neste sentido, este conceito pode ser definido como um processo que visa permitir aos indivíduos melhores condições de vida, através do acesso à educação, da garantia dos direitos humanos e de recursos que lhes permita um nível de vida mais satisfatório, estando igualmente associado ao respeito individual e a liberdade política.

De acordo com Sen (1995) o subdesenvolvimento é encarado como a falta a incapacidade de satisfazer as necessidades básicas, e neste sentido, as estratégias de desenvolvimento deverão centrar-se na garantia de condições de vida aceitáveis. O desenvolvimento social pode ser definido como uma igualdade de oportunidades sociais.

Por outro lado Paiva (1977) criou um modelo de desenvolvimento social, identificando duas dimensões que estão relacionadas entre si, nomeadamente, o desenvolvimento das capacidades individuais para trabalhar para si e para a sociedade de bem-estar, e as alterações das instituições para satisfazer as necessidades humanas, sobretudo as mais básicas. De acordo com Paiva existem pontos-chave sem as quais não se pode implementar o desenvolvimento social, dos quais: a integração de objetivos sociais e económicos e de instituições; a implementação de mudanças estruturais, sobretudo ao nível da implementação de novas medidas, a aposta na igualdade de género; o desenvolvimento de instituições de forma a criar processos, estruturas e normas sociais num progresso sustentável com feedback e avaliação (Sherraden,1995:9).

O desenvolvimento social é visto como um processo de mudança institucional planeada para satisfazer necessidades e aspirações humanas adotando programas e políticas sociais (Pandey, in Sherraden,1995:8). Tendo em conta esta análise, é necessário uma intervenção social ativa por parte de todos os cidadãos, uma mudança estrutural nas instituições sociais e uma avaliação periódica das medidas implementadas. O processo de desenvolvimento social deverá contemplar uma interligação entre a comunidade e as políticas sociais. Alguns dos problemas sociais poderão ser combatidos através da satisfação de

necessidades básicas, desta forma, as instituições sociais deverão ser responsáveis pela monitorização de soluções viáveis. (Pandey, in Sherraden,1995:8).

A teoria conhecida das necessidades básicas preconizada por Streeten assenta no desenvolvimento social e contempla as necessidades físicas, mentais e o desenvolvimento da personalidade (Sherraden,1995:5). Assim, é essencial estabelecer uma relação entre o respeito pelos Direitos Humanos fundamentais e o compromisso de garantir os limiares mínimos de sobrevivência e dignidade humana. (Amaro,2004:57). A satisfação das “basic needs” é imperativa em qualquer processo de desenvolvimento, o que passa por ter uma vida longa e saudável, ter educação, ter um padrão de vida digno e gozar liberdades cívicas e políticas para participar na vida da comunidade em que se insere. Para Streeten, o desenvolvimento social tem por base um investimento estruturado e uma implementação de políticas de emprego, com vista a satisfazer as necessidades básicas de toda a população com ênfase para a saúde e educação. É importante que os indivíduos mais pobres se sintam inseridos na sociedade, nomeadamente através de meios que lhes permitam entrar no mercado de trabalho, sendo necessário não só satisfazer as necessidades básicas materiais mas também criar-lhes autoestima, um espírito participativo na sociedade, uma sensação de segurança e apostar na criação de uma identificação cultural e objetivos de vida através do trabalho (Sherraden,1995:11).

O desenvolvimento social é também analisado como um processo em que se assiste a mudanças sociais profundas com o intuito de melhorar as condições de vida dos indivíduos (Midgley,1995). Esta perspetiva, enfatiza a relação direta existente entre as políticas de desenvolvimento económico e seus programas com o bem-estar da população, promovendo ativamente o desenvolvimento e apostando numa visão realista das várias situações. Os progressos para o desenvolvimento social devem ser quantificados e devem envolver entidades tais como o mercado, a comunidade, e tentar promover o bem-estar no sentido de adotar estratégias individuais, comunitárias e estatais, enfatizando o papel dos governos.

Alguns estudiosos do desenvolvimento, como é o caso de Seers, preconizam que todos os cidadãos deverão participar ativamente na sociedade, tendo um papel importante nas diversas tomadas de decisão (Sherraden,1995:8). Esta intervenção poderia permitir que as necessidades dos indivíduos mais vulneráveis fossem analisadas mais cuidadosamente, com o intuito de contribuir para a melhoria das condições de vida destes. Assim, segundo o PNUD, a melhoria do bem-estar dos cidadãos é a principal meta do desenvolvimento social. O desenvolvimento social deverá permitir aos cidadãos uma melhoria do assistencialismo social

(saúde, abrigo e nutrição) e uma melhoria das condições de vida. Pretende promover o crescimento económico, a distribuição equitativa de rendimentos e a igualdade social.

Em suma, é um processo de garantia de padrões de vida mínimos e de promoção do bem-estar. A construção de uma sociedade mais justa implica transformações ao nível social.

### **2.3. Políticas de combate à pobreza e à exclusão social**

Na conjuntura atual o Estado precisa ter um papel vigilante no que concerne políticas sociais com o intuito de se superarem situações de pobreza e integrar grupos desfavorecidos (Capucha, 2005).

De acordo com Rodrigues (1999), as políticas de integração são “um movimento que leva por um lado, as pessoas, famílias e grupos em situação de exclusão e de pobreza a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e de participação social e, por outro, as instituições a oferecerem a essas pessoas, famílias e grupos, reais oportunidades de iniciar processos, disponibilizando-lhes meios e dando-lhes apoio” ( Rodrigues *et al.*, 1999:76). A proteção social do Estado, com o objetivo diminuir os efeitos mais graves das desigualdades sociais, deverá concretizar ações de apoio e inserção com políticas de inclusão que restituam e garantam, às pessoas em situações de pobreza e exclusão social, o acesso a níveis mais equitativos de justiça social e a direitos e capacidades para o exercício de cidadania.

Nos debates em torno das respostas a adotar para combater a pobreza e a exclusão social, têm-se discutido questões relacionadas com o critério e as formas de seleção dos beneficiários das diferentes medidas. As políticas de luta contra a pobreza e exclusão social variam entre as mais gerais, que se baseiam numa lógica de universalidade e procuram fornecer serviços para todos dentro de uma categoria vasta e as políticas mais específicas, que se restringem em grupos específicos da população que careçam de necessidades, pretendem responder a um problema societal baseando-se o princípio da seletividade.

O princípio da universalidade é fortemente criticado pelos defensores do princípio de seletividade que referem que conseguem efeitos mais eficazes do ponto de vista da satisfação das necessidades porque a seletividade permite eficiência e equidade, com recursos distribuídos pela população mais vulnerável.

De acordo com Clavel, foram formuladas respostas em vários domínios no que concerne o combate à pobreza e exclusão: o da inovação política e legal que visa a promoção

de iniciativas para a administração e governo e que reconhece os plenos direitos de cidadania a todos os habitantes de um território; da ação socioeconómica e educativa que luta contra o absentismo escolar, pela generalização do emprego, a adoção programas de apoio às empresas e formação e por programas de formação e grupos em situação de exclusão. Por último, a nível urbanístico, pretende-se a qualificação dos espaços públicos melhorias na habitação com serviços públicos básicos (água, saneamento e transportes) a áreas excluídas promovendo a cooperação de habitantes. (Clavel,2004:70-76)

Adotar políticas eficazes contra a pobreza e a exclusão social não será um processo linear visto que não se tem uma resposta única para a pobreza. A eficácia da resposta dependerá do contexto, e da adaptação dos instrumentos às especificidades de cada local, com medidas de diminuição da pobreza monetária, de luta contra o desemprego ou criação de emprego, medidas de reversão de processos de deterioração urbana ou então falta de condições ou de remoção de preconceitos e atitudes discriminatórios.

No combate contra a pobreza e exclusão social, distingue entre ações de carácter preventivo ou curativo (Costa, 1998:42). Na primeira procura-se atenuar as causas da pobreza transversais a vários domínios de atuação do Estado, educação, habitação, entre outros Na ação curativa, é necessário resolver três problemas: privação (carências), consequências da pobreza (danos psicológicos e sociais, hábitos e comportamentos) e causas da pobreza.

As ações curativas que visam a redução da pobreza podem ser desenvolvidas através da provisão de recursos ou rendimentos às famílias mais carenciadas, com prioridade na satisfação das necessidades básicas ao nível da alimentação, saúde, serviços, entre outros. Podem ainda envolver outro tipo de medidas como o desenvolvimento de capacidades individuais com ações de educação e formação que integrem os indivíduos no mercado de trabalho e assim melhorar as suas condições de vida e reduzir as desigualdades para que os indivíduos desfavorecidos tenham vidas dignas, um emprego e as mínimas condições de habitação. Como ilustra Costa (1998), “na perspectiva curativa, a luta contra a pobreza requer intervenções a diversões níveis como o pessoal, familiar, local, nacional, europeu e mundial”. Este autor alerta para o facto da intervenção a nível pessoal reabilitar o pobre nos aspetos mais marcados pela pobreza e fundamentais para garantir a eficácia das resultantes intervenções. Por sua vez, o nível “local” apresenta-se particularmente rico em recursos materiais, institucionais e outros e em potencialidades a mobilizar na luta contra a pobreza e a exclusão social. Contudo importa ter presente que a ação local tem limites, visto alguns problemas terem origem em políticas nacionais e tendenciais supranacionais, pelo que só a estes níveis poderão ser resolvidos. (Costa, 1998:47).

Há abordagens de respostas diretas e outras de respostas indiretas para o problema da pobreza. As primeiras visam a redistribuição de recursos e segundas, apesar de não se dirigirem para uma população-alvo (pobres) procuram beneficiá-la. Spicker afirma que este ultimo facto nem sempre acontece havendo políticas que, apesar de pretenderem resolver problemas de pobreza acabam por servir outros interesses, sobretudo económicos.

Clavel critica as políticas de combate à pobreza e exclusão social que conduzem à criação de espaços de exclusão e de isolamento. Na sua opinião há políticas que para “responderam às necessidades de alojamento das populações mais carenciadas e para suprirem a habitação insalubre, desenvolvem espaços sociais diferenciados, alguns dos quais são, hoje em dia estigmatizados – zonas urbanas sensíveis” ( Clavel,2004:162).

A preocupação com questões relacionadas com a luta contra a pobreza, com panoramas de cada Estado-membro, surge na União Europeia na década de setenta, aquando da elaboração do Primeiro Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, onde foi adotada a já clássica definição de pobreza: “ entende-se pobreza, as famílias e os grupos de pessoas, cujos recursos materiais, culturais e sociais são tão escassos que se encontram excluídos das formas de vida minimamente aceitáveis no estado-membro em que vivem”.

Em 1980 surge a segunda iniciativa da União Europeia que analisou conceitos como a pobreza relativa e absoluta, insegurança, privação, marginalização, e demonstrou que a pobreza é um fenómeno que afeta todos os Estados-Membros.

Por sua vez, de 1989 a 1994, o terceiro Programa, conhecido como Pobreza 3, com iniciativas inovadoras e uma grande envolvimento da Comissão, criou um Observatório Europeu sobre a Luta contra a Exclusão Social (1991-1994). A questão da exclusão social foi incorporada no Tratado de Maastricht, nas recomendações do Parlamento Europeu, nos Programas de Ação Social da Comissão e nos Livros Branco e Verde da Política Social Europeia. Também o Conselho Europeu se mostrou interessado nas questões relacionadas com a luta contra a pobreza e com a Conferência de 1991 a respeito dos direitos sociais e da equidade europeia. Um ano mais tarde, é lançado, pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, um projeto sobre a dignidade humana e a exclusão social.

As Nações Unidas sempre tiveram um papel preponderante no desenvolvimento, no combate à pobreza e na defesa dos direitos humanos. Exemplos disso são a Cimeira Mundial de Copenhaga em 1995 e a Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas, realizada em 2000. Os organismos especializados da ONU têm, igualmente, um papel ativo na área da exclusão, possuindo programas específicos de combate à pobreza.



O Banco Mundial encara a exclusão social e os problemas da pobreza com grande preocupação, tendo afirmado que “ a principal tragédia do mundo é a exclusão”(Banco Mundial,2000). Para esta instituição o “fortalecimento dos incentivos para aumentar o acesso dos indivíduos e dos grupos às oportunidade e vantagens do desenvolvimento” é fundamental.

A partir dos anos 90, o Banco Mundial publica O “Voices of the poor”, testemunhos dos pobres de 60 países sobre as realidades de vida, com a intenção de melhorar, e estimular a sua política de apoio às nações mais pobres do mundo, que seria publicada no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, de 2000.

Por último, a Organização Internacional do Trabalho, na figura do seu Diretor- Geral, reconheceu a importância da irradicação da exclusão social destacando a importância do acesso a um trabalho e a um rendimento decente que permita a cada individuo participar, através de um trabalho renumerado, para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade. No sentido da irradicação da pobreza e exclusão social, recomendou-se a extensão da cobertura da Segurança Social a todos os grupos atualmente excluídos.

Sintetizando, na questão dos direitos sociais, no combate à pobreza e exclusão social as sociedades europeias modernas, têm vindo a introduzir alterações importantes na relação com os seus pobres. Torna-se premente desenvolver esforços para a construção de uma sociedade mais solidária e inclusiva, que promova a cidadania de todos e que os pobres e excluídos não sejam apenas destinatários de medidas e políticas. O Estado deve intervir a nível económico e de regulação das atividades económicas privadas.

Para combater eficazmente as desigualdades sociais, a exclusão social e a pobreza será necessária uma articulação entre as políticas de ação social e as restantes políticas sociais – de segurança social, de emprego, de formação profissional, de educação, de habitação, do ambiente, e ainda as políticas macroeconómicas, incluindo a política fiscal.

Para tal será necessário aperfeiçoar o sistema económico, proceder a reformas institucionais, nomeadamente da segurança social, do ensino obrigatório, da formação profissional, implementar políticas públicas de satisfação de necessidades coletivas e concretizar medidas de apoio ao individuo e ainda adotar políticas relativas à reorganização do espaço urbano e ao ordenamento do território.

## **2.4.A Evolução da Proteção Social em Portugal**

Em Portugal, o Estado Providência foi instaurado em meados dos anos 70, em parte devido a fatores relacionados com a situação político-económica vivida até 1974, ainda que, a partir de 1969, com a substituição de Salazar por Marcello Caetano se pudesse falar num “Estado Social”. No período do Estado Social fizeram-se algumas melhorias no regime da proteção social, sobretudo ao nível das pensões por familiares dependentes, no abono de família, nas pensões por doença profissional, no subsídio de doença ou na prestação no cuidado a crianças. Passou a haver uma possível interligação entre Casas de Pescadores, Casas do Povo e Caixas Sindicais de Previdência, havendo uma tentativa de redistribuição dos rendimentos e um maior acesso aos direitos sociais. (Capucha,2004:152). Contudo, apesar dos esforços empreendidos, do aumento de beneficiários e da extensão dos riscos cobertos, o sistema social não se alterou no seu essencial e, deste modo, os benefícios continuaram diminutos e a proteção no desemprego quase inexistente. Pouco tempo depois deu-se uma tentativa de reforma que preconizava um período de contribuição mais reduzido todavia este impacto foi pouco significativo.

