



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Título:

O impacto da Rede Local de Intervenção Social no combate à pobreza e à exclusão social

Nome da candidata:

Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral

Mestrado em Economia Social e Solidária

Orientador:

Doutor Rogério Roque Amaro, Professor Associado
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2021



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Título:

O impacto da Rede Local de Intervenção Social no combate à pobreza e à exclusão social

Nome da candidata:

Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral

Mestrado em Economia Social e Solidária

Orientador:

Doutor Rogério Roque Amaro, Professor Associado
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2021

Título O Impacto da Rede Local de Intervenção Social no combate à pobreza e à exclusão social

Autor Mariana Ribeiro Ferreira

Título O Impacto da Rede Local de Intervenção Social no combate à pobreza e à exclusão social

Autor Mariana Ribeiro Ferreira

Solidariedade (...) é pensar e agir em termos de comunidade (...) é também lutar contra as causas estruturais da pobreza, a desigualdade, a falta de trabalho, a terra e a casa, a negação dos direitos sociais e laborais.

(Papa Francisco, Carta Encíclica Fratelli Tutti sobre a fraternidade e a amizade social, 3 de outubro de 2020)

Agradecimento

O caminho percorrido para aqui chegar foi feito com muita partilha, entusiasmo, entreaajuda e resiliência.

Agradeço a todos os profissionais das instituições que se disponibilizaram para partilhar a sua experiência, que enriqueceu e tornou possível este trabalho, especialmente numa altura em que a pandemia lhes trouxe enormes desafios.

Ao meu orientador, Professor Doutor Rogério Roque Amaro, mestre da Economia Social e Solidária, que ditou a minha candidatura a este mestrado, agradeço a forma entusiasta com que aceitou orientar este trabalho e todos os ensinamentos transmitidos neste processo.

Agradeço à Joana e à Salomé, amigas presentes e disponíveis, que me fizeram sentir sempre acompanhada neste caminho, sobretudo nos momentos de impasse em que a sua entreaajuda foi determinante.

Um agradecimento muito especial à minha adorada e querida família. Pela sua paciência e compreensão para os momentos de ausência e de maior exigência e pelo apoio incondicional. Cada um de vós é motor da minha resiliência.

Deixo ainda um agradecimento a todas as pessoas com quem me tenho cruzado, profissional e pessoalmente, e que têm contribuído para desenvolver o meu interesse e dedicação aos temas da economia social e solidária.

Resumo

A investigação desenvolvida teve como objetivo avaliar o impacto da Rede Local de Intervenção Social no combate à pobreza e à exclusão social.

Nenhum território está imune aos fenómenos da pobreza e da exclusão social e a sua erradicação é um dos principais desafios do desenvolvimento. A medida de política social Rede Local de Intervenção Social, criada para responder a estes fenómenos, veio estimular a existência de uma melhor cooperação entre os territórios, melhor coordenação entre diferentes políticas públicas e mais participação de atores de âmbito alargado, através de parcerias de base territorial.

Ao longo desta dissertação procurou-se apresentar como decorreu, efetivamente, o desenvolvimento desta medida, que papel assumiu a Rede Social neste processo e como foi apropriada por mais de uma centena de entidades da economia social que a puseram em prática, através de serviços de atendimento e acompanhamento social de proximidade. Com efeito, esta abordagem permitiu minimizar algumas dimensões da pobreza e da exclusão social e melhorou, igualmente, a qualidade do serviço prestado aos beneficiários.

Utilizou-se uma metodologia orientada pela abordagem quantitativa, baseada nos indicadores de execução da medida da base de dados do Instituto da Segurança Social, e também qualitativa, através de entrevistas a coordenadores de projetos da Rede Local de Intervenção Social nas entidades da economia social.

Palavras chave: economia social e solidária, pobreza, exclusão social, rede social, intervenção social, atendimento e acompanhamento social

Abstract

The thesis aims to assess the impact of the Local Social Intervention Network (Rede Local de Intervenção Social) supporting the combat against poverty and social exclusion.

There is no territory that is immune to the phenomenon of poverty and social exclusion and one of the hardest challenges for development is to eradicate these problems. The social political implementation of the Local Social Intervention Network (Rede Local de Intervenção Social), established to respond to these problems, has stimulated territorial cooperation cohesion. Better coordination between public policies and a broader participation through territorial based partnerships.

The thesis seeks to present how the application of this policy has, effectively, made an impact. The role of the Local Social Intervention Network (Rede Local de Intervenção Social) in this process and the appropriation by more than a hundred Social Economy Organizations that took it into practise through proximity services of attendance and social monitoring. The result of this new approach had a positive effect to minimize some dimensions of poverty and social exclusion and, likewise, improved the service provided to the beneficiaries.

The used methodology was an oriented quantity approach, analysing performance ratios provided by the Social Welfare Institute (Instituto da Segurança Social) and, also, a qualitative method through personal interviews to Local Social Intervention Network (Rede Local de Intervenção Social) project coordinators from participative Social and Solidarity Economy Organizations.