Em 1962 foi publicada a Lei de Bases da Previdência. (Lei nº.2115 de 18 de Janeiro) que veio alargar o campo de aplicação na organização da Previdência. Criou diferentes tipos de instituições, em função da atividade económica dos beneficiários e um Regime Geral de Segurança Social. Foram introduzidas alterações na organização do sistema de proteção, nomeadamente através da criação da Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família, tendo o Regulamento Geral aprovado a organização dos sistemas com base distrital. Um ano mais tarde, é aprovado o Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência e em 1965 o regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais, o Regulamento Geral das Caixas de Reforma ou Previdência, bem como o regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais. Paralelamente, no mesmo ano, foi criado o Centro Nacional de Pensões por forma a garantir prestações por invalidez, velhice ou morte, sendo que estas funcionavam segundo o princípio da redistribuição. Apesar da introdução de todas estas alterações, o sistema de proteção social era ainda muito limitado, pois apenas uma pequena percentagem de indivíduos se encontrava protegidos.

Ao longo do tempo, os riscos cobertos foram alargados com a criação das Caixas de Seguros e foi criada uma pensão para familiares dependentes. Em 1969 o sistema de previdência rural (Lei nº2144,de 29 de Maio de 1969) é revisto. É alterada a proteção dos

trabalhadores agrícolas (Decreto-Lei nº 49216, de 30 de Agosto), e no ano seguinte elabora-se o Regime Transitório dos Rurais. Apesar das medidas implementadas, o sistema vigente apresentava muitas limitações tendo em conta que apenas uma minoria beneficiava de proteção social.

Com o 25 de Abril, foi implementado um novo modelo de proteção social, tendo-se passado para um sistema unificado e integrado de segurança social, demonstrando uma maior intervenção do Estado e uma democratização no acesso à proteção social (Pereirinha, 2008:88). Nesta altura são atribuídas prestações como a pensão social de velhice e invalidez e é criado o subsídio de desemprego, esquemas de abono familiar, é estabelecido um salário mínimo, bem como um serviço nacional de saúde (Correia, 2011:42).

A constituição de 1976 veio promulgar o direito à Segurança Social e a participação de algumas associações sindicais. Paralelamente, criou-se o regime não-contributivo da Segurança Social e o direito à proteção social foi estendido a todas as pessoas com mais de 14 anos de idade que estivessem incapacitadas para o trabalho e que não beneficiassem de nenhum esquema de proteção. Foram concedidos diversos benefícios como o subsídio de desemprego, a assistência médica, o abono de família, entre outros. Para além de que foi instituído o direito à greve, ao subsídio de férias e de Natal e a estabilidade no emprego. (Capucha, 2004:39).

Com o aumento das políticas de proteção deu-se uma redistribuição dos rendimentos e uma universalização dos direitos sociais, que conduziram à consolidação de um Estado Providência. Deste modo, depois do 25 de Abril, a Segurança Social passa a ser uma instituição mais abrangente abarcando prestações pecuniárias e serviços sociais.

Mais tarde, em 1984. A Lei Base da Segurança social substituiu o sistema de proteção criado na altura do Estado Novo, tendo na sua base princípios como a igualdade, descentralização, universalidade, garantia judiciária, solidariedade e participação (Correia, 2002:23),

Tendo o desemprego aumentado e as condições de vida diminuído, a preparação da adesão de Portugal à CEE trouxe consequências para o nível de vida da população. Neste período, as políticas sociais continuaram a sofrer importantes alterações, foram criados os Centros Distritais de Segurança Social e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e reforçou-se os serviços de fiscalização. A instituição do Sistema Nacional de Saúde, de que os Serviços de Assistência Médica e Social vieram a fazer parte foi, igualmente, um passo de grande importância a nível social. Para além do referido, os trabalhadores domésticos foram abrangidos pelo Regime Geral da Segurança Social.

Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, a própria proteção social foi alvo de alterações, tendo sido desenvolvido o programa comunitário Luta Contra a Pobreza e Ajuda Alimentar (Correia, 2011:55).

Em 1990 é criado o conceito de “ativação” onde o Estado tinha um papel interventivo nas questões sociais. Com o passar do tempo, este conceito foi ganhando importância, e foram definidos novos princípios de ação. Um dos princípios baseia-se num pré-acordo feito entre o Estado e o beneficiário em que este último se responsabiliza por ter um papel ativo no seu processo de inserção, nomeadamente através da procura de trabalho e do aumento das suas qualificações. Como recompensa o beneficiário receberá uma prestação social que visa a satisfação das suas necessidades básicas. Nesta linha de reflexão, foram implementadas diversas medidas como o Rendimento Mínimo Garantido, atual RSI, a Rede Social e o Mercado Social de Emprego.

Os Planos Nacionais de Emprego (PNE), os PNAI e algumas alterações feitas à Lei de Bases da Segurança Social são uma complementaridade aos princípios de ativação das políticas sociais ativas. Mais recentemente, em Portugal, desenvolveram-se programas e projetos de promoção da inclusão.

Os Planos Nacionais para a Inclusão norteiam-se por três prioridades, nomeadamente, apostar na formação dos indivíduos menos instruídos, lutar contra a pobreza e de exclusão através da promoção de estratégias para um desenvolvimento inclusivo. No âmbito das políticas ativas, foram também adotadas medidas que apoiam a criação do próprio emprego, desempregados de longa duração e jovens que procuram o primeiro emprego.

Pode-se concluir que, antes do 25 de Abril, o Estado Providência Português era quase inexistente. Todavia, na década de sessenta, este adotou um conjunto de políticas sociais que foram o primeiro passo para que, nos anos setenta, o Estado Providência se implanta-se definitivamente.

Assim, em rigor, o Estado Providência foi implantado em Portugal a meados dos anos 70, enfrentando vários desafios, fruto da estagnação, do aumento do desemprego e da inflação.

## **CAPÍTULO II– O RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO**

### **1.O RSI como medida de combate à pobreza**

#### **1.1.Um rendimento de cidadania nas políticas sociais**

Nas sociedades, para se reduzir efetivamente a pobreza e a exclusão social é necessário apostar-se num desenvolvimento económico sustentado e duradouro. Contudo, o crescimento económico não é condição sine qua non para que o desenvolvimento seja completamente inclusivo. É preciso que, face às constantes transformações económicas, os indivíduos com recursos mais escassos do ponto de vista económico (quer por não conseguirem entrar no mercado de trabalho, devido à não satisfação das suas necessidades básicas ou por não estarem em situação ativa) tenham acesso a instrumentos que lhes possibilitem garantir as condições básicas para sobreviverem.

O papel do Estado na redução da pobreza é preponderante, sobretudo através das transferências sociais, todavia a sua eficácia depende da estrutura e da forma de atuação do sistema de proteção social existente. Deve-se promover uma ação integrada dos diversos agentes, apostando no crescimento, no emprego, em melhores qualificações, proteção social sustentável, justa e socialmente equilibrada, na atribuição prestações bem dirigidas que visem combater a pobreza, que promova a participação dos vários atores social. Este são os alicerces a ter em conta na Estratégia Nacional para a Inclusão, uma estratégia de desenvolvimento para a cidadania que promova o bem-estar geral.

Desta forma, pretende-se contribuir para uma melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, o que permitirá a construção de uma sociedade mais equitativa.

No atual contexto, a sociedade revela ser incapaz de garantir a satisfação das necessidades de todos os indivíduos que dela fazem parte, o que, inevitavelmente conduz a situações de grandes desigualdades e à impossibilidade de todos terem acesso a um padrão de vida digno, havendo assim uma divisão desigual dos recursos necessários. Neste sentido, são implementadas medidas políticas que visam prevenir, atenuar ou resolver esses problemas sociais que se traduzem em situações de exclusão social e pobreza. O Rendimento Social de Inserção, sendo uma forma de redistribuição de rendimentos, é um exemplo deste tipo de políticas, cujo principal intuito é combater a pobreza e contribuir para a autonomização e

inserção dos seus beneficiários (Capucha,2005:69).

Os direitos sociais e económicos advêm da necessidade de proteger os indivíduos mais vulneráveis e da necessidade de distribuição dos rendimentos adotando-se princípios como a igualdade e a solidariedade, devendo ser pensados numa lógica de justiça social. Para Sposati (1998), “ estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um outro estatuto de responsabilidade pública e social” (Sposati,in Rocha,2010:11) A autora defende uma consciencialização relativamente ao processo de cidadania e que se deve implementar um padrão societário de civilidade, ou seja, a sociedade deveria garantir um mínimo de segurança aos seus cidadãos. O desenvolvimento social visa a “assegurar as condições sociais mínimas e promover a dimensão social do bem-estar” (Amaro,2004:48). No âmbito deste conceito, com o passar do tempo, têm sido planeadas metas como a erradicação da pobreza e a integração social. Um dos pilares fundamentais do desenvolvimento social é a luta contra a discriminação e a adoção de mecanismos que apostem na participação de todos os indivíduos, nomeadamente daqueles que se encontram em situações de pobreza e exclusão social, sendo que o Rendimento Social de Inserção é um desses mecanismos.

Com o aparecimento do conceito de desenvolvimento social foram estabelecidas metas e objetivos sociais comuns, definindo-se mínimos da dignidade humana e mínimos sociais, sendo o Estado o ator principal na garantia dos mesmos. O conceito de desenvolvimento humano também está relacionado com o Rendimento Social de Inserção na medida em que na maior parte das vezes, os beneficiários não conseguem reunir condições para uma vida digna. Não raras as vezes, as questões alimentares ou de saúde são tidas como secundárias por falta de recursos.

Pretende-se assim diminuir os desequilíbrios económicos e sociais existentes, apostando na consolidação de direitos mínimos e de proteção social proteção com o intuito de atenuar as disparidades existentes. Deste modo, a intervenção passa por uma melhoria do nível de vida, sendo prioritário que se aposte numa melhoria das condições de vida, na formação, e numa proteção social adequada capaz de fazer face ao fenómeno da exclusão social. No que respeita às políticas sociais europeias de promoção da inclusão social, destaca-se a Estratégia de Lisboa onde os Estados se “comprometeram em promover o desenvolvimento sustentável e empregos de qualidade de forma a contribuir para reduzir o risco de pobreza e exclusão social, bem como reforçar a coesão económica e social na União Europeia” (Moreira,2003:2).

A implementação de programas de Luta Contra a Pobreza surge da necessidade de

fazer face a situações de desfavorecimento e carência. É fundamental desenvolver-se esforços para a construção de uma sociedade mais solidária e inclusiva, que promova a cidadania de todos e neste sentido, assistiu-se a alterações nos sistemas de proteção social, tendo em conta que estes não respondiam aos problemas da pobreza e da exclusão social.

Perante esta conjuntura, na Europa, surgiram medidas de proteção social, como é o caso do RSI que se caracteriza por ser uma prestação criada para fazer face a fenómenos como a pobreza e a exclusão social, procurando dar resposta à nova questão social e contrariar a tendência da exclusão, bem como reafirmar a ideia de inclusão social pela cidadania, sendo esta a génese do Estado Providência.

Desta forma, o Rendimento Social de Inserção, que substituiu o Rendimento Mínimo Garantido mas situando-se na mesma lógica, faz parte da nova geração de políticas sociais integrantes de princípios de igualdade e de promoção da cidadania. Tem como objetivo primeiro garantir um rendimento mínimo e o acesso a condições de inserção a todos os cidadãos em situação de carência económica, tendo na sua génese o princípio de solidariedade nacional. Pretende-se ainda assegurar o direito à individualidade no cumprimento de um programa de inserção social e profissional, elaborado com o beneficiário e o seu agregado familiar e procura envolver o indivíduo na sociedade enquanto membro ativo de direitos e deveres.

Na sociedade portuguesa, o RSI é um dos principais pilares da cidadania. Esta medida pretende integrar os indivíduos, permitindo-lhes que participem na vida social e concedendo-lhes direitos básicos de cidadania, nomeadamente o direito a condições materiais de vida dignas. O Rendimento Social de Inserção (sobretudo através do programa de inserção) e os seus instrumentos congéneres, desempenham um papel fundamental no sentido dos beneficiários deixarem de estar privados de direitos relacionados com o bem-estar económico e social e visa garantir o acesso a uma padrão de vida igual ao que predomina na sociedade.

De acordo com Capucha, a inserção resulta da necessidade dos indivíduos e familiares romperem com o passado e tentarem recuperar a cidadania. (Capucha,2005). Assim, o RSI procura conferir o direito à cidadania a todos os que beneficiam da medida, tendo em conta que quando o indivíduo é inserido na sociedade passa a beneficiar de poder político bem como de um conjunto de direitos associados ao bem-estar social e económico.

Num curto período de tempo, o RSI pretende satisfazer as necessidades primárias dos indivíduos. Os beneficiários têm ao seu dispor mecanismos que facilitam a sua integração na sociedade, nomeadamente através da inserção no mercado laboral.

Em suma, o RSI é um contrato de inserção, à prestação pecuniária está associada uma

questão fundamental, o envolvimento do beneficiário no processo de inserção.

Em jeito de conclusão as polícias sociais ativas, de que é exemplo o RSI, tem um papel decisivo na atribuição de condições de vida mais dignas. Deste modo, os indivíduos deixam de ser uma mera mercadoria e passam a favorecer de direitos que lhes possibilita atingir mínimos sociais.

## **1.2. Do Rendimento Mínimo Garantido ao Rendimento Social de Inserção**

### **1.2.1. Enquadramento internacional**

No século XX, a grande parte dos países europeus criaram sistemas de proteção social que funcionavam numa ótica de atribuição de uma prestação, servindo de instrumento de luta contra a pobreza e permitindo aos cidadãos satisfazer necessidades básicas. As disparidades entre os vários sistemas de proteção social são evidentes, nomeadamente ao nível dos seus princípios e destinatários.

No final do século XIX, na Alemanha, surgem os primeiros seguros públicos e obrigatórios, constituindo um passo importante para a materialização dos direitos sociais. Após alguns anos, em Inglaterra, implementaram-se medidas que previam que todos os indivíduos em idade ativa pagassem uma contribuição que seria para subsidiar desempregados, doentes e reformados. A atribuição destes subsídios tinha como objetivo que os indivíduos mais carenciados mantivessem um padrão de vida mínimo. Em 1961, a Alemanha implementa o Rendimento Mínimo, ainda que, nesta altura, fosse uma combinação com outras medidas de proteção social já existentes. Pouco tempo depois, em 1963 surge os modelos suecos, finlandês e holandês que se caracterizavam pelos grandes benefícios que poderiam trazer aos cidadãos, sendo que o montante atribuído poderia aproximar-se do salário mínimo.

A segunda fase deste tipo de medidas surge na década de 70 em consequência da recessão económica que se vivia e do aumento significativo do desemprego e da pobreza. Países como a Bélgica e a Irlanda pretendia responder aos graves problemas com que a sociedade se deparavam e, neste sentido em 1973 a Bélgica cria o “Minimex”, que pretendia garantir mínimos de subsistência. Em 1977, a Irlanda adota um sistema parecido ao do Reino Unido. Apesar dos esforços empreendidos, as dificuldades financeiras persistem, o desemprego aumenta e torna-se evidente a ineficácia da medida na luta contra a pobreza e a



exclusão social. Deste modo, surge a terceira fase do Rendimento Mínimo que pretende combinar o desenvolvimento de percursos sociais e profissionais com uma prestação. Os modelos pioneiros da nova geração de medidas de proteção social foram o do Luxemburgo, em 1986 – “Revenue Minimum Garanti” e o de França em 1988 – “Revenu minimum d’insertion”.

Mais tarde surge uma terceira etapa do Rendimento Mínimo onde se atribui um especial ênfase à componente da inserção social, visando uma participação ativa dos beneficiários no desenho e aplicação das medidas, em vez da sua submissão às determinações dos técnicos sociais; privilegia-se a personalização da ajuda relativamente à sua distribuição massificada. A gestão da medida é feita a um nível descentralizado, estando a cargo das instituições locais promovendo-se um espírito de proximidade entre o beneficiário e o técnico. O modelo francês veio servir de inspirações para os países do sul da Europa, cujo sistema de proteção social era bastante deficitário, e a sua capacidade assistencial era pouco desenvolvida.

Em Espanha, os critérios de atribuição diferem entre regiões. Em algumas, o Rendimento Mínimo é visto como um direito, noutras depende dos recursos disponíveis, visto que a medida tem um carácter-discrecionário. Ainda no que respeita ao modelo mediterrânico de proteção social, coube a Portugal o mérito de implementar a medida com sucesso, em 1997. O Rendimento Mínimo Garantido foi definido como um direito independentemente das contribuições feitas para a segurança social.

Os países da Europa Oriental que, em 2004, passaram a fazer parte da União Europeia, com exceção da Hungria, também implementaram medidas análogas ao Rendimento Mínimo, todavia os montantes atribuídos aos seus beneficiários são pouco significativos, não tendo os resultados esperados no combate à pobreza e exclusão social. Como se viu, cada país tem as suas especificidades e desta forma procurou-se sintetizar algumas características, princípios, destinatários e especificidades da aplicação do RMG em alguns países europeus<sup>9</sup>.

Geralmente, associado à prestação económica está um programa de inserção que passa, na maior parte das vezes pela inserção profissional. Os princípios de cada medida são, na sua maioria idênticos, todavia, as condições de atribuição (rendimentos, destinatários, idade) são distintos. No caso de alguns países o Rendimento Mínimo é visto como um recurso adicional. Um elemento característico de todos os Rendimentos Mínimos na Europa é proteger todos os cidadãos dando-lhes um direito mínimo de cidadania.

---

<sup>9</sup> Em anexo consta uma figura onde estão explicitados os modelos de proteção social implementados na Europa

Nos anos 80, na maior parte dos países da Europa, é implementado o Rendimento, fruto do aumento dos níveis de pobreza e de exclusão social, provocando grades ruturas sociais. Este tipo de políticas têm como objetivo desenvolver mecanismos que facilitem a inserção social e laboral do individuo e seu agregado familiar, e permitia que os indivíduos mais vulneráveis ao fenómeno da pobreza beneficiassem de um rendimento considerado como limiar indispensável para a sobrevivência. Esta medida de política social constituiu uma importante alteração nas políticas sociais pela sua dupla componente (Lourenço,2005:63)

### **1.2.2. Enquadramento histórico e legal em Portugal**

Em Portugal, o Rendimento Mínimo surge devido ao aumento do fenómeno da exclusão social e à crescente preocupação por parte dos decisores e legisladoras em arranjar mecanismos de apoio para as populações mais pobre. Os partidos políticos de esquerda parlamentar, a União das misericórdias e as IPSS tiveram um papel fundamental ao atribuírem importância às questões da pobreza e da exclusão social em Portugal.

Em Junho de 1992 é elaborada uma Recomendação do Conselho de Ministros da União Europeia onde foi expresso o desejo de se criar critérios comuns, no que respeita a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social, tendo, nesta altura, sido introduzida, a nível europeu, a discussão sobre o Rendimento Mínimo. Portugal, devido aos seus graves problemas estruturais de desemprego e à ineficácia da sua proteção social implementa o Rendimento Mínimo Garantido, a 29 de Junho em 1996, dando cumprimento à recomendação da União Europeia.

Com a introdução do Rendimento Mínimo Garantido, o fenómeno da pobreza passou a ganhar importância na esfera política e social. Até então, era claro que havia necessidade de novas políticas de combate à pobreza, todavia predominava uma atitude passiva face a este problema. Em 1994, o Partido Comunista Português apresenta à Assembleia da República o primeiro projeto-lei que visava a instituição do “Rendimento Mínimo de Subsistência”. Ainda nesse ano, é apresentado, pelo Partido Socialista Português, um projeto-lei (385-VI) que sugeria a criação do Rendimento Mínimo Garantido, contudo estes projetos acabaram por não ter sido aprovados.

Após a vitória nas eleições legislativas e aquando da elaboração do XIII programa do Governo Constitucional, o Partido Socialista introduz rendimento Mínimo Garantido que foi aprovado em 1995. Todavia a proposta de Governo, no sentido de criar o “Rendimento

Mínimo Garantido” apenas surge em 1996.

Desta forma, o Rendimento Mínimo Garantido foi criado pela Lei 19-A/96, caracterizando-se por abarcar duas componentes, a de prestação de regime não contributivo da Segurança social e de um programa de inserção social.

A lei que consagra o RMG, apenas entrou em vigor a partir de 1 de Julho de 1997. Esta medida visava ser um instrumento de luta contra a pobreza bem como assegurar o direito fundamental da pessoa a recursos e prestações suficientes para viver atingido padrões de dignidade humana.

O Rendimento Mínimo Garantido resume-se num direito social de todos o cidadão, quando a sua situação económica se justifique, beneficiarem de um rendimento mínimo que lhe permite satisfazer as suas necessidades básicas e de um acompanhamento que visa a inserção social. A conjugação de uma prestação pecuniária com um programa de inserção pretendia, para além de garantir um mínimo de subsistência, capacitar os indivíduos e seus agregados familiares de competências para facilitar a sua inserção na sociedade.

A adoção do princípio de que ser pobre não é uma escolha do indivíduo ou do agregado família, acarretou responsabilidades para a sociedade civil no que respeita ao desenvolvimento de políticas sociais. A sociedade civil, tem assim um papel ativo na integração dos beneficiários da prestação, estando responsável por possibilitar-lhes condições de autonomização.

Em Portugal, a lei do Rendimento Mínimo Garantido foi inovadora no sentido em que tinha na sua base vários princípios, a designar: princípio da participação do indivíduos (sujeito do processo), princípio da parceria (parceiros reúnem-se por forma a delinearem ações), princípio da visão articulada (as áreas de recursos são articulados) e o princípio da proximidade (intervenção descentralizada). A medida distingue-se das demais devido à obrigatoriedade de subscrição a um Programa de Inserção. Assim, todos os indivíduos com idade igual ou superior a dezoito anos (ou inferior, caso tivessem menores sob sua responsabilidade e em situação de exclusiva dependência económica), que não auferissem mensalmente o valor da pensão social, e manifestassem disponibilidade para prosseguirem o Programa de Inserção, podiam requerer esta prestação.

O impacto da medida para os beneficiários do Rendimento Mínimo deveu-se sobretudo ao seu carácter pecuniário, que apesar de indexado a uma pensão social, que permitia o acesso a bens de consumo que até então não poderiam adquirir.

Em 2003, o governo, num contexto de crise económica e consequentes cortes salariais, implementou a Lei do Rendimento Social de Inserção, que vinha substituir o Rendimento

Mínimo Garantido, tendo como principal objetivo promover a equidade social, a dignidade humana e a solidariedade. Pretendia-se melhorar alguns pontos mais importantes deste direito, através do aumento da fiscalização, da garantia de uma maior transparência, rigor e exigência. no sentido de modificar o que não funcionava eficazmente..

O Rendimento Social de Inserção, que substitui a reforma anterior, tinha como principal intuito atribuir uma maior importância à componente de inserção social e comunitária. A inserção é vista como um objetivo prioritário e não apenas “mero expediente formal para se manter o direito à prestação e dele não sair “ (Diogo, 2004:12).

De acordo com o art.º 1 da Lei 13/2003 de 29 de Maio, o Rendimento Social de Inserção, “consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária”.

O Rendimento Social de Inserção veio alterar o modo de contabilização dos rendimentos do agregado familiar, estando expresso no artigo 14 da lei que “para efeitos de determinação do montante da prestação do rendimento social de inserção é considerado o total dos rendimentos do agregado, independentemente da sua origem ou natureza, nos doze meses anteriores à data de apresentação do requerimento de atribuição...” (Lei 13/2003 de 29 de Maio). Esta nova avaliação das condições económicas do agregado familiar dava ênfase ao percurso contributivo até à altura de entrega do requerimento de atribuição, não considerando a situação atual.

Com o Rendimento Social de Inserção passa a haver um maior controlo relativamente aos compromissos assumidos no Programa de Inserção, e uma maior fiscalização relativamente à situação do indivíduo/ agregado familiar. No seu essencial, as alterações efetuadas convencionam condições mais restritas de acesso e permanência no RSI e maiores penalizações em situações de infração dos compromissos acordados no âmbito da medida. (REAPN, 2007).

Em conclusão, o Rendimento Social de Inserção é uma política social que visa diminuir os efeitos da pobreza absoluta e da exclusão social. Na perspetiva de Baptista e Cabrita (2009), o RSI “enquadra-se como o melhor exemplo da nova combinação de políticas que veio dar uma nova dinâmica à política social, ao tentar ultrapassar a tradição meramente assistencialista que predominava até então em Portugal” (Baptista e Cabrita, 2009:7). A par da sua componente assistencialista, o RSI ambiciona autonomizar os beneficiários através do seu programa de inserção.

### 1.3. Principais objetivos do RSI

O Rendimento Social de Inserção, como foi anteriormente referido, é uma prestação pecuniária que, através de um conjunto de instrumentos, pretende a inserção social e laboral dos indivíduos e famílias. Foi criado em virtude de existir pobreza, e neste sentido, esta medida é uma criação política estatal que visa combater fenómenos como a pobreza e a exclusão social.

O Rendimento Social de Inserção é uma mais valia no combate à pobreza absoluta, no entanto, de acordo com Lourenço (2005), não elimina a pobreza relativa visto que “as pessoas beneficiárias da prestação continuam a ser pobres, vivendo abaixo da linha de pobreza relativa” (Lourenço,2005:137). O combate à pobreza requer mais do que a resolução da carência de recursos, é necessário ter em conta outras componentes. Assim, um indivíduo é pobre quando não consegue exercer qualquer forma de poder, e desta forma, para combater a pobreza é necessário que esse poder lhe seja restituído.

Deste modo, o RSI é uma medida que visa prestar auxílio através de uma prestação pecuniária e garantir que os beneficiários tenham acesso a um nível de vida mínimo, permitindo-lhes exercer o seu direito de cidadania. É preponderante que um indivíduo tenha a capacidade de se sustentar através dos seus próprios meios, e o RSI procura que esta questão seja conseguida. Esta medida pretende fazer face aos vários problemas sociais, focando-se especialmente, em questões relacionadas com a pobreza, o desemprego e a delinquência. A sua intervenção está vocacionada para grupos específicos como os pobres deficiente e idosos. ( Lei nº283/2003 de 8 de Novembro).

De acordo com a Lei nº45/2005 de 29 de Agosto do artigo 1, o principal objetivo do RSI é : “combater a pobreza através de mecanismos que assegurem às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária, respeitando os princípios da igualdade, solidariedade, equidade e justiça social.”

O acesso à prestação do RSI é condicionado visto que é necessário que os agregados familiares apresentem rendimentos consideravelmente baixos, ou até mesmo inexistentes. Por outro lado, para que o indivíduo se autonomize é importante que a prestação seja substituída por um montante proveniente de outra fonte, como por exemplo do trabalho (Rodrigues, 2010: 115).O beneficiário desta prestação está dependente do Estado, e para tentar reduzir ao máximo esta dependência, criaram-se programas de inserção.

O sucesso da medida depende de uma autonomização económica, assim mais do que resolver a privação dos recursos, a RSI pretende, através do seu programa de inserção, possibilitar o acesso ao mercado de trabalho, formação profissional ou uma outra contrapartida social.

De acordo com o Decreto-Lei nº283/2003 de 8 de Novembro, artigo nº54: “ o programa de inserção deve integrar os objetivos que se propõe a atingir, as ações que se perspectivam como adequadas aos objetivos em causa, bem como a inventariação e a origem dos meios necessários à sua efetiva realização ao seu agregado familiar no seu conjunto e, especificamente, a cada um dos seus membros”. (Decreto-Lei nº283/2003 de 8 de Novembro, artigo nº54)

O Plano de inserção é criado com o intuito de incentivar o trabalho, de combater ativamente a exclusão social e reduzir o desemprego. Este programa procura a inserção social através do “mercado de trabalho, da qualificação de atividades de utilidade social e comunitária e da formação profissional” (Branco, 2009:64). Para a atribuição desta prestação o individuo terá de estar disposto a aceitar ofertas de trabalho, salvo raras exceções como o caso de se encontrar em situação de incapacidade permanente de trabalho.

A formulação do Plano de Inserção inicia-se com uma visita domiciliária do técnico responsável ao agregado familiar que requer a prestação. Desta visita, analisa-se as condições de vida e retira-se informação rigorosa sobre as necessidades dos potenciais beneficiários. Esta é, posteriormente, inserida num relatório onde constam as necessidades e os problemas que os membros dos agregados enfrentam sendo que, mais tarde, é proposto um plano de integração (Capucha, 2005).

Os Núcleos Locais de Inserção desempenham um papel importante na integração dos beneficiários no sentido em que são responsáveis por aprovar o plano, e, mais tarde, por o supervisionarem (Decreto-Lei nº283/2003). De referir que os Núcleos Locais de Inserção (NLI), são as estruturas responsáveis pela elaboração dos planos de integração, pela organização dos meios inerentes à sua prossecução e supervisionamento e avaliação da execução. Desempenham também um papel de dinamização e sensibilização dos agentes sociais e comunidades locais compartilhando [responsabilidades de inserção](#) a nível económico e social (Decreto-Lei nº42/2006 de 23 de Fevereiro e Lei nº45/2005 de 29 de Agosto).

O NLI “integra os representantes dos organismos públicos, responsáveis na respetiva área de atuação, abrangida pelos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação, da saúde e das autarquias locais” ( artigo 33º da Lei nº13/2003 de 21 de Maio). Em suma, o Plano de Integração é uma componente essencial para o garante dos

objetivos do RSI.

Apesar de o montante atribuído aos beneficiários não ser muito elevado, a prestação permite reduzir os níveis mais severos de pobreza. Estes planos são uma mais-valia e um alicerce visto que auxilia o indivíduo a autossustentar-se, e desta forma, possibilita atingir um dos objetivos do RSI.