Keywords: Social and Solidarity Economy, poverty and social exclusion, social network, social intervention, attendance and social monitoring

Índice geral

Agradecimento	iii
Resumo.....	v
Abstract.....	vii
Índice geral.....	ix
Índice de quadros.....	xi
Glossário de siglas	xii

CAPÍTULO 1

Enquadramento do estudo	1
1.1. Apresentação e justificação do tema.....	1
1.2. Objeto de estudo empírico	2
1.3. Questão de partida.....	3
1.4. Objetivos do estudo.....	3
1.4.1. Objetivo principal.....	3
1.4.2. Objetivos específicos	3
1.5. Apresentação da dissertação	4
1.6. Dificuldades encontradas	4

CAPÍTULO 2

Pobreza e exclusão social	5
2.1. Conceitos	5
2.2. Evolução recente das condições de vida em Portugal.....	10
2.3. Medidas e políticas de prevenção e de combate à pobreza e à exclusão social	14
2.3.1. O Rendimento Social de Inserção	18
2.3.2. O Programa da Rede Social.....	22
2.3.3. O Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social	24
2.3.4. O Atendimento Integrado	25

CAPÍTULO 3

A Economia Social e Solidária	27
3.1. Apresentação dos conceitos	27
3.1.1. Cooperação entre o Estado e as entidades da Economia Social	35
3.1.2. Descentralização e desconcentração.....	40
3.1.3. Governança local partilhada e participativa.....	43
3.2. A Inovação Social	46

CAPÍTULO 4

A Rede Local de Intervenção Social	49
4.1. O contexto económico e social.....	49
4.2. Quadro Jurídico-Legal da RLIS	52
4.3. Objetivos e modelo de funcionamento da RLIS.....	56
4.4. Dados de execução dos projetos RLIS.....	58

CAPÍTULO 5

Principais resultados da pesquisa realizada.....	67
5.1. Grelha Analítica.....	67
5.2. Opções metodológicas.....	69
5.3. Entrevistas - Instrumento de recolha de dados.....	71
5.4. Apresentação, análise e interpretação dos dados recolhidos nas entrevistas	72

CAPÍTULO 6

Conclusões.....	83
Referências Bibliográficas	89

Índice de quadros

Quadro 2.1 - Famílias e indivíduos beneficiários do RSI entre 2010 e 2018.....	21
Quadro 3.2 - Acordos de cooperação para Atendimento Social	40
Quadro 3.3 - Protocolos RSI em vigor entre 2014 e 2018	40
Quadro 4.1 - Distribuição Geográfica dos Projetos RLIS 2016-2018	58
Quadro 4.2- Indicadores Gerais dos Projetos RLIS entre dezembro de 2015 e junho de 2020	59
Quadro 4.3 - Indicadores Gerais dos Projetos RLIS entre janeiro de 2016 e dezembro de 2018	60
Quadro 4.4 - Total de Atendimentos RLIS do tipo atendimento social	60
Quadro 4.5 - Total de Acompanhamentos RLIS	60
Quadro 4.6 - Total de Atendimentos (do âmbito atendimento social) e Acompanhamentos RLIS	61
Quadro 4.7 - Atendimentos/Acompanhamentos efetuados a beneficiários de processos familiares ativos, pelos técnicos das equipas dos Centros Distritais da Segurança Social ...	62
Quadro 4.8 - Processos Familiares Ativos (Novos) pelos técnicos dos Centros Distritais da Segurança Social	62
Quadro 4.9 - N.º de Acordos de Intervenção Social concluídos.....	63
Quadro 4.10 - N.º AIS concluídos com 50% ou mais de ações concluídas.....	64
Quadro 4.11 - N.º AIS concluídos com 50% ou mais de ações concluídas com efeitos correspondentes.....	64
Quadro 4.12 - Articulação com outros serviços no âmbito do Atendimento Social.....	65
Quadro 4.13 - Articulação com outros serviços no âmbito do Acompanhamento Social.....	66
Quadro 5.1 - Grelha Analítica.....	68
Quadro 5.2 - Apresentação das entidades entrevistadas	73
Quadro 5.3 - Aspetos positivos e negativos identificados pelas entidades entrevistadas	75
Quadro 5.4 - Tipos de pobreza e alterações verificadas nos projetos RLIS geridos pelas entidades entrevistadas.....	76
Quadro 5.5 - Resumo das respostas dadas pelas entidades entrevistadas na dimensão Acesso à Saúde	79
Quadro 5.6 - Resumo das respostas dadas pelas entidades entrevistadas nas dimensões envolvimento dos beneficiários, parcerias na Rede Social e autonomia na gestão dos processos.....	80

Glossário de siglas

AIS - Acordos de Intervenção Social

CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social

CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CLAS - Conselhos Locais de Ação Social

CNIS - Confederação Nacional das Instituições Sociais de Solidariedade

CPCJ - Comissões de Proteção de Crianças e Jovens

CRP - Constituição da República Portuguesa

CSES - Conta Satélite da Economia Social

CSF - Comissões Sociais de Freguesia

EFTA - Associação Europeia de Comércio Livre (em inglês: *European Free Trade Association*)

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE - Fundo Social Europeu

IAS - indexante dos apoios sociais

IBE - Índice de Bem-estar

ICOR - Inquérito às Condições de Vida e Rendimento.