#### **1.4. Condições a para atribuição do RSI**

Para que um indivíduo beneficie do Rendimento Social de inserção, para além de ter de apresentar graves privações económicas, tem de cumprir um conjunto de requisitos necessários para que possa beneficiar desta prestação. A Lei nº13/2003 de 21 de Maio, no artigo 6º enumera os principais requisitos para que o indivíduo possa solicitar a prestação. A enunciar:

- 1- Tem que possuir residir em Portugal;
- 2- Está impossibilitado de auferir rendimentos ou outras prestações sociais;
- 3- Tem de cumprir o estabelecido, nomeadamente o programa de inserção legalmente previsto, procurando ativamente trabalho e tendo disponibilidade para a formação ou para outros tipos de inserção que sejam adequadas ao perfil do indivíduo;
- 4- É obrigado apresentar os meios de prova que lhe sejam requeridos no âmbito do processo, sujeitando-se a uma avaliação da sua situação patrimonial, financeira, e económica do requerente e seu agregado familiar.
- 5- Tem que fornecer à entidade distrital competente da segurança social todas as informações importantes para que se avalie a sua situação.

Para requerer o Rendimento Social de Inserção, o representante do agregado familiar deve apresentar, nos serviços locais dos centros regionais da segurança social, toda a documentação que demonstre a sua situação económica e a do seu agregado familiar (Capucha,2005). Os serviços locais de ação social ou os representantes de uma entidade nomeados para o efeito estão autorizados a fazer visitas de fiscalização à residência dos candidatos a beneficiários sempre que existam suspeitas de falsas declarações.

Os índices de fraude do Rendimento Social de Inserção ainda são elevados, todavia, têm-se tentado reduzir estas situações e garantir que só beneficia desta medida aqueles que se encontram vulneráveis, ou seja, os que verdadeiramente necessitam.

## **2. Implementação do Rendimento Social de Inserção**

### **2.1. O Protocolo**

Ao longo dos tempos, as entidades da Segurança Social foram realizando protocolos com várias Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) bem como com outras entidades que tivessem o mesmo fim no sentido de responder com mais eficiência e eficácia às necessidades dos beneficiários do RSI. Estes acordos têm como principal intuito possibilitar políticas de inserção e “desenvolver uma intervenção junto dos beneficiários no seu percurso de inserção, desde a elaboração da informação social até ao acompanhamento do programa de inserção” (Manual do RSI, sp).

Desta forma, pretende-se desenvolver com os beneficiários do RSI, competências que criem condições favoráveis à sua autonomização, nomeadamente melhorar a sua qualidade de vida, aumentar o conhecimento e favorecer a aquisição de hábitos e práticas saudáveis, promover competências pessoais e sociais facilitadoras de um desenvolvimento geral normativo, promover a organização familiar e a economia doméstica; proporcionar o acesso à formação à formação qualificante e à integração socioprofissional; promover a participação social e cívica; e, por último, proporcionar o conhecimento de direitos e deveres cívicos e a utilização eficaz de recursos formais de apoio.

Assim, numa fase inicial, a intervenção técnica é responsável pela análise dos problemas económicos, sociais e psicológicos do indivíduo/família, e pela avaliação de recursos, potencialidades e constrangimentos, sendo que posteriormente, as Ajudantes de Ação Direta promovem o desenvolvimento de estratégias que visem colmatar os problemas supracitados.

A equipa do protocolo é multidisciplinar e tem cinco elementos, a designar, educadora social, assistente social, psicólogo e dois ajudantes de Ação Direta. Esta equipa desenvolve um trabalho de proximidade com as famílias que acompanham no sentido de as apoiar na realização dos seus projetos de vida, numa lógica de valorização das competências socioprofissionais de cada indivíduo.

Em suma, o protocolo é um instrumento chave para a prossecução do principal objetivo do RSI, a autonomização dos seus beneficiários.



## **2.2.As Parcerias**

A parceria constitui um acordo efetuado entre atores que apesar de terem características variadas, trabalham com vista à persecução do mesmo objetivo. Baseia-se no pressuposto de uma interação entre parceiros, isto é entre indivíduos, que não sendo objetivamente iguais (os respetivos pesos entre uns e outros são extremamente heterogéneos, em termos financeiros e/ou em legitimidade simbólica, e/ou em poder de influência) trabalham para projetos comuns no quais cada um tem o seu lugar (Sousa, 2007:62).

A parceria tem em vista a procura de pontos de interesse comuns por parte dos atores envolvidos e privilegia a negociação de interesses. Neste sentido, o trabalho em parceria é um dos pilares de intervenção em várias áreas, nomeadamente ao nível da inserção social e profissional dos mais desfavorecidos.

Deve ser encarada como uma forma de potenciar as organizações e os recursos no sentido de fomentar e reforçar a coesão social. Atualmente, o conceito de parceria é visto como uma forma de resolução de muitos problemas sociais, tendo em conta que para o sucesso de qualquer ação é premente que esta seja interinstitucional e interdisciplinar. O trabalho em equipa possibilita o desenvolvimento de relações mais duradouras entre as várias entidades, e desta forma, agiliza a resolução dos problemas.

As parcerias que são constituídas com as diversas entidades por forma a combater fenómenos como a pobreza e a exclusão social. é um dos aspetos inovadores do RSI. A escolha de uma metodologia de trabalho permite promover o desenvolvimento de estratégias ajustadas à resolução de problemas pessoais, valorizando também o desenvolvimento local.

No que concerne o Rendimento Social de Inserção, as parcerias poderão ser estabelecidas de duas formas distintas: por um lado pode ser feita entre as instituições de solidariedade local, os órgãos de poder local e os parceiros sociais; por outro lado entre os diferentes ministérios. Em ambos os casos é sempre tida em conta a natureza das intervenções. Esta articulação materializou-se na criação da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo e de Comissões Locais de Acompanhamento, os atuais Núcleos Locais de Inserção. Com o estabelecimento de parcerias pretende-se a união de esforços para agir de forma mais adequada e específica a cada situação.

O estabelecimento de parcerias entre o Estado e as IPSS vem concretizar o pressuposto de que as políticas de inserção deverão ser asseguradas por instituições locais e vem reforçar a importância da participação e responsabilização dos beneficiários na

materialização do seu próprio percurso de inserção. Desta forma, os protocolos celebrados entre o Estado e as IPSS potenciam a intervenção local. As parcerias poderão dinamizar a intervenção social no âmbito do RSI, através da criação de novas estratégias no que concerne à elaboração e concretização de planos de inserção para os indivíduos e agregados familiares.

### **2.3. Programa de Inserção dos beneficiários**

O Rendimento Social de Inserção, enquanto medida de cariz temporário, pretende estimular a participação dos beneficiários e apostar no reforço das suas competências, com o intuito de os autonomizar. O objetivo da medida só é possível de alcançar através da inserção social e profissional do indivíduo, e, neste sentido, “ o programa de inserção constitui o instrumento contratual que materializa o compromisso e a responsabilidade de desenvolver o conjunto de ações e tarefas necessárias à gradual integração social, laboral e comunitárias das famílias”. Relatório de execução RSI, 2008:14)

Para que se possa garantir uma correta integração dos beneficiários é necessário a existência de um programa de inserção que aposte numa integração efetiva e duradoura. A componente de inserção é uma dimensão estruturadora da medida, cujo desafio é constante.

O programa de inserção baseia-se num “conjunto de ações estabelecidas por acordo entre os Núcleos Locais de Inserção, os titulares do direito à prestação do RSI e os membros dos agregados familiares, no sentido de criar condições facilitadoras à autonomia social e económica dos indivíduos”. (Relatório de execução RSI, 2008:5). Os Núcleos Locais de Inserção são responsáveis pela “elaboração e aprovação dos programas de inserção, pela organização dos meios inerentes à sua prossecução e pelo acompanhamento e avaliação da respetiva execução.” Decreto Lei nº42/2006 de 23 de Fevereiro.

A intervenção, no âmbito do RSI pressupõe uma reflexão em torno das questões relacionadas com o desenvolvimento pessoal (satisfação das necessidades básicas da população abrangida) e desenvolvimento local (progressiva inserção, laboral, social e comunitária)” (Lei nº45/2005 de 29 de Agosto). Deste modo, o acordo que é assinado com o beneficiário ou a família está vocacionado para a inserção nas diferentes áreas e coresponsabiliza os beneficiários na procura de soluções para os seus problemas, facilitando a sua integração social. Fortalecer e contratualizar relações entre sociedade e beneficiário é o elemento inovador que potencia a intervenção dos assistentes sociais com o beneficiário e

responsabiliza este último para um total comprimento das suas obrigações e simultaneamente sensibiliza a sociedade para a integração dos excluídos.

Para a persecução dos objetivos relacionados com a inserção social e autonomização dos beneficiários do RSI, é fundamental que a sociedade seja inclusiva e desempenhe um papel ativo na integração, permitindo uma valorização pessoal e o acesso a programas de educação que melhorem as condições de vida. Todavia, razões de várias ordens dificultam a autonomização, designadamente, a insuficiência de respostas no mercado de trabalho, o que impossibilita o individuo de ter acesso a uma fonte de rendimento distinta daquela que tinha ou falta de exigência pessoal que leva a que estes se acomodem à situação que se encontram, acabando por se render à passividade.

## **2.4. Principais críticas ao RSI**

O RSI é uma política cujo caracter deve ser complementar e não apenas ser o substituto de outras medidas existentes, e, neste sentido, o artigo 16º nº1 da lei de 13/2003, frisa que “o titular deve manifestar disponibilidade para requer outras prestações de segurança social que lhe sejam devidas”

Em Portugal, o RSI está associado a uma pensão social, e pretender fazer face a situações que motivo pelo qual é uma medida que tem como intuito responder a situações que carecem de resolução por parte das outras medidas da segurança social. De acordo com a lei Portuguesa, a ausência de rendimentos está relacionada com um processo de exclusão social e não somente com a falta de emprego, motivo pelo qual os programas de inserção, componente chave deste tipo de medidas, pretendem atuar em diferentes áreas desta exclusão, não se limitando à necessidade que os beneficiários têm de encontrar emprego, apesar de ser o objetivo primordial do RSI.

Este ponto de vista assenta em pressupostos que defendem que antes de o individuo estar apto para desempenhar um papel no mercado de trabalho, e consequentemente assumir as suas responsabilidades, é preponderante que desenvolva competências que estão relacionadas com a formação educativa. Defende-se a ideia de que no caso dos beneficiários de longa duração, o processo de autonomização será bastante longo e de que, no caso das crianças estas devem ser apoiadas no sentido de terem acesso à formação para que, posteriormente, se consigam inserir na sociedade e no mercado de trabalho, tentando acabar com o ciclo de pobreza existente em várias famílias. Todavia, nos últimos anos, esta

perspetiva tem sido cada vez mais contestada, defendendo-se que a inserção deveria assentar, sobretudo na questão do emprego. Aliás já foi discutida a ideia de todos os beneficiários aptos, deveriam fazer um determinado número de horas de trabalho comunitário. A lei prevê esta solução, todavia sem sucesso.

O facto de os beneficiários receberem um valor monetário fixo poderá ser outra crítica a apontar, uma vez que poderá levar a que deixem de querer trabalhar, preferindo viver desse apoio, podendo-se assim assistir a um desincentivo na procura de emprego.

Tal como foi referido, o RSI está indexado ao valor da pensão social, cujo valor é inferior a 200 euros, pelo que mantém os beneficiários abaixo do limiar da pobreza e não satisfaz as suas necessidades. Existem casos em que os agregados familiares beneficiários do RSI auferem praticamente o mesmo valor que um agregado familiar composto por um indivíduo que ganhem o salário mínimo nacional. Este facto, como é evidente, constitui um desincentivo à procura de emprego e cria sentimentos de injustiça na sociedade. Por forma a tentar colmatar estas situações, em 2010 houve uma cessação de apoios complementares, o fim da majoração de famílias numerosos e o subsídio do segundo adulto foi reduzido.

No artigo 15º, no nº4 está expresso que a lei pretende incentivar a procura ativa de emprego: “ Durante o período de concessão do rendimento social de inserção, quando o titular ou membro do agregado familiar em situações de desemprego inicie uma nova situação laboral, apenas são considerados 50% dos rendimentos de trabalho, deduzidos os montantes referentes às quotizações obrigatórias para regimes de proteção social obrigatórios”. Este aspeto é pertinente na medida em que é um incentivo à procura de emprego. Contudo, se se considerar duas situações distintas, uma em que o agregado familiar é composto por um filho e um casal em que apenas um dos pais trabalha e ganhe o salário mínimo e outra em que um casal com um filho em que não possuem rendimentos mas que beneficiem do RSI, de acordo com a lei, se um elemento do segundo agregado familiar conseguir emprego e que fique a ganhar o salário mínimo, tendo em conta que o rendimento conta pela metade, vai continuar a beneficiar de um montante da prestação do RSI, o que fará com que este tenha um rendimento superior ao do primeiro agregado familiar que nunca beneficiou do RSI.

Caso o casal esteja separado, o benefício é superior, tendo em conta que o subsídio para o segundo adulto é de 70% da pensão social, o que poderá desincentivar a vida familiar. Desta forma, com esta alteração na legislação portuguesa, ocorrida em 2010, o número de agregados familiares beneficiários aumentou devido à separação de agregados familiares.

Por outro lado, existem beneficiários que devido a possuírem rendimentos e bens que não são considerados não deveriam ter direito a receber o RSI, muitas vezes estes rendimentos são provenientes de atividades da economia paralela.

Com a alteração efetuada em 2010, os indivíduos que tivessem valores mobiliários, ou monetários acima de 100 mil euros não poderiam ser beneficiários do RSI. Apesar desta tentativa de controlo destas situações, há sempre casos de falsas declarações, em que os indivíduos não cumprem o acordado. Estas situações dificilmente desaparecerão, mas poder-se-á diminuí-las através de um maior controlo. Na linha de pensamento de Edmundo Martinho, a prestação do RSI sempre esteve associada a camadas marginais da sociedade, deste modo, por vezes há quem não requeira esta prestação pois vê este ato como uma diminuição da sua condição pessoal e social, neste sentido é fundamental que este estereótipo seja eliminado (Martinho,2009:55-60). Uma outra crítica de que o RSI é alvo prende-se com o facto de alguns indivíduos apenas terem direito a um valor extremamente baixo, o que não compensa a solicitação desta prestação.

De acordo com o Instituto de Segurança Social (ISS), em Julho de 2013, o número de pessoas beneficiárias do RSI foi inferior (269.941) comparativamente com Junho desse mesmo ano (271,136). Verifica-se assim que o número de beneficiários tem diminuído, numa altura de estagnação económica, aumento de desemprego e redução dos salários. A partir de 2010 em Portugal, fruto da contenção orçamental, têm-se verificado uma maior passividade das políticas vocacionadas para o combate à pobreza e exclusão social. De acordo com Rodrigues (2010:4), para além do esforço orçamental que Portugal tem de fazer, é clara a existência de uma “estigmatização de políticas como o RSI e a substituição de uma política social para uma política assistencialista”, onde o Estado é desresponsabilizado. (Rodrigues,2013:5)

Não se pode abordar a temática do RSI sem nos referirmos ao Rendimento Básico Incondicional que foi uma iniciativa de Cidadania Europeia, aprovada a 14 de Janeiro de 2013, que pretendia que todos os cidadãos europeus, sem exceção, recebessem um rendimento básico que fosse garantido e incondicional, ou seja, que não estivesse dependente de qualquer tipo de condições. Propunha-se que o rendimento fosse suficiente para garantir as condições de vida dignas, ou seja, o rendimento líquido deveria ser 60% do rendimento mediano por adulto equivalente. Apesar da iniciativa não ter seguido em frente, foi lançado um movimento popular que se mantém ativo.