INE - Instituto Nacional de Estatística

IOF - Inquérito aos Orçamentos Familiares

IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISS,IP - Instituto da Segurança Social

NLI - Núcleos Locais de Inserção

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PES - Programa de Emergência Social

PNAI - Plano Nacional de Ação para a Inclusão

PNLCP - Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal

POPH - Programa Operacional Potencial Humano

RBI - Rendimento Básico Incondicional

RLIS - Rede Local de Intervenção Social

RMG - Rendimento Mínimo Garantido

RSI - Rendimento Social de Inserção

SAAS - Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social

UE - União Europeia

VAB - Valor Acrescentado Bruto

CAPÍTULO 1

Enquadramento do estudo

1.1. Apresentação e justificação do tema

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado em Economia Social e Solidária do ISCTE-IUL e centra-se na avaliação da implementação da Rede Local de Intervenção Social (RLIS), enquanto instrumento de combate à pobreza e à exclusão social.

O aprofundamento teórico dos conceitos elencados, analisados numa perspetiva histórica e também relacional, e ainda de outros que com estes também se relacionam, permitirá analisar o estado da arte do atual quadro conceptual. Importa sublinhar que o conjunto de conceitos mobilizados para esta tese é alargado e diverso e que a conjugação que aqui se propõe não é muito habitual. Efetivamente, esta articulação combinada de conceitos e de autores, de diversas épocas, países e origens académicas permitiu estudar uma grande diversidade de pensamentos e aproximar a teoria da prática, relacionando o conceito de pobreza com a inovação social e o de exclusão social com a governança partilhada e participada, a título de exemplos.

Assim, a principal utilidade social da presente investigação prende-se com a avaliação do impacto do trabalho técnico de proximidade desenvolvido pelos projetos da RLIS no combate à pobreza e à exclusão social e em que medida a contratualização do Estado, com as entidades da economia social, da resposta de atendimento e acompanhamento social foi benéfica para os seus destinatários. A dimensão de análise da governança local partilhada e participativa, designadamente no contexto das Redes Sociais, também se reveste de grande utilidade social, sobretudo num contexto em que se assiste, cada vez mais, a uma alteração da importância dos agentes ativos no desenvolvimento social de cada território.

Logo, também numa perspetiva de análise política, a presente investigação aborda um movimento atual e relevante a que estamos a assistir, que é a transferência de competências em matéria de ação social para as autarquias, numa altura em que toda a legislação que a regula está publicada, estando atualmente constituída a equipa que procederá à sua implementação, junto do Instituto da Segurança Social (ISS,IP). Neste âmbito, e no respeito à cooperação entre o Estado e o Setor Social, que se alarga com a implementação da RLIS, importa relembrar o seu longo percurso histórico em Portugal, avaliar como tem vindo a ser operacionalizada a contratualização de prestação de serviços sociais e em que medida os instrumentos em vigor favorecem a existência de uma governança partilhada e participada.

Atendendo ao facto de a autora desta dissertação ter estado diretamente envolvida no trabalho de conceção e de implementação dos projetos piloto da RLIS, o desenvolvimento deste trabalho reveste-se de um interesse pessoal muito vincado. Concretiza-se, desta forma, o interesse de conhecer em detalhe e de poder avaliar como se desenrolou a aplicação deste

instrumento de intervenção social e que resultados se conseguiram alcançar junto dos seus beneficiários em primeiro lugar, mas também junto das entidades que o implementaram.

É sempre importante devolver informação ao cidadão sobre a utilização de recursos públicos, das suas consequências e resultados, procedendo-se à avaliação, a *posteriori*, de políticas e programas. Na maioria das vezes, as iniciativas são apresentadas e mediatizadas, com muitos esforços comunicacionais, quando os seus efeitos reais, sucessos e insucessos, não merecem a mesma atenção. Para Ferrão e Mourato (2010), a avaliação de políticas públicas é cada vez mais relevante para os cidadãos, tendencialmente mais participativos e com acesso a mais informação, e que pode funcionar como um fator de reforço da confiança em relação ao Estado e aos decisores políticos. Apesar da existência de obrigações legais relativamente à avaliação de políticas públicas, designadamente junto da Comissão Europeia por parte dos Estados Membros em matérias que envolvem fundos comunitários, o Estado deveria ter como objetivo transversal avaliar todas as suas políticas, especialmente as que implicam alguma inovação, e devolver essa informação aos cidadãos, de forma transparente e acessível.

1.2. Objeto de estudo empírico

A presente dissertação de mestrado tem como objeto o estudo da RLIS, no período temporal compreendido entre 2016 e 2018, designadamente o impacto da intervenção destas equipas de proximidade no combate à pobreza e à exclusão social. A informação publicada sobre a RLIS ainda é escassa, não havendo à data uma avaliação desta medida que nos permita identificar os fatores chave desta intervenção social de proximidade, nem o contributo da economia social e solidária na sua execução.

O trabalho que se apresenta comporta várias dimensões de análise: 1) desde logo, os conceitos de pobreza e de exclusão social, o que os distingue e onde se complementam, bem como a análise das condições sociais e de vida em Portugal; 2) o estudo da evolução das medidas e políticas de combate à pobreza e à exclusão social desenvolvidas no nosso País; 3) o papel da economia social e solidária no combate à pobreza e à exclusão social, o que envolve o conhecimento da sua história, dos seus conceitos e da legislação das últimas décadas; 4) as dimensões territoriais da intervenção social, passando pela Rede Social, a descentralização e governança local participada e partilhada.

A investigação sobre a RLIS exige também que se apresente o contexto económico e social que incentivou o seu surgimento e que se analise toda a legislação produzida depois da sua conceptualização. Os dados de execução, em bruto, cedidos pelo Instituto da Segurança Social (ISS, I.P.) permitiram que se analisasse, de forma quantificada, a evolução desta medida nos territórios selecionados, sendo complementados pelas entrevistas realizadas e pelos relatórios dos projetos RLIS, numa vertente qualitativa.

1.3. Questão de partida

A presente tese pretende responder à seguinte questão: O modelo de intervenção previsto na RLIS permitiu atingir melhores resultados no combate à pobreza e à exclusão social?

Com a obtenção de resposta a esta pergunta poder-se-á, eventualmente, identificar sugestões práticas de melhoria às atuais políticas públicas de combate à pobreza e à exclusão social, bem como orientações sobre modelos inovadores que potenciem a participação dos beneficiários na intervenção e a governança partilhada nos territórios. O principal objetivo do estudo desta política pública é, assim, o de avaliar a boa coordenação com outros instrumentos de política, ou, ainda, a ocorrência de alterações sociais com significado (Ferrão & Mourato, 2010).

1.4. Objetivos do estudo

1.4.1. Objetivo principal

Contribuir para o aumento do conhecimento sobre o funcionamento da RLIS e da eficácia da sua intervenção no combate à pobreza e à exclusão social.

1.4.2. Objetivos específicos

Tendo em consideração o histórico recente de implementação dos projetos, selecionaram-se três objetivos específicos para esta investigação:

- Compreender de que modo o trabalho das entidades da economia social, na implementação dos projetos RLIS, foi diferenciador para os beneficiários relativamente à intervenção existente anteriormente, designadamente a que era prestada diretamente pelos serviços da segurança social;
- Identificar as vantagens e desvantagens dos projetos RLIS relativamente a outros modelos - serviços de atendimento e acompanhamento da segurança social e protocolos de acompanhamento dos beneficiários do RSI, nomeadamente no que se refere à coordenação com outras políticas e entre todos os agentes, meios e recursos que integram a rede;
- Avaliar em que medida a plataforma de cooperação local foi reforçada no que se refere à governança partilhada e participada nos territórios.

1.5. Apresentação da dissertação

A elaboração da presente dissertação pode ser dividida em três fases e etapas distintas: a pesquisa e análise dos conceitos do quadro teórico, a sistematização e interpretação dos dados quantitativos referentes à execução dos projetos, a análise dos dados qualitativos recolhidos nas entrevistas realizadas.

Em termos de estrutura, a dissertação encontra-se dividida em 6 capítulos. Primeiramente, apresentam-se a utilidade, o objeto e os objetivos do estudo.

O segundo capítulo é dedicado aos conceitos teóricos da pobreza e da exclusão social, e também se exploram as medidas e políticas de prevenção e de combate à pobreza e à exclusão social, como seja o Rendimento Social de Inserção (RSI), o programa da Rede Social, o serviço de atendimento e acompanhamento social e o atendimento integrado.

No terceiro capítulo desenvolvem-se os conceitos de economia social e solidária e outros que se relacionam diretamente com estes, designadamente a Cooperação entre o Estado e as entidades da Economia Social, a descentralização e a desconcentração, a governança local partilhada e participativa e ainda a inovação social.

No quarto capítulo aborda-se a Rede Local de Intervenção Social, o contexto económico e social do seu surgimento, o quadro jurídico-legal que a regula, bem como os seus objetivos e modelo de funcionamento. É também neste capítulo que se apresentam de forma sistematizada os dados quantitativos de execução dos projetos RLIS, disponibilizados pelo ISS, IP.