### **CAPÍTULO III– ANÁLISE DE ALGUMAS CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS DO RSI**

#### **1.Aspetos metodológicos**

Partindo do pressuposto que “ a investigação é, por definição, algo que se procura, é um caminhar para um melhor conhecimento” ( Quivy,1998:31), a pergunta de partida será um guia no processo de investigação. Sendo esta um passo fundamental na elaboração de um trabalho científico, foi formulada a seguinte questão:

- Quais os fatores que contribuem para uma potencial inserção e autonomização dos beneficiários?

Os objetivos estabelecidos numa investigação são um complemento à pergunta de partida. O principal intuito destes é “clarificar o problema dando uma maior autenticidade, compreensão e rigor metodológico à pesquisa” (Carmo,1998:175). Esta investigação tem como objetivo o estudo e caracterização dos beneficiários do RSI, com a finalidade de verificar quais os requisitos que permitem alguns indivíduos serem mais facilmente integráveis na sociedade.

Os objetivos específicos definidos são os seguintes:

- Compreender os contextos de recurso ao RSI
- Analisar os processos de acompanhamento, nomeadamente ao nível da interação técnicos/beneficiários.
- Compreender os fatores que dificultam ou facilitam a inserção dos beneficiários

Depois de se terem delineados o objetivo geral e os específicos, é importante lançar hipóteses de investigação. De acordo com Quivy, a hipótese é “uma proposição provisória, uma suposição que deve ser verificada. ( Quivy,1998:43). Na linha de pensamento do mesmo autor, as hipóteses surgem de uma teoria onde seja possível estabelecer previsões ( hipótese dedutiva) ou de uma observação ( hipótese indutiva).

Assim definiu-se as seguintes hipóteses:

- O tipo de acompanhamento aos beneficiários do RSI varia em função dos técnicos e do território.
- A situação de desemprego é o fator que mais contribui para a crescente dependência dos beneficiários do RSI.

Antes de proceder à análise dos dados estatísticos importa realizar o enquadramento metodológico da pesquisa, sendo este “o espaço em que se operacionalizam estratégias, métodos e técnicas de investigação que irão desenhar a pesquisa.” ( Lima, 1981:10). A metodologia de investigação adotada baseou-se na seleção e análise de contribuições teóricas e dados estatísticos

Tendo em conta que na presente investigação se pretende traçar o perfil dos beneficiários potencialmente autonomizáveis, e que os dados oficiais, mais recentes, disponibilizados para esse efeito datam do ano de 2011, ir-se-á analisar um estudo feito aos beneficiários e agregados familiares do RSI nesse mesmo período. O relatório é da responsabilidade do centro de investigação Dinamia e consta do arquivo da Segurança Social. Este estudo engloba um inquérito feito por este centro, sendo que a análise que se irá fazer terá como base dados estatísticos resultantes deste. Acrescentar que analisar-se-á apenas a informação pertinente para o estudo em causa, pelo que foi feita uma análise e sistematização dos dados mais pertinentes. Optou-se por se fazer uma abordagem globalizante dos aspetos característicos da população abrangida por esta medida de política social, no sentido de compreender a sua conjuntura global.

As técnicas, são “procedimentos operatórios rigorosos, bem definidos, transmissíveis, suscetíveis de serem novamente aplicados nas mesmas condições, adaptados, ao tipo de problema e aos fenómenos em causa. A escolha das técnicas depende do objetivo que se quer atingir, o qual, por sua vez, está ligado ao método de trabalho (Carmo,1998:101). Para a prossecução dos objetivos e hipótese desta investigação, adotou-se duas metodologias: a análise documental que teve como objetivo sintetizar e relacionar as informações existentes sobre os conceitos; e na análise estatística de dados que permitiu a verificação das hipóteses de estudo. Como foi referido, no estudo empírico optou-se pela análise estatística. A escolha desta metodologia prende-se com a possibilidade de obter uma visão mais alargada da medida do RSI a nível nacional e com os objetivos da dissertação.

Considerando o carácter multidimensional desta medida de política social torna-se evidente que a avaliação que aqui se procura fazer, fundamentada na análise de um estudo feito aos beneficiários e agregados familiares contém limites: os dados analisados dizem respeito a um ano em específico, não podendo ser comparados com informações mais recentes.

Os dados que irão ser analisados referem-se apenas a considerações feitas pelos beneficiários do RSI, e, deste modo, esta informação não poderá ser comparada com outras considerações de outros intervenientes, nomeadamente dos técnicos que gerem os processos.

## 2. Perfil dos beneficiários e dos agregados familiares

### 2.1. Aspetos sociodemográficos

A população beneficiária do RSI enfrenta uma situação de grande fragilidade, não só a nível económico (subsistência) mas também a nível da cidadania, da sobrevivência (autonomia física e saúde), e da participação cívica (cultura e literacia). O RSI, por ser uma medida que abarca uma diversidade de situações, tem efeitos distintos, sobretudo ao nível da autonomização dos beneficiários. Neste sentido, numa primeira abordagem, far-se-á uma caracterização desta população bem como dos seus agregados familiares.

Em 2011, a percentagem de beneficiários do sexo feminino (52%) era ligeiramente superior comparativamente com a do sexo masculino (48%), não havendo diferenças significativas.

*Quadro 3.1: Titulares do RSI por sexo*

....	Feminino	Masculino	Total
valor em N	234008	214099	448107
valor em %	52%	48%	100%

Fonte: Instituto de Segurança Social, 2011

A larga maioria dos titulares do RSI encontra-se na faixa etária abaixo dos 25 anos, sendo que a percentagem de beneficiários cuja idade é superior a 55 anos é consideravelmente inferior. Este valor pode ser explicado pelo facto de os idosos receberem uma pensão igual ou superior ao valor atribuído pelo RSI, apenas podendo ser beneficiários desta prestação quando fazem parte de agregados familiares com rendimento baixos e onde nenhum indivíduo ou agregado familiar usufrui de qualquer pensão. Desta forma, verifica-se que os pensionistas não são um grupo alvo do RSI.

*Quadro 3.2: Titulares do RSI por grupo etário*

	TOTAL	<25	25-39	40-54	55+
Valor em N	448.107	212.961	89.630	98.459	47.057
Valor em %	100%	47%	20%	22%	11%

Fonte: Instituto de Segurança Social, 2011



Do ponto de vista sociodemográfico importa analisar a dimensão média dos agregados familiares e tipos de famílias beneficiárias do RSI e compará-los com os dados nacionais desse mesmo ano (2011). A dimensão média dos agregados familiares ( 3,1), é superior à média nacional, ou seja, as famílias beneficiárias do RSI caracterizam-se por serem mais numerosas, por isso, o número de filhos por casal é, em média, superior.

O número de famílias monoparentais (24%) é consideravelmente superior comparativamente com a média nacional (9%). As famílias monoparentais têm maior probabilidade de auferir rendimento mais reduzidos do que outro tipo de famílias, pelo que estão mais vulneráveis à pobreza.

*Quadro 3.3: Dimensão média dos agregados e tipo de família*

	População inquirida	A nível nacional
Dimensões médias dos agregados familiares	3,1	2,6
% de agregados com 1 pessoa		
2	22,1	21
3	18,5	32
4	19,7	24
5 ou mais	20,0	17
	19,7	6
Peso das famílias		
Com uma pessoa	22,1	17,7
Casal sem filhos	6,8	23,0
Casal com filhos	30,4	39,6
Família monoparental	23,8	8,8
Outros	16,7	11,0

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

No que respeita às condições de sobrevivência, de acordo com o Inquérito aos beneficiários feito em 2011, 59% da população inquirida era dependente (39% eram dependentes menores e 20% eram dependentes por razões físicas ou mentais). (cf.quadro.3.4).

Geralmente, os motivos de dependência estão relacionados com fatores de ordem física ou mentais, podendo afetar menores que crescem no seio de famílias beneficiárias do RSI (Relatório do RSI:2012:33).

*Quadro 3.4.: Número de dependentes*

Total de agregados		Total dos elementos dos agregados		Número de dependentes		% de agregados com pelo menos 1 elemento dependente por razões físicas ou mentais		% de dependentes na população que integra o conjunto de agregados objecto deste inquérito		Número médio de dependentes por cada 5 indivíduos		Número médio de dependentes por agregado	
		menores	por razões físicas ou mentais	total		menores	por razões físicas ou mentais	total		menores	por razões físicas ou mentais	total	
411	1291	507	259	766	42,3%	39,3	20,1	59,3	2,0	1,0	3,0	1,2	0,6
													1,9

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

Já no que respeita aos agregados familiares, observou-se que 41% tinha, pelo menos, um elemento dependente devido a problemas físicos ou mentais e que do total de agregados onde não existe dependentes, pelo menos 50% tem um elemento com problemas de saúde. Com estes dados, podemos inferir que os problemas de saúde ou mentais são um dos principais fatores de dependência, limitando, desta forma, a atividade dos indivíduos.

*Quadro 3.5. Agregados segundo o número de dependentes*

Total de agregados	Agregados com pelo menos 1 dependente por razões de saúde	Agregados sem elementos dependentes mas com problemas de saúde	Agregados sem dependentes nem problemas de saúde
402	165	119	118
100%	41%	30%	29%

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

## 2.2.Aspetos socio - económicos

Como se sabe, um dos traços distintivos dos beneficiários do RSI é a sua situação económica vulnerável, que os impede, muitas vezes, de satisfazerem a suas necessidades mais básicas. Geralmente esta vulnerabilidade económica deve-se ao facto de auferirem rendimentos muito baixos, encontrando se abaixo da linha de pobreza. De acordo com o inquérito aos beneficiários do RSI, a grande maioria (92%) dos agregados inquiridos

encontravam-se abaixo do limiar da pobreza, auferindo cerca de 434 euros por mês. (Relatório RSI:2012:36). A par do referido, neste capítulo ir-se-ão analisar os rendimentos do ponto de vista individual tendo em conta que os mesmos, auferidos por um agregado familiar não é independente da sua composição, ou seja, para um rendimento social de inserção equivalente, agregados familiares mais numerosos terão, obrigatoriamente, que gerir de modo mais austero o mesmo, o que contribuirá para situações de maior privação de recursos. Desta forma, para avaliar o rendimento do indivíduo, tendo em conta que, por definição o limiar de pobreza corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente, elaborou-se uma tabela onde constam os rendimentos. Observou-se uma grande percentagem de indivíduos cujos rendimentos os colocam abaixo do limiar da pobreza, sendo que 69,6% se encontra abaixo do mesmo. Contudo foram considerados intervalos de rendimentos que não permitem determinar com exatidão a real percentagem dos indivíduos abaixo do limiar de pobreza, encontrando-se 16,8 % dos mesmos nesta situação (cf. quadro 3.6) .

No que concerne os indivíduos verifica-se uma elevada percentagem, cerca de 36,7%, a auferir menos de 300 euros mensais. A maioria dos indivíduos (26%) recebe entre 301€ a 450€ mensais, sendo que apenas uma pequena minoria (8,8%) auferem mais de 750€.

Deste modo, dando ênfase ao rendimento individual por adulto pertencente aos agregados familiares, 1% destes são compostos por 4 ou mais indivíduos em que cada um deles apenas auferem um rendimento igual ou inferior a 47,5€. Numa situação oposta verifica-se que 0,3% dos agregados auferem um rendimento entre 601€ e 750€, na exatidão qualquer agregado cujo rendimento seja superior a 750€ (cf. quadro 3.6) .

.

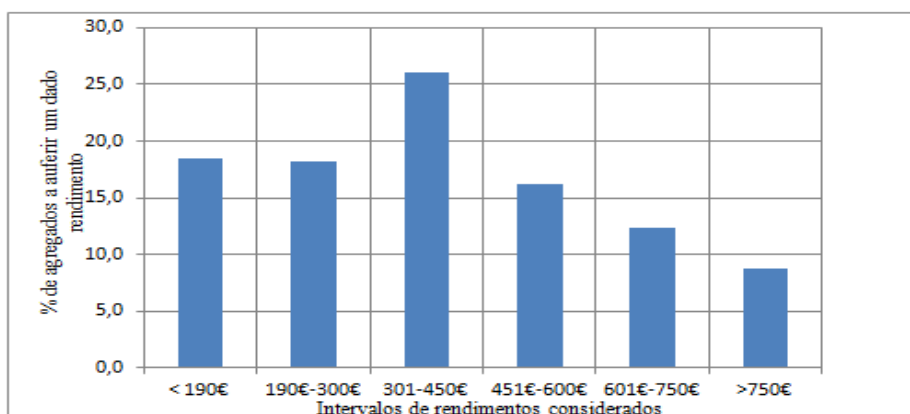
Quadro 3.6: Escalão mensal de adultos por agregado

Número de adultos por agregado.								Total
		< 190 €	190€ - 300 €	301€ - 450 €	451€ - 600 €	601€ - 750€	> 750 €	
1	N	87	37	18	8	2	0	152
	%	11,4	4,9	2,4	1	0,3	0	19,9
	valor médio por adulto	190	190€ - 300€	301€ - 450€	451€ - 600€	601€ - 750€	750	
2	N	28	60	108	60	40	18	409
	%	3,7	7,9	14,2	7,9	5,2	2,4	41,2
	valor médio por adulto	95	95€ - 150€	150.5€ - 225€	225.5€ - 300€	300.5€ - 375€	> 375€	
3	N	18	30	60	39	36	21	267,3
	%	2,4	3,9	7,9	5,1	4,7	2,8	26,8
	valor médio por adulto	63,3	63.3€ - 100€	100€ - 150€	150.3€ - 200€	200.3€ - 250€	> 250 €	
4 <sup>10</sup> e/ou mais	N	8	12	12	16	16	28	92
	%	1	1,6	1,6	2,1	2,1	3,7	12,1
	valor médio por adulto	>= 47.5	47.5€ - 75€	75€ - 112.5€	112.5 - 150€	150.3€ - 187.5 €	> 187.5 €	
Total	N	141	139	198	123	94	67	762
	%	18,5	18,2	26	16,1	12,3	8,8	100

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

Por forma a facilitar a leitura do quadro 3.6, na figura seguinte sistematizar-se-á o total dos indivíduos por agregados e os intervalos de rendimentos considerados.

Figura 3.1: Rendimento mensal dos agregados familiares após beneficiar do RSI



Elaboração própria.

<sup>10</sup> O valor calculado diz respeito a 4 adultos por agregado.

A situação dos indivíduos face ao desemprego é um indicador chave que permite analisar as condições económicas dos agregados familiares. De acordo com o Inquérito aos beneficiários do RSI, 75,3% da população inquirida (entrevistados e seus cônjuges) estava em idade ativa, das quais, 80,6% eram desempregados, e apenas, 19,4% estavam empregados. Desta forma, a maior percentagem de beneficiários do RSI caracteriza-se por serem desempregados, sendo que a maioria se encontra nesta situação há um longo período de tempo. Nos casos de desemprego de longa duração as dificuldades de inserção e consequente autonomização são acrescidas.