O quinto capítulo é dedicado à pesquisa realizada, apresentando-se as opções metodológicas, a justificação e a análise e interpretação dos dados qualitativos recolhidos nas entrevistas.

Por fim, no capítulo sexto são apresentadas as conclusões, onde se inclui a resposta à questão de partida e a cada um dos objetivos definidos, bem como novas sugestões de investigação relacionadas com o tema em análise.

1.6. Dificuldades encontradas

Por último, importa referir que o contexto pandémico trouxe muitos desafios e imprevistos à concretização da presente investigação e que não teria sido possível terminá-la, pelo menos com conclusões de qualidade, sem a realização das entrevistas às entidades que desenvolveram projetos RLIS. Acontece que, com a chegada da pandemia, as instituições sociais ficaram inteiramente focadas na adequação da resposta aos seus utentes, na aplicação das medidas de saúde e segurança e também na formação e salvaguarda do seu pessoal. Assim, decorreram largos meses até que se conseguissem concretizar as quatro entrevistas realizadas, apesar dos inúmeros contactos estabelecidos para o efeito. Na verdade, apesar de o ISS,IP ter disponibilizado um conjunto alargado de dados quantitativos,

em resposta a um pedido formal da autora, os testemunhos obtidos por parte de quem trabalhou esta nova medida de política social, e que teve de *desbravar* novos caminhos na sua implementação, trouxeram uma riqueza de informação qualitativa à presente investigação.

CAPÍTULO 2

Pobreza e exclusão social

Considerando que a RLIS surge num contexto de crise económica e social com o objetivo de combater a pobreza e a exclusão social, estes dois conceitos são os primeiros a ser abordados no quadro teórico. Relativamente às medidas de política de prevenção e de combate à pobreza e à exclusão social, optou-se por desenvolver aquelas que mais se relacionam com a RLIS, seja na sua conceptualização, seja na sua implementação, como é o caso do RSI, o Programa da Rede Social, o serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social e o atendimento integrado.

A Economia Social e Solidária e a relação com o Estado, designadamente através de instrumentos de cooperação, são parte fundamental deste quadro teórico que nos permitirá compreender o papel que as instituições assumiram na implementação desta nova medida de política social e no desenvolvimento da ação social.

Por fim, abordam-se ainda três temas da atualidade do desenvolvimento local, cujos conceitos também estão presentes nos objetivos e princípios basilares da RLIS: a descentralização e a regionalização, processos políticos presentes e ativos na realidade portuguesa; a governança partilhada e participativa que pressupõe a valorização dos atores locais e o empoderamento da sociedade civil; e por fim, o conceito de Inovação Social, conceito importado da tecnologia e da economia capitalista para o palco da intervenção social contemporânea.

1.7. Conceitos

Nenhum território está imune aos fenómenos da pobreza e da exclusão social, e a sua erradicação é um dos principais desafios do desenvolvimento. Ao longo das últimas décadas, a sucessão de ambientes de crise internacionais tem gerado fragilidades nos ecossistemas do mundo desenvolvido e é neste quadro de referência que o problema da pobreza existe, persiste e alastra (Silva, 2010).

Apesar da persistência do fenómeno, durante muito tempo considerou-se a pobreza como uma anomalia da evolução da sociedade moderna, e nem políticos nem académicos se

dedicaram a conceber teorias ou intervenções sistematizadas para a combater (Amaro 2003a).

Abordaremos primeiro o conceito de pobreza, mais antigo do que o de exclusão social. A pobreza foi vista, durante muito tempo, como uma ausência de riqueza, com as consequentes privações, e resolvida, em condições normais, pelo crescimento económico ou, pontualmente, por ações compensatórias de tipo assistencialista (aos mais pobres) (Amaro, 2003a).

A Organização das Nações Unidas (ONU) definiu pobreza como a “condição humana caracterizada por privação sustentada ou crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais”.¹ Tradicionalmente, e tal como referido, pobreza era igual a insuficiência de nível de rendimentos, limitando-se a investigação e análise a uma dimensão meramente financeira e vinculada à ideia de privação. Seebohm Rowntree², autor clássico que se dedicou a estudar esta temática, definiu o padrão absoluto de pobreza como “a despesa mínima necessária à manutenção da saúde meramente física” (1901), ou seja, as despesas relacionadas com a alimentação, vestuário, combustível, renda (de casa) e outras necessidades consideradas essenciais. Mais tarde, o conceito de pobreza passa a ser definido como a situação de falta de acesso a recursos que impede a pessoa de atingir o nível básico de bem-estar e dignidade provocando a privação em alguma das áreas fundamentais. Para Bruto da Costa (2015),³ a pobreza é uma situação de privação resultante de falta de recursos.