*Quadro 3.7 : Condição perante o trabalho*

População Inquirida - Condição perante o trabalho (entrevistado e cônjuge)			
	Nº	% sobre total dos inquiridos população	% sobre total dos ativos inquiridos
Total	575	100	-----
Ativos	433	75,3	100
Empregados	84	14,6	19,4
Desempregados	349	60,7	80,6
Inativos	142	24,7	

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

### 2.3. Escolaridade e Literacia

A análise do nível de escolaridade dos beneficiários e do grau de habilitação mais elevado entre os elementos dos agregados familiares, comparando-o com a média nacional desse mesmo ano, permite avaliar o nível de fragilidade da formação escolar da população beneficiária.

O grau de escolaridade da população alvo (beneficiários do RSI) é nitidamente inferior à média da população residente com idade superior a 15 anos. A nível nacional, 50% da população com idade superior a 15 anos têm, no mínimo, o 3º ciclo, enquanto que, entre os inquiridos, não ultrapassa os 27%. O número de indivíduos beneficiários do RSI que não possuem qualquer nível de escolaridade é significativo (20,5%), constituindo um grande entrave à inserção dos mesmos no mercado de trabalho.

*Quadro 3.8: Nível de escolaridade*

	<b>População residente com mais de 15 anos (INE)</b>	<b>População beneficiária do RSI (inquérito 2011)</b>	<b>Grau de habilitação mais elevado do agregado familiar</b>
Nível de escolaridade mais elevado completo	Percentagem	Percentagem	Percentagem
Nenhum	11,3	20,5	7,1
Básico - 1º Ciclo	25,7	29,3	17,5
Básico - 2º Ciclo	13,3	23,4	27,5
Básico - 3º Ciclo	20,5	17,8	31,4
Secundário e pós Secundário	16,1	8,3	14,4
Superior	13,1	0,7	2,2
Total	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

No que respeita aos níveis de escolaridade por sexo e idade, importa realçar que nas faixas etárias mais jovens beneficiárias do RSI, verifica-se um maior desfasamento comparativamente à população nacional; os homens têm uma taxa de escolaridade inferior à das mulheres, sendo esta uma tendência geral a nível nacional.

A primeira observação pode traduzir um fenómeno de desigualdade social mais recente, associado ao alargamento da escolaridade: é o caso da “descolagem”, por abandono ou insucesso escolar, de um grupo que não acompanhou a sua geração no processo de escolarização obrigatória alargado ao 3º ciclo.

Entre a população inquirida, constata-se que, sobretudo a partir do 3º ciclo, as mulheres possuem um nível de escolaridade mais avançado comparativamente com a dos homens. Desta forma, confirma-se as observações feitas anteriormente, ou seja, a percentagem de mulheres que completou o 3º ciclo é superior.

*Quadro 3.9: Níveis de escolaridade em função do sexo e idade*

	População inquirida	População residente		População inquirida	População residente
<b>Mulheres 15-34</b>			<b>Homens 15-34</b>		
Nenhum	15,1	1,3	Nenhum	16,7	1,6
1º ciclo	16,7	2,4	3º ciclo	16,7	3,4
2º ciclo	31,8	11,2	2º ciclo	55,6	15,1
3º ciclo	27,3	31,5	3º ciclo	5,6	36,4
Secundário	9,1	30,8	Secundário	5,6	29,9
Superior	0	22,8	Superior	0	13,7
<b>Mulheres 15-64</b>			<b>Homens 35-64</b>		
Nenhum	22	6	Nenhum	19,8	5,3
2º ciclo	33,8	31	3º ciclo	29,3	31,8
2º ciclo	17,5	16,1	2º ciclo	27,2	19,3
3º ciclo	17,1	18,5	3º ciclo	15,2	18,9
Secundário	8,7	13	Secundário	7,6	13,2
Superior	0	22,8	Superior	1,1	11,5

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

## 2.4. Motivação para recorrer ao RSI

De acordo com o inquérito realizado aos beneficiários do RSI, em 2011, o principal meio pelo qual estes têm conhecimento do Rendimento Social de Inserção é através de amigos, familiares, vizinhos, conhecidos ou serviços públicos (Relatório RSI:2012:36). No entanto, geralmente, é o próprio indivíduo que toma a iniciativa de requerer esta prestação, ainda que este facto possa variar consoante o perfil do indivíduo e a sua idade. Segundo o inquérito, a população com menos de 40 anos tende a ter mais iniciativa de recorrer ao RSI, a faixa etária dos 40 aos 55, a par da sua vontade própria, são também influenciados e aconselhados pelos técnicos e a população mais envelhecida afirma que o aconselhamento familiar tem um peso relevante na tomada de iniciativa. De entre os fatores para requerer a medida está a juventude e maiores recursos e, maior acesso à informação

*Quadro 3.10: Motivação para recorrer ao RSI em função sexo*

	Até aos 40 anos	Dos 41 aos 55 anos	A partir dos 56
Iniciativa	82%	79,10%	72,8%
Aconselhamento de um familiar	6%	6,1%	14,8%
Aconselhamento de um amigo ou vizinho	3%	3,1%	6,2%
Técnicos	9%	10,4%	3,7%
Outros	0%	1,2%	2,5%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

Quando se analisa uma medida como o RSI, importa ter em conta o tempo médio de inserção. Neste sentido, segundo dados de 2011, os agregados familiares inquiridos beneficiavam desta prestação, em média, há 5 anos. Este valor oscila em função da área geográfica. O norte regista os valores médios mais baixos e mais elevados, ou seja em Braga e Vila Nova de Famalicão são os concelhos em que o tempo médio é menos elevado, cerca de 2 a 3 anos; por oposição, o Concelho de Vila Nova de Gaia e do Porto apresentam os valores médios mais elevados,

*Quadro 3.11: Tempo de inserção por concelhos*

Concelho	Médias < e >
Braga	3,18
Vila Nova de Famalicão	2,27
Gouveia	4,25
Porto	9,25
Vila Nova de Gaia	7,82
Setúbal	6,53
Montijo	6,17

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

A relação entre pobreza e qualificação é uma realidade clara, pelo que quanto maior é o nível de escolaridade menor será, à partida, o tempo médio para conseguir a inserção na sociedade. Os homens inserem-se mais facilmente na sociedade, comparativamente com as mulheres. Indicadores macro económicos como a taxa de desemprego, que penaliza as mulheres, têm um papel importante na explicação de as mulheres sentirem maiores dificuldades de autonomização do Rendimento Social de Inserção, apesar dos níveis de escolaridade destas serem mais elevados, tal como já fora referenciado.

A perda de emprego é a principal razão pela qual os indivíduos recorrem ao RSI. Para os homens, as situações que mais desencadeiam o recurso ao RSI são os problemas de saúde, a insuficiência de prestações e serviços sociais e a toxicodependência. Por outro lado, as mulheres, apontam como principais razões a necessidade de cuidar dos elementos da família por dependência, situações de separação/divorcio/ viuvez, ou a falta de meios para fazer face às despesas.

As mulheres encontram-se numa situação de maior vulnerabilidade social, tendo em conta os salários baixos que auferem (muitas vezes sendo inexistentes), situações de rutura familiar e de, por vezes, terem um papel de cuidadoras informais

Os motivos pelos quais os beneficiários do RSI permanecem mais tempo na medida são: ter familiares a cargo, o endividamento e a prisão. Ao invés, a insuficiência de prestação



de serviços sociais, o desemprego e a redução de salário são vistos como fatores que registam tempos inferiores de permanência na medida.

### 3. Autonomização dos beneficiários

#### 3.1. Acordos de inserção e interação com os técnicos

A pertença institucional da equipa ou do técnico que acompanha os processos influencia o nível de estabilidade do RSI. Os agregados familiares podem ser acompanhados de duas formas: por técnicos de centros distritais ou por equipas protocoladas. Os processos acompanhados pelos centros distritais estão a cargo de um técnico que, em caso de necessidade, poderá recorrer a outros técnicos, enquanto que as equipas protocoladas são, maioritariamente, multidisciplinares sendo apoiados por ajudantes de ação direta. De acordo com o estudo, os técnicos dos centros distritais acompanham cerca de dois terços dos processos, sobretudo em territórios não metropolitanos, enquanto que as equipas protocoladas acompanham um terço ( Relatório RSI,2012:72)

*Quadro 3.12: Protocolo segundo o Tipo de território*

			Metropolitano	Não metropolitano	Total
Protocolos	CDIS	N	187	88	275
		% L	68%	32%	100%
		% C	76%	53,3%	66,9%
	PROT	N	59	77	136
		% L	43,4%	56,6%	100%
		% C	24%	46,7%	33,10%
	Total	N	246	165	411
		% L	59,90%	40,10%	100%
		% C	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

De acordo com o inquérito aos beneficiários do RSI verificou-se que nas equipas protocoladas, a intervenção é mais alargada, nomeadamente a nível da disponibilização de mais recursos bem como na definição de mais ações a desenvolver pelos beneficiários ao nível do acordo de inserção (Relatório RSI:2012:76). Todavia, o inquérito não fornece dados estatísticos que diferencie o tempo de inserção dos indivíduos acompanhados por estas duas entidades.

Os dados apresentados não são indicativos de que não existem apoios e ações ao nível dos centros distritais, no que respeita à formação, emprego e escolarização dos filhos. Aliás, nestes centros a procura ativa de emprego por parte dos beneficiários é condição *sine qua non* para a inserção no mercado de trabalho, e desta forma, para estes beneficiários, o primeiro passo é a inscrição no centro de emprego.

Segundo os dados do inquérito aos beneficiários, os indivíduos acompanhados por equipas protocoladas indicam mais contrapartidas positivas ao nível do acordo de inserção, e apontam as áreas da saúde, emprego e educação como as principais áreas em que recebem mais apoios.( Relatórios do RSI,2012:77). Já os indivíduos acompanhados por centros distritais, mostram-se menos agradados com o acompanhamento e indicam que a maior contrapartida é a prestação (Relatório RSI,2012:77). Desta forma, o tipo de intervenção varia em função da entidade responsável pelo acompanhamento dos processos (cf. Tabela 3.13).

*Quadro 3.13: Contrapartida segundo o tipo de protocolo*

Contrapartida	CDIS	PROT	TOTAL
Possibilidade melhorar vida familiar	29,5%	38,5%	32,4%
Garantia de ter acesso a cuidados de saúde	25,8%	38,5%	30%
Garantia de ter melhores condições de habitação	14,5%	17%	15%
Garantia de melhorar o nível de escolaridade	29,8%	49%	31,1%
Garantia de vir a encontrar um emprego	23,6%	30,4%	25,9%
A par do dinheiro não há outra contrapartida	47,6%	29,6%	41,7%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

Os beneficiários acompanhados por equipas protocoladas, regra geral, têm uma maior consciência do seu percurso na medida, do acordo, da sua revalidação e do seu conteúdo. Estes têm mais presente o momento da assinatura do acordo bem como a sua revalidação e indicam uma explicitação do seu conteúdo por parte dos técnicos, ao contrário dos beneficiários acompanhados pelos técnicos dos centros distritais, em que 40% diz não se lembrar de lhe ser explicado o conteúdo do acordo ou refere que não o fizeram.

*Quadro 3.14: Assinatura do 1º acordo com a entidade de acompanhamento*

		Tipos de Protocolo	
		CDIS	PROT
Recorda-se de ter assinado o 1º acordo de inserção?	Sim	71%	84,1%
	Não	29%	15,9%
Total		100%	100%

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

As características do acompanhamento desenvolvido pelos técnicos aos beneficiários difere se for efetuado por técnicos de centros distritais ou por equipas protocoladas. Ainda que, na sua maioria, indiquem que o apoio é razoável, os beneficiários acompanhados por técnicos distritais criticam a falta de proximidade, visto que em, alguns casos, estes últimos não conhecem plenamente os seus problemas. Quanto aos beneficiários acompanhados por equipas protocoladas, a opinião parece ser consensual, sendo que 82,5% a considera suficiente ( Relatório RSI, 2012:83).

Na equipa protocolada denota-se um maior auxílio. Os beneficiários apoiados por estas equipas referem que os técnicos compreendam e tentam ajudar os beneficiários. De entre os beneficiários dos centros distritais, 25% apontam que os técnicos não atenuam nem se preocupam com as suas dificuldades, sendo as respostas aos seus problemas pouco adequadas. ( Relatório RSI, 2012:96)

O referido pode ser justificado pelo facto de os beneficiários acompanhados pelas equipas protocolares se encontrarem mais vezes com o técnico (em média uma vez por mês) do que as restantes situações onde o contacto é meramente esporádico.

As equipas protocoladas, enquanto equipas multidisciplinares e integradas a nível local, conhecem melhor a realidade do contexto familiar, potenciando um acompanhamento mais aprofundado e regular. Apesar de as equipas protocoladas terem uma intervenção mais abrangente, os dados não nos permitem aferir que “as diferenças de acompanhamento são sinónimo de menor tempo de permanência na medida no caso das equipas protocoladas”. (Relatório RSI,2012:100)

### **3.2.Obrigações e contrapartidas**

Analisando os motivos que desencadearam o recurso ao RSI, verifica-se que os apoios disponibilizados tendem a ir ao encontro das obrigações previstas. Neste sentido, os apoios têm uma tendencial coerência com os problemas dos indivíduos.

Situações de separação ou viuvez implicam incentivos relativamente à saúde e à escolarização dos filhos. A redução de salário incentivou apoios na habitação bem como apoios à renda. A toxicodependência do beneficiário ou de um elemento do agregado familiar é contrariada através da implementação de ações de desintoxicação.

Quando o problema reside na insuficiência de prestações sociais, o apoio centra-se ao nível da educação dos filhos, na saúde e na habitação; já os problemas de saúde tendem a ser atenuados através de apoios à saúde e melhoramento das condições de saneamento.

O desemprego é a principal razão pela qual os indivíduos requerem ao RSI e perante esta situação a estratégia adotada centra-se no emprego e na formação como meio de reinserção no mercado de trabalho. Encontrar um emprego é, para muitos, a única alternativa para sair da condição de beneficiário do RSI visto que seria a única forma de não estarem financeiramente dependentes. (relatório do RSI,2012:150)

Apesar de os beneficiários inquiridos concordarem que existem contrapartidas, cerca de 42% refere que “para além do dinheiro não há mais contrapartidas”. Esta afirmação contraria os pressupostos do RSI tendo em conta que mais do que conceder uma prestação pecuniária, esta medida pretende promover a inserção social dos beneficiários e seus agregados familiares. O perfil destes beneficiários caracteriza-se por viverem isolados ou pertencerem a famílias numerosas, por serem acompanhados por técnicos de centros distritais. Os problemas que motivaram o recurso ao RSI foram maioritariamente a perda de emprego e a incapacidade de fazer face às despesas.

Se para os beneficiários que recorreram ao RSI por insuficiência de rendimentos, a prestação pecuniária pode ser suficiente, para os que o fizeram devido à perda de emprego não poderão encontrar um novo trabalho por meio dessa via.

Uma outra questão que importa analisar prende-se com o facto de 15,9% dos beneficiários inquiridos referirem que não falta nada no acordo de inserção, já 32,5% reforçava o apoio financeiro. O estudo realizado aponta para uma grande percentagem da população não reconhece a dimensão de inserção que é prevista pelo RSI.

São os beneficiários de equipas protocoladas que geralmente indicam existir demasiadas obrigações, cerca de 8,8% face a 7,9% dos centros distritais, estes valores poderão indicar que, na ótica de alguns beneficiários, as ações a desenvolver são excessivas face aos efeitos alcançados. Se por um lado, para os indivíduos que recorrem ao RSI por falta de rendimentos a prestação atribuída é suficiente, para os que perdem o emprego, a solução deveria passar por ativar instrumentos passíveis de facilitar a inserção no mercado de trabalho.

A proporção de beneficiários acompanhados pelos técnicos dos centros distritais que manifestam o excesso de obrigações e o défice de contrapartida é menor (4,2%) do que a proporção de beneficiários acompanhados por equipas protocoladas (7%). Estes dados poderão revelar que alguns beneficiários são da opinião de que as obrigações e ações

desenvolvidas pelos beneficiários são excessivas tendo em conta as contrapartidas que lhes são atribuídas.

Na opinião da maioria dos inquiridos, as necessidades sentidas não conseguem ser supridas através dos recursos e ações desenvolvidas, sendo que a maioria manifesta-se no sentido de obter mais ajudas financeiras para fazer face às despesas do quotidiano. (Relatório RSI:2012:86).

Paralelamente, ainda que alguns beneficiários reconheçam que usufruem de outros apoios como à educação, sentem necessidade que esse seja reforçado. A educação é um dos principais apoios requeridos pelas famílias numerosas cujo número de filhos é elevado, ou por famílias monoparentais que têm a seu cargo duas ou mais crianças. ( Relatório RSI, 2012:88).

As necessidades variam em função da idade dos beneficiários e do tipo de agregado familiar, sendo que o que falta no acordo de inserção é distinto de caso para caso. Os indivíduos que vivem mais isolados apontam como principal necessidade as ajudas financeiras, apoio à saúde e habitação. Os casais sem filhos compartilham destas necessidade, com exceção para a habitação. Todavia, os casais sem filhos estão mais satisfeitos com a medida, visto que cerca de 29% indica que não falta nada no acordo.

Os casais com filhos requerem mais auxílio na alimentação e são da opinião de que deveria haver uma intervenção mais personalizada, por forma a atender às necessidades de cada agregado familiar.

As famílias monoparentais reclamam essencialmente apoios à educação e à inserção laboral. Os restantes casos desejam mais apoios ao nível financeiro e à habitação.

Deste modo, é de esperar que quando se aborda as necessidades mais importantes no âmbito dos acordos de inserção, normalmente, os beneficiários valorizam áreas em que as suas necessidades não são satisfeitas.

### **3.3.Expectativas face ao futuro**

Para além de ser importante compreender as características mais objetivas dos beneficiários e os instrumentos utilizados para tentar inverter a sua situação, importa tentar analisar as dimensões mais subjetivas que estão relacionadas com uma auto- percepção das competências de cada indivíduo, da sua vida e da sua autoimagem. Estes fatores propiciam a projeção do futuro e o desenvolvimento de ações pró-ativas com vista a sua autonomia. Deve-se primeiramente promover competências sociais e pessoais e minimizar as percepções e a auto

imagem negativas e apostar na autonomização, ou seja, apostar em processos de intervenção capazes de colmatar a situação de exclusão social.

A inserção no mercado de trabalho ou a melhoria das condições laborais são passos decisivos na inserção de um individuo na sociedade, pelo que, a maior parte dos beneficiários (60%), quando questionados sobre o que de melhor lhes poderia acontecer, refere que seria arranjar um emprego ou mudar para um melhor. Contudo, um número significativo de beneficiários (42,1%) indica que o que melhor lhe poderia acontecer seria o aumento da prestação do RSI. Este valor pode ser indicativo de uma tendência para uma dependência constante da medida do RSI e uma falta de vontade em autonomizarem-se. (Relatório RSI:2012:104)..

*Quadro 3.15: Melhor acontecimento possível*

O que de melhor lhe poderia acontecer?		
	N	%
Arranjar um emprego ou mudar para um melhor	249	61,3%
Aumentar a prestação do valor do RSI	171	42,1%
Resolver problemas de saúde	117	28,8%
Mudar de casa/ manter-se na sua casa	80	19,7%
Resolver problemas de saúde	17	4,2%
Emigrar / regressar ao país de origem	1	0,2%
Reforma	2	0,5%
Ajuda na alimentação	1	0,2%
Entrar para a faculdade	1	0,2%
Outras respostas	4	1%

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

A necessidade de ter mais ajudas financeiras no âmbito dos acordos de inserção advém do facto de beneficiários terem dificuldades para fazer face às despesas do quotidiano. As despesas com a alimentação são prioritárias e conseguem ser suportadas pela maioria, contudo, as restantes despesas, relacionadas com a habitação e educação, são, muitas vezes, impossíveis de suportar.

Face às dificuldades na satisfação das necessidades mais básicas, é importante compreender o tipo de estratégias adotadas pelos beneficiários para suprir as dificuldades com que se deparam no quotidiano. O inquérito aos beneficiários revela que a maioria recorre a uma estratégia solidária com recurso à família e a amigos (Relatório RSI:2012:105). São poucos os indivíduos que tentam adotar uma estratégia ativa fazendo pequenos serviços.

*Quadro 3.16: Como resolve as suas dificuldades?*

	N	%
Nunca tive	7	1,7%
Passo mal	132	32,2%
Peço à família	185	45,1%
Peço a amigos ou vizinhos	88	21,5%
Peço fiado	49	1,5%
Peço ao patão	6	12%
Procuro instituições	55	13,4%
Faço biscates	19	4,6%
Total	410	100%

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

O tipo de soluções adotadas varia em função de um conjunto de variáveis como a idade, as habilitações escolares, o tipo de família, a zona de residência e o tempo em que se encontram na medida.

Nos territórios menos urbanos, verifica-se um papel mais ativo das redes sociais de proximidade no apoio aos agregados familiares mais vulneráveis. Ao contrário dos meios mais urbanos, nos meios mais pequenos a família e os vizinhos são um apoio fundamental que permite os beneficiários satisfazerem algumas necessidades do dia-a-dia.

Os indivíduos mais jovens, com mais recursos e qualificações tendem a estar mais otimistas face à sua autonomização. De acordo com o estudo, a maioria está ciente de que tem aproveitado as oportunidades e indica que tem muita vontade de aprender, sendo que alguns referem que se encontram em formação. Por seu turno, esta atitude positiva tende a diminuir à medida que a idade aumenta. Estes indivíduos, normalmente apresenta baixas qualificações aliadas a uma atitude de passividade o que dificulta a inserção na sociedade. (Relatório RSI,2012:131)

Os beneficiários que, face às necessidades, procuram prestar qualquer tipo de serviços são os que se encontram há menos tempo na medida, numa média 4/5 anos. Em suma, a idade, as habilitações e um menor tempo de permanência na medida são fatores impulsionadores e promotores de uma atitude de autonomização.

Para a maioria, a possibilidade de deixar de receber o Rendimento Social de Inserção só é possível caso encontrem um emprego. Contudo, tal nem sempre é possível visto que, em alguns casos, devido ao tempo de permanência na medida, ao tipo de agregados e às condições de saúde, este objetivo passa de exequível a inverosímil.

Quanto mais tempo um indivíduo se encontra abrangido pela medida mais dificuldades terá em inserir-se no mercado de trabalho e consequentemente menor será a sua esperança em que isso aconteça, não se imaginando viver sem esta prestação.

O tempo de permanência no RSI influencia a não crença de que num curto espaço de tempo o indivíduo se irá autonomizar, o que explica que alguns destes beneficiários não se imaginem a viver sem esta prestação.

Alguns beneficiários não se imaginam a viver sem o RSI, visto que vêm como remota a possibilidade de encontrar um emprego, sendo esta probabilidade menor com o passar do tempo. Os problemas de saúde são um fator que dificulta a autonomização dos beneficiários, ou seja, quanto maior for o grau de limitação devido a problemas de saúde, menores são as expectativas quanto a alternativas ao RSI. Descrentes da sua condição, os beneficiários do RSI vêm o aumento da prestação como a única solução para melhorar as suas condições de vida.

*Quadro 3.17: Grau de dependência do RSI*

Dependente por problemas mentais ou físicos?	Situação Que Mais Se Identifica		
	Difícilmente viverei sem o RSI	Estimo que no período entre 6 meses a um ano deixarei de precisar do RSI	Estimo que daqui a mais de um ano deixarei de precisar do RSI
Sim	38,2%	19,6%	14,3%
Não	61,8%	80,4%	85,7%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito aos beneficiários do RSI, 2011

Os agregados familiares com mais recursos financeiros e escolares preveem a autonomização da medida a curto prazo e tendem a acreditar mais que no futuro a sua vida irá melhorar. Por outro lado, os agregados com menos recursos perspetivam a possibilidade de autonomização num período de tempo mais alargado, há ainda alguns indivíduos que consideram que no futuro a sua vida vai piorar. A projeção negativa do futuro pode estar relacionada com uma posição de resignação perante as condições de vulnerabilidade em que vivem. Há ainda o caso dos indivíduos que residem sobretudo em áreas metropolitanas e que acreditam que a sua vida se vai manter igual.

Em suma, são os beneficiários mais jovens e com mais recursos que têm uma visão mais otimista relativamente à sua autonomização, estando conscientes de que é necessário aproveitar as oportunidades e valorizarem-se a si próprios, nomeadamente através de formações. Estes beneficiários são mais facilmente integráveis e autonomizáveis. Por outro



lado, verifica-se a existência de um grupo de beneficiários potencialmente dependentes, com uma autoimagem negativa e com baixos recursos económicos e poucas habilitações escolares. Estes indivíduos, normalmente com uma idade mais avançada, já têm uma atitude menos positiva sendo que, entre estes, os que se encontram mais isolados são descrentes de que a sua situação possa vir a melhorar, descartando completamente a hipótese de se autonomizarem. Os indivíduos com menos recursos que habitam em zonas metropolitanas encaram o futuro com negativismo, não sentem motivação para se valorizarem e preveem que a sua vida possa vir a piorar, estando profundamente insatisfeitos com as suas condições de vida.

É preciso ter presente que a intervenção social nem sempre tem como principal fim a autonomização do apoio social. Em algumas situações, o apoio social representa a única forma de manutenção e melhoramento das condições de vida.

## CONCLUSÃO

A concretização desta investigação pressupôs um enquadramento teórico onde se introduziu, definiu e clarificou conceitos como a pobreza e a exclusão social. Verificou-se que o fenómeno da pobreza se expressa aquando da existência da escassez de recursos, impossibilitando os indivíduos de ter um padrão de vida mínimo, significando, geralmente, uma privação mútua. A exclusão social é um conceito mais complexo, comparativamente com o da pobreza e está relacionado com “um défice de participação dos cidadãos na vida social e de satisfação dos seus direitos essenciais de cidadania, desde logo o direito a condições materiais de vida dignas, pelo que a pobreza pode ser tomada como um indicador-chave da exclusão social” (Capucha,2005:4).

Em Portugal, o Estado tem a função de tentar reduzir as desigualdades sociais, através da concessão de um subsídio que visa proteger os indivíduos. São várias as medidas de combate à pobreza, proteção e inclusão social sendo um Rendimento Social de Inserção uma delas. Neste estudo comprovou-se que apesar de haver impactos positivos ao nível do RSI, desde logo o facto de estimular a procura ativa de emprego por parte dos indivíduos, permitir um maior acesso a serviços e informação, promover o desenvolvimento de competência, este nem sempre é suficientemente eficaz para tirar os indivíduos do limiar da pobreza, sendo a situação destes particularmente frágil.

Através da investigação verificou-se que a inserção laboral e consequentemente na sociedade depende de fatores individuais e estruturais. Por um lado, a nível individual, os beneficiários mais jovens e com um nível de formação mais elevado, à partida, conseguirão autonomizar-se mais facilmente e num menor espaço de tempo. A inserção também está relacionada com as expectativas e os projectos de vida, sendo que a valorização pessoal, e a construção de uma autoimagem positiva constitui um fator determinante para a inserção na sociedade.

Chegou-se à conclusão de que se pode distinguir dois polos opostos do ponto de vista da autonomização dos beneficiários do RSI. Por um lado destacam-se os beneficiários potencialmente autonomizáveis e integráveis, que se caracterizam por serem indivíduos mais jovens e com mais recursos que têm uma visão mais otimista relativamente à sua autonomização, acreditando mais facilmente de que no futuro a sua vida irá melhorar. Estes estão conscientes de que é necessário aproveitar as oportunidades e valorizarem-se a si próprios, nomeadamente através de formações. Por norma, o nível de instrução destes

indivíduos é superior aos restantes beneficiários o que influencia a probabilidade de encontrar um emprego mais rapidamente.

No polo oposto encontram-se os beneficiários potencialmente dependentes, cujos escassos recursos financeiros e escolares, aliados a uma auto imagem negativa dificulta o processo de inserção social. Na grande maioria dos casos, estes indivíduos habitam em meios não metropolitanos, o que constitui um entrave para uma possível inserção no mercado de trabalho tendo em conta que nestes há consideravelmente menos oportunidades de trabalho. Alguns destes indivíduos, normalmente com uma idade mais avançada são descrentes de que a sua situação possa vir a melhorar, descartando, muitas vezes, a hipótese de se virem a autonomizar.

Permanecer no RSI durante um longo período de tempo é um fator que dificulta a inserção já que quanto maior for o tempo de dependência menor será a probabilidade de autonomização.

Concluiu-se também que as mulheres são penalizadas face aos homens no que concerne à inserção na sociedade e no mercado de trabalho.

Apesar do Rendimento Social de Inserção, enquanto política social ativa, ter como objetivo garantir as condições mínimas de sobrevivência e desta forma incidir sobre os agregados familiares mais vulneráveis, nem sempre consegue tirar essas famílias do limiar de pobreza. Na sua grande maioria, os indivíduos e os seus agregados familiares estão em condições bastante precárias vivendo trajetos de reprodução de pobreza que põe em risco a satisfação das suas necessidades básicas, nomeadamente ao nível da alimentação e da saúde.

Com esta investigação comprovou-se a hipótese de que o tipo de acompanhamento aos beneficiários do RSI varia em função dos técnicos e do território. Os beneficiários residentes em territórios metropolitanos são acompanhados maioritariamente por técnicos de centros distritais, enquanto que os indivíduos de territórios não metropolitanos são acompanhados por equipas protocoladas. Estas entidades adotam formas de intervenção distintas tendo resultados igualmente diversos, procurando sempre adaptar o tipo de intervenção ao perfil do beneficiário e seu agregado familiar. Pôde-se verificar uma intervenção mais ampla por parte das equipas protocoladas o que se reflete nas contrapartidas reconhecidas pelos beneficiários no âmbito do acordo, nomeadamente ao nível da saúde e da vida familiar, todavia o inquérito não fornece dados estatísticos que diferencie o tempo de inserção dos indivíduos acompanhados por estas duas entidades.

Os dados comprovam que o desemprego é a principal razão pela qual os indivíduos requerem o RSI, sendo este um indicador chave que permite analisar as condições económicas dos agregados familiares. Perante esta situação a estratégia adotada deverá passar pela aposta no emprego e na formação como meio de reinserção no mercado de trabalho.(relatório do RSI,2012:150). Fica assim verificada a hipótese de que a situação de desemprego é um fator que contribui para a crescente dependência dos beneficiários.