O conceito de pobreza foi, assim, objeto de diversos significados, tendo sofrido várias alterações no decurso dos tempos, em resposta às alterações sociais verificadas, designadamente, na consciência moral e de cidadania das populações perante as desigualdades, muitas vezes ativada pela divulgação através dos meios de comunicação social e também pela evolução natural do estudo das ciências sociais (Costa, 1984).

A partir dos anos 70, reconhece-se que o crescimento económico por si só não reduziria a pobreza a uma velocidade aceitável,⁴ e o conceito começou a ser reformulado no quadro de programas europeus e internacionais de luta contra a pobreza (União Europeia, Banco Mundial, Organização Internacional do Trabalho); os trabalhos produzidos na década de 90, nomeadamente as produções e debates, evidenciam a adoção de uma conceção dinâmica, pluridimensional, estrutural e inclusive política da pobreza [Alcock, P (1993) citado por Estivill (2003)].

¹ Comissão sobre Direitos Sociais, Económicos e Culturais, das Nações Unidas, 2001

² O trabalho pioneiro de Seebohm Rowntree em 1901, intitulado “Poverty: a study of town life”, definiu como pobres as famílias cujos rendimentos não seriam suficientes para satisfazer necessidades nutricionais mínimas [Rowntree citado por Bruto da Costa (1984) pág. 276].

³ Prefácio de AB da Costa (2015) <https://core.ac.uk/download/pdf/83113664.pdf>

⁴ World Bank. 1980. World Development Report 1980. New York: Oxford University Press.

Segundo Bruto da Costa, no âmbito do conceito de pobreza absoluta, foram propostas diversas definições no século XX, designadamente em países onde esta assumia dimensões massivas. Veja-se, a título de exemplo, a forma como o Banco Mundial a qualifica, num dos seus relatórios: “uma condição de vida de tal modo caracterizada por subnutrição, analfabetismo e doença que fique abaixo de qualquer definição razoável de decência humana” (World Bank, 1980, p. 32). Vários autores destacam nesta definição a novidade da componente subjetiva da pobreza, expressa nos qualificativos “razoável” e “decente” (Costa, 1984).

Já em 1969, num relatório das Nações Unidas, a definição de pobreza surgia associada ao conceito de participação na sociedade - “o rendimento familiar deve ser suficiente para que a família possa respeitar as leis e normas da sociedade (por exemplo, as normas habitacionais, as leis sobre exposição indecorosa ou pauperismo, as leis fiscais, etc.). Finalmente, uma família vivendo ao nível da pobreza deve poder atingir um mínimo de aceitação social e desenvolvimento pessoal” [(United Nations (1969) citado por Costa (1984)]. Esta noção de pobreza não material relaciona-se com aspetos como a liberdade, o direito ao trabalho, a vida familiar, a felicidade, etc. (Scott, 1979) e a referência ao acesso aos meios, para além dos recursos materiais, introduz dinamismo ao conceito, uma vez que caracteriza não apenas o retrato da situação presente, mas também as oportunidades e vulnerabilidades existentes em determinado contexto sócio-económico (Costa 1984).

Em contraste com o conceito de pobreza absoluta, atrás abordado, Townsend (1979) introduz o conceito de pobreza relativa. Para este autor, pode dizer-se que indivíduos, famílias e grupos da população se encontram em pobreza quando não têm recursos para obter os tipos de dieta, participar nas atividades e ter as condições de vida e comodidades que são comuns, ou pelo menos largamente encorajadas ou aprovadas, nas sociedades a que pertencem. Os seus recursos estão tão seriamente abaixo dos controlados pelos indivíduos ou famílias médios que eles são de facto excluídos dos padrões de vida, costumes e atividades correntes (Townsend, 1979, p.31) Na verdade, o conceito absoluto admitia algumas variações no tempo e no espaço, mas esta definição relativa de Townsend radica no facto de que são as características específicas de cada sociedade (o espaço, o tempo e os atores) que constituem o principal termo de referência para a própria definição da pobreza. Esta componente relativa da pobreza relaciona-se, assim, com o conceito de desigualdade e também de exclusão social.

Estes dois conceitos de pobreza, absoluta e relativa, não se apresentam como alternativos, nem contrários, mas sim numa perspetiva de complementaridade. O conceito de pobreza absoluta é indispensável quando se pretende destacar os aspetos mais graves da pobreza, em países pobres ou mais desenvolvidos. Por outro lado, o conceito de pobreza

relativa avalia o estilo de vida dominante de determinada sociedade e as limitações de participação (Costa, 1984).

Amartya Sen (1983), reconhecendo mérito na visão relativa de pobreza, que contrasta com uma conceptualização simplista e absoluta da pobreza, sublinha que a pobreza deve ser encarada primordialmente como uma noção absoluta, mesmo que a especificação dos níveis absolutos tenha de ser feita em moldes muito diferentes dos tradicionais. O contraste entre as características absolutas e relativas, para o autor, apresenta-se muitas vezes confuso, e argumenta que uma questão mais geral sobre a determinação do nível de vida absoluto reside no cerne da dificuldade. Em particular, afirmar-se-á que a privação absoluta em termos das capacidades da pessoa diz respeito à privação relativa em termos de bens, rendimentos e recursos (Sen, 1983, p.153).

Para além destas duas condições, absoluta e relativa, Bruto da Costa salienta a subjetividade inerente ao conceito de pobreza, pela presença de juízos de valor. Quando se efetuam análises comparadas sobre a carência de bens e a satisfação de necessidades elementares entre grupos distintos de pessoas ou de países, ou ainda entre diferentes momentos da vida de uma pessoa, o objetivo é estudar perceções sobre a pobreza, numa perspetiva individual e/ou societal. E as perceções podem não coincidir com a realidade. No entanto, o sentimento de ser pobre pode não significar pobreza de facto, embora encerre sempre um problema social real (Costa, 1984). Este autor destaca ainda que, para além desta distinção de critérios entre pobreza absoluta e subjetiva, a pobreza pode ser tipificada em total ou parcial, em função da sua dimensão e extensão nos vários domínios da vida dos indivíduos. Esta mesma distinção também se aplica na perspetiva do tempo e da sua permanência, permitindo distinguir a pobreza temporária da duradoura [(Townsend (1979) citado por Costa (1984))].

Relativamente à intervenção perante a situação de privação, defende Bruto da Costa (Costa et al, 2008) que quanto maior for a situação de privação, maior será o risco de exclusão e, neste sentido, maior deverá ser o envolvimento de sistemas sociais no seu combate. Segundo esta lógica “a pobreza representa uma forma de exclusão social, ou seja, não existe pobreza sem exclusão social. O contrário, porém, não é válido. Com efeito, existem formas de exclusão social que não implicam pobreza” (p. ex um idoso cujo problema não seja económico mas de isolamento) (Costa et al, 2008, p.63-4). Assim, quando falamos em exclusão social significa a exclusão da sociedade, ou seja, “o referencial que procuramos é a sociedade” (Costa et al, 2008, p.64).

Estes dois conceitos, pobreza e exclusão social, relacionam-se sem se confundirem. E a relação entre estes dois conceitos apresenta várias combinações possíveis: na maioria das situações, a pobreza conduz à exclusão social e a exclusão social leva à pobreza (Hespanha et al. 2014).

Todos os autores estão de acordo ao reconhecer que a publicação do livro de René Lenoir, “Les exclus”, em 1974, é um marco na origem do conceito de exclusão, sem que, no entanto, o autor tivesse noção da utilização que a palavra iria ter no futuro, uma vez que para ele representava apenas um alerta em relação à incapacidade sentida para incluir determinados grupos, diminuídos físicos, psíquicos e sociais (Estivill, 2003). O surgimento “oficial” do conceito acontece mais tarde, na Alemanha, e teve um carácter utilitário, uma vez que este país pretendia obter acesso a fundos comunitários para intervir com determinados grupos que continuavam fora do progresso, sem querer admitir, no entanto, que tinha cidadãos pobres. Assim, o conceito de exclusão social surge no quadro do II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, para referir o carácter multidimensional e dinâmico da pobreza [Room (1989) e Robbins (1991), citados por Capucha (2005)]. Retoma-se a ideia referida anteriormente de que a componente relativa da pobreza se relaciona, portanto, com o conceito de desigualdade e também de exclusão social, embora este tenha um carácter multidimensional e mais abrangente, traduzindo-se pela ausência de vários tipos de poder: económico, de decisão, de influência e de participação na vida da comunidade, como exercício pleno dos direitos e deveres de cidadão (Amaro, 2003a).

A exclusão social significa fundamentalmente desintegração social a diferentes níveis: económico, social, cultural, ambiental e político. Reflete-se na fragilização dos laços familiares e sociais e na não participação na vida comunitária, e implica o que Robert Castel [1995, citado por Amaro (2003a)] chama de “desafiliação” em relação à sociedade: o não reconhecimento do lugar na sociedade. Ao utilizar este conceito de “desafiliação” em vez do termo “exclusão”, Castel apresenta como uma das consequências destes processos a perda dos suportes sociais que garantem o exercício de direitos iguais numa sociedade democrática e o desligamento material e simbólico dos indivíduos dos laços sociais. Assim, o hiperindividualismo contemporâneo é um dos efeitos da nova configuração social e a ameaça que pesa sobre o indivíduo faz com que ele se feche sobre si mesmo (Castel, 1995).