Como forma de melhorar os efeitos do RSI dever-se-ia apostar num reforço ao nível dos recursos de inserção no mercado de trabalho, nomeadamente através da formação profissional e de incentivos à criação do próprio emprego ou desenvolvendo competências que permitissem a estes beneficiários serem úteis na sociedade. Seria igualmente importante que as ações desenvolvidas fossem pensadas ao nível individual tendo como objetivo primeiro a adaptação de respostas às especificidades de cada beneficiário.

Como pistas para futuros trabalhos e tendo em conta que neste estudo foi analisada a perspectiva dos beneficiários sobre Rendimento Social de Inserção, em futuras investigações seria interessante debruçar-se sobre a perspectiva dos técnicos que acompanham estes indivíduos e compará-las entre si. Poder-se-á também estudar, nos casos em que o programa de Inserção não tem o sucesso esperado, quais os principais obstáculos que conduzem a que nunca se chegue a uma verdadeira autonomização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, José; Luís Bomba, Teresa Matias, Isabel, Rodrigues, Carlos Farinha e Matos, Gisela (2002), *Distribuição de rendimentos e condições de vida in DEPP/MTS, Portugal 1995-2000: perspectivas da evolução social*, Oeiras, Celta.
- Almeida, João Ferreira de Almeida, Luís Capucha, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, Elizabeth Reis e Isabel Nicolau (1992). *Exclusão social - Fatores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Amaro, Rogério Roque, Ana Rita Monteiro e Amélia Bastos (2001), “Pobreza e Exclusão Social nas Sociedades Contemporâneas, *Revista Formar*, 40, pp. 3-21.
- Amaro, Rogério (1992), “Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria”, 4, pp.35-70
- Almeida, Vasco (2001), “O Estado, a economia e as despesas públicas em Portugal 1974-2000”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, II, (2), pp.189-212.
- Almeida, João.Ferreira. (2003). *Integração social e exclusão social :algumas questões*, Social, *Análise social*, n.º 123, 1993, p. 829-834
- Alves, Pacheco (1997). “A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhaga”, *Scielo*, pp. 142-166
- Alves, Sónia (2010). *O Social, o Espacial e o Político na Pobreza e na Exclusão*, Tese de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE
- Amaro, Rogério Roque, Ana Rita Monteiro e Amélia Bastos (2001), “Pobreza e Exclusão Social nas Sociedades Contemporâneas”, *Revista Formar*, 40, pp. 3-21.
- Amaro, Roque (s.d.), *A exclusão social hoje*, Instituto S. Tomás de Aquino. Consultado em [http://www.triplov.org/ista/cadernos/cad\\_09/amaro.html](http://www.triplov.org/ista/cadernos/cad_09/amaro.html).
- Baptista, Isabel; Cabrita, Jorge (2009), *Regimes de Rendimento Mínimo - Um Estudo das Políticas Nacionais*. Portugal, CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social;
- Beverly, Sondra; Sherraden, Michael (1995). Investment in human development as a social development strategy. *Social Development Issues*, 19(1), 1-18
- Branco, Francisco (1999). “A acção social hoje e as perspectivas futuras no contexto nacional e Europeu” in *A Acção Social em debate*. Lisboa. DGAS-CRRSL

- Castel, Robert (1998), *As metamorfoses da Questão Social – uma crónica do salário*, Petrópolis, Editora Vozes
- Castel, Robert (2005), *Devenir de l'État providence et travail social*, Paris, La Découverte.
- Clavel, Gilbert (2004), *A Sociedade da Exclusão. Compreendê-la para dela sair*, Porto: Porto Editora.
- Capucha, Luís (1998), *Exclusão social e acesso ao emprego: paralelas que podem convergir, Sociedade e Trabalho*, nº 3, pp. 60/69.
- Capucha, Luís, Maria das Dores Guerreiro, Joaquim Bernardo, Francisco Madelino, Alexandre Calado e Sónia Vladimira Correia (2005), *Formulação de propostas de concepção estratégica das intervenções operacionais no domínio da inclusão social*, Lisboa, ISCTE.
- Capucha, Luís (2005), *Desafios da pobreza*. Oeiras, Celta Editora.
- Comissão Nacional do RSI - Seminário Europeu | RSI (2010), *Um Direito à Integração Social*. Lisboa: Instituto da Segurança Social I.P.
- Costa, A. (1998), *Exclusões Sociais*, Lisboa: Fundação Mário Soares, Gradiva.
- Costa, A (coord.), et al. (2008), *Um Olhar sobre a Pobreza - Vulnerabilidades e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Lisboa: Gradiva.
- Diogo, Afonso (2007), *Pobreza, trabalho, identidade*. Lisboa: Celta.
- Dias, Maria (2010). *Os beneficiários do Rendimento Social de Inserção: trajetórias sociais e processos de inclusão*. Mestrado em Sociologia, Faculdade de letrada da Universidade do Porto
- Estivill, Jordi (2000), “Uma perspectiva desde o Sul: cores diferentes para um mesmo mosaico europeu”, Seminário europeu - *políticas e instrumentos de combate à pobreza na união europeia: a garantia de um rendimento mínimo*, pp.167-193.
- Estivill, Jordi (2003), *Panorama da luta contra a exclusão social. Conceitos e estratégias*, Genebra, Organização Internacional do Trabalho; Bureau Internacional do Trabalho – STEP/Portugal.
- Ferreira, Leonor Vasconcelos (2005), *Dinâmica de Rendimentos Persistência da Pobreza e Políticas Sociais em Portugal*, Porto, FEP
- Giddens, Anthony (2007), *A Europa na Era Global*, Lisboa, Editorial Presença
- Instituto Nacional de Estatística (2012) *Rendimento e Condições de Vida*

- Lima, Marinús Pires (1981), *Inquérito Sociológico – Problemas de Metodologia*, Editorial Presença, Lisboa.
- Moreira, Jardim (2003), *PNAI 2003-2005: uma segunda oportunidade?*, Rediteia 32: 2.
- Organização Internacional do Trabalho (2003), *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- Paugam, Serge. (2003). *Desqualificação Social: Ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo. Educ & Cortez.
- Pereirinha, José. (2008), *Política Social: formas de actuação no contexto europeu*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Quivy, R raymond.; Campenhoudt, Luc Van (2003), *Manual de investigação em ciências sociais*. 3ª Ed. Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.
- Relatório Final do RSI (2012), Impactos dos Acordos de Inserção no Desempenho do RSI, Dinamia'cet, ISCTE
- Rendimento Social de Inserção (2008) Relatório anual de execução, 2007. Edição Instituto da Segurança Social, IP. Lisboa.
- Relatório de execução do RSI. Relatório anual 2009. Coord. Alda Gonçalves e Carlos Palma. Instituto da Segurança Social, Lisboa
- Rodrigues, Farinha (2009). *O RSI em Portugal – O impacto do RSI na distribuição do rendimento e exclusão*. Comunicação Seminário Europeu “RSI – Um direito à integração social” – Centro de Congressos de Lisboa.
- Rodrigues, Eduardo Vítor (2010a), *Escassos Caminhos: os Processos de Imobilização Social dos Beneficiários do Rendimento Social de Inserção*. Porto: Afrontamento.
- Rodrigues, Eduardo Vítor (2010b). Rendimento Social de Inserção e Reforço da Cidadania. *Revista Pretextos*, Instituto da Segurança Social, I.P., nº 37.

Rodrigues, Eduardo Vítor, Florbela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes e Susana Januário (1999), “A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal”, *Sociologia*, 9 (1), pp. 63-100

Silva, Manuela. (1994). *Política Social: Uma incursão no futuro* in Estudos de económica, LX ISEG

Turok, Ivan; Ade Keams e R. Goodlang (1999), *Social exclusion – In what sense a planing problema*, *Town Planing Review*, 70 (3)

Xiberras, Martine (1993). *As Teorias da Exclusão: Para uma Construção do Imaginário do Desvio*, Colecção Epistemologia e Sociedade, Lisboa: Instituto Piaget

## **Legislação**

PORTUGAL - Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho – Rendimento Mínimo Garantido. 1996.

PORTUGAL - Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio – Revoga o Rendimento Mínimo Garantido e cria o Rendimento Social de Inserção. 2003.

PORTUGAL - declaração de rectificação n.º 7/2003, de 29 de maio - retifica a Lei n.º 13/2003. 2003.

PORTUGAL - Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro – Regulamentação do rendimento social de Inserção. 2003.

PORTUGAL - lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto - Altera a a Lei n.º 13/2003. 2005.

PORTUGAL - Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro - Altera e republica o Decreto-Lei n.º 283/2003. 2006.

PORTUGAL - Lei nº 53-B/2006, de 29 de Dezembro – Institui o Indexante dos apoios sociais (IAS). 2006.

PORTUGAL - Lei n.º 4/200, de 16 de Janeiro - Aprova as bases gerais do sistema de



segurança social. 2007.

PORTUGAL - Decreto-Lei n.º 70/2010, de 18 de Junho - Regula a condição de recursos e altera a Lei n.º 13/2003 e o Decreto-Lei n.º 283/2003. 2010.

## ANEXOS

Quadro I. Princípios e destinatários das medidas do Rendimento Mínimo ou equivalente na Europa

País e data	Designação	Princípios	Destinatários
Portugal 1998	Rendimento Social de Inserção	Prestação do regime não contributivo com um programa de integração social associado, com o objectivo de assegurar aos indivíduos e famílias recursos suficientes para cobrir as suas necessidades básicas, ao mesmo tempo que favorece sua integração social e profissional. Direito subjectivo. Montantes diferenciais.	Indivíduos e Famílias
Espanha 1989	Renda Mínima de Inserção	Combater a pobreza através de apoio económico, para assegurar necessidades básicas. Direito subjectivo, não discricionário. Por vezes, sujeito ao orçamento disponível.	Indivíduos e Famílias
Dinamarca 1961	Benefício à fixação	Apoio através de medidas de activação e prestações em géneros para pessoas sem meios suficientes por motivos específicos (doença, desemprego) Direito subjectivo, discricionário.	Indivíduos, casais. Crianças têm direito pessoal
Finlândia	Assistência Social	Apoio dado a indivíduo ou família temporariamente sem meios suficientes para suportar custo de vida.	Direito individual
Noruega	Prestação de Subsistência	Assegurar subsistência das pessoas de modo a cobrir as suas necessidades básicas. Direito subjectivo, discricionário. Municípios obrigados a apoiar social e financeiramente.	Direito individual
Suécia	Assistência Social	Apoio dado a indivíduo ou família temporariamente sem meios suficientes para suportar custo de vida.	Direito individual
Irlanda 1977	Prestação Complementar de Bem-estar Social	Rendimento semanal para pessoas com poucos ou nenhuns recursos.	Indivíduos e Famílias
Reino Unido 1980	Apoio ao Rendimento	Esquema financiado pelos impostos, que serve para apoiar pessoas que não trabalham a tempo inteiro, não obrigadas a registar-se como desempregadas e cujo rendimento total está abaixo de um limite mínimo. Montante diferencial.	

País e data	Designação	Princípios	Destinatários
Bélgica 1974	Direito à Integração Social	Garantir o direito à integração social através de um emprego ou de um rendimento, associado ou não a um projecto de integração. O rendimento de integração deve assegurar um rendimento mínimo a quem não dispõe de recursos suficientes e é incapaz de os procurar por si mesmo. Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não discricionário.	Direito individual
Alemanha 1982	Assistência Social	Apoiar os beneficiários a manter um nível de vida decente e a autonomizarem-se da assistência social Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não discricionário.	Indivíduos ou membros de um agregado
França 1988	Rendimento Mínimo de Inserção <sup>2</sup>	Disponibilizar, a quem necessita, um rendimento que lhes permita cumprir condições essenciais e encorajar à integração social e profissional. Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não discricionário.	Direito individual
Luxemburgo 1986	Rendimento Mínimo Garantido	Lutar contra Exclusão Social. Garantir meios necessários para um nível decente de vida e medidas de integração social e profissional. O RMG pode ser uma prestação de inserção ou uma prestação suplementar para compensar a diferença entre os montantes mais elevados de RMG e a soma dos recursos de um agregado. Direito subjectivo, não discricionário.	Direito universal

País	Designação	Princípios	Destinatários
Holanda 1983	Assistência Social	Prestar assistência financeira a todos os cidadãos que não conseguem manter-se ou manter-se adequadamente. Apoio apenas cobre despesas essenciais até o beneficiário se autonomizar deste apoio. Municípios podem providenciar outras prestações e apoios.	Direito individual; Agregados (a partir de um titular).
Áustria	Assistência Social	Apoio para proporcionar vida decente a quem dele necessita. Montante diferencial (princípio da subsidiariedade) Não-arbitrário.	Pessoas a título individual e famílias
Polónia	Assistência Social	Ajudar pessoas e famílias a ultrapassar problemas que não conseguem resolver apenas com os seus recursos Direito subjectivo, discricionário.	Residentes Permanents
República Checa	Benefícios para Necessidades Materiais	Assegurar necessidades básicas do dia-a-dia e de habitação, através de 3 apoios: 1.Minimo de Vida 2.Minimo de Subsistência 3.Suplemento para habitação	Residentes permanentes, trabalhadores migrantes, Cidadãos da UE
Eslováquia	Benefícios para Necessidades Materiais	Benefício para assegurar rendimento mínimo aos que não têm forma de manter condições básicas de sobrevivência. Direito subjectivo, não discricionário.	Pessoas a título individual e famílias
Eslovénia	Assistência Social Financeira	Prestar ajuda financeira e social a indivíduos e famílias que, por motivos que lhes são alheios, estão temporariamente incapazes de se sustentar.	Residentes permanentes
Estónia	Benefício de Subsistência	Montante diferencial para garantir um rendimento mínimo a todos os residentes.	Indivíduos
Letónia	Rendimento Mínimo Garantido	Assegurar rendimento mínimo para famílias em determinadas situações. Pode ser em dinheiro ou géneros. É calculado a partir da diferença entre rendimentos familiares e limite fixado. Municípios podem pagar prestações adicionais, desde que haja orçamento para isso.	Cidadãos e não cidadãos a quem foi atribuído nº de identificação pessoal

País	Designação	Princípios	Destinatários
Lituânia	Benefício Social	Montante diferencial sujeito a prova de recursos.	Família <sup>2</sup>
Roménia	Ajuda Social	Esquema universal de Assistência Social, financiado pelos orçamentos locais. De acordo com princípio de solidariedade, este apoio pretende cobrir necessidades básicas através de um rendimento mínimo de apoio.	Indivíduos e Famílias
Bulgária	Prestação Social Mensal	Montante diferencial, de titularidade discricionária, que visa apoiar cidadãos que não conseguem satisfazer as suas necessidades básicas sem a ajuda de terceiros.	Indivíduos e Famílias <sup>34</sup>
Chipre	Assistência Social	Assegurar um padrão mínimo de vida a pessoas (e famílias) que não têm recursos financeiros suficientes para as suas necessidades básicas e especiais. Direito subjectivo, montantes diferenciais. É um último recurso e subsidiário a outros apoios.	Indivíduo e seus dependentes
Malta	Assistência Social	Direito subjectivo correspondente a uma prestação diferencial que visa assegurar um rendimento mínimo a quem não se consegue sustentar.	Titular do agregado

Fonte: Entre a fobia da cigarra e a apologia da formiga: a inclusão ativa e os esquemas de rendimento mínimo na Europa, 2009