Nas economias mais desenvolvidas, o fenómeno da globalização, a par do individualismo e de uma cultura que valoriza acima de tudo os bens materiais, para além de outros fatores, está na origem do aparecimento de novas formas de exclusão social, que se traduzem na não participação no padrão de vida dominante devido a fatores como a escolaridade, a idade ou o domínio de novas tecnologias. A exclusão social é assim apresentada por vários autores, como Estivill (2003) e Capucha (2005), como uma situação de desfiliação ou de rutura dos laços sociais, que ligam as pessoas à sociedade (família, comunidade, sociedade em geral). Tal é o caso de pessoas em situação de sem abrigo, toxicodependentes ou certas etnias que vivem à margem da sociedade. A exclusão foi sendo caracterizada como um processo acumulativo e pluridimensional que afasta e inferioriza, com rupturas sucessivas, pessoas, grupos, comunidades e territórios dos centros de poder, dos recursos e dos valores

dominantes. Torna-se cada vez mais claro que a exclusão só se explica a partir de um encadeamento de fatores de natureza relativamente distinta que convergem, de forma até certo ponto contínua e repetitiva, no nível de vida de pessoas, grupos e territórios (Estivill, 2003).

A noção de exclusão social surge assim, em geral, sobretudo ligada à existência de um contexto de referência, do qual se é ou se está excluído. Dele fazem parte cinco sistemas sociais básicos: social, económico, institucional, territorial e simbólico (Costa 1984). Este conceito abre caminho para uma diversidade de questões e aproximações sucessivas, sendo necessária uma análise mais qualitativa da sua expressão.

1.8. Evolução recente das condições de vida em Portugal

Pode afirmar-se que a evolução das condições de vida em Portugal, nas últimas décadas, tem sido positiva. São vários os índices, as estatísticas e os indicadores que são analisados de forma precisa e continuada no tempo por investigadores e também por organismos estatais para avaliar o “estado da arte” em vários domínios, para antecipar tendências e também para avaliar fenómenos passados, numa perspetiva cronológica.

Em 2010, o Eurostat criou um *Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development* para a implementação das recomendações do relatório de Stiglitz-Sen-Fitoussi, com a participação da ONU, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE) e de alguns Institutos de estatística dos países da União Europeia (UE) e da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA).

Foram objeto de desenvolvimento três temas nucleares: a perspetiva dos agregados familiares e aspetos distribucionais do rendimento, consumo e riqueza; medidas multidimensionais da qualidade de vida, incluindo medidas subjetivas; e a sustentabilidade ambiental. Destaca-se ainda o projeto liderado pela OCDE, *Better Life Initiative* (2011), o qual identificou domínios e dimensões relevantes para a caracterização e monitorização do bem-estar, selecionando para cada domínio uma lista de indicadores-chave e avaliando o nível de harmonização metodológica subjacente a tais indicadores, para efeitos de comparabilidade internacional entre os países da OCDE. É neste contexto internacional que vários Institutos de Estatística têm vindo a desenvolver iniciativas para a produção de uma bateria de indicadores sobre o bem estar e qualidade de vida.⁵

O fenómeno do bem-estar é marcadamente multidimensional e o objetivo do “Índice de Bem-Estar” é disponibilizar, numa base regular, resultados que permitam acompanhar a evolução do bem-estar e progresso social em duas vertentes determinantes – Condições

⁵ O que é o Índice de Bem-estar (IBE), sítio INE, consultado a 04.11.2019)
https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=209131642&att_display=n&att_download=y

materiais de vida das famílias e qualidade de vida, mediante declinações em dez domínios de análise, respetivamente: bem-estar económico; vulnerabilidade económica; trabalho e remuneração; saúde; balanço vida-trabalho; educação, conhecimento e competências; relações sociais e bem-estar subjetivo; participação cívica e governação; segurança pessoal; ambiente.

O Índice de Bem-estar (IBE) da população portuguesa evoluiu positivamente entre 2004 e 2011, tendo registado uma inflexão em 2012. Recuperou no ano seguinte, estimando-se uma continuação de crescimento para 2017, ano em que terá atingido 131,4 (Base: 2004 = 100) após um resultado de 126,6 em 2016. Dos dez domínios que integram o IBE, a educação e a participação cívica e governação são os que apresentaram uma evolução mais favorável no período analisado (2004-2017). Inversamente, os domínios trabalho e remuneração e vulnerabilidade económica são aqueles cuja evolução foi mais desfavorável, embora tenham vindo a recuperar desde 2013.⁶

Entre meados da década de 90 e final da primeira década deste século, Portugal conseguiu resultados muito significativos na redução da desigualdade económica e das várias dimensões da pobreza monetária. A taxa de pobreza registou uma diminuição de 4,7 pontos percentuais, passando de 22,5% da população em 1993 para 17,9% em 2009 (Rodrigues, 2016).

Os dois documentos principais que sustentam esta evolução são o Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF/IDEF) e o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR - SILC). O primeiro, o IOF/IDEF, é um inquérito realizado por entrevista direta junto de uma amostra aleatória, com periodicidade quinquenal. Neste inquérito são recolhidos dados sobre a caracterização dos alojamentos e os bens de conforto e equipamentos neles existentes, sobre a caracterização e receitas monetárias dos membros dos agregados familiares, sobre as despesas diárias efetuadas pelos agregados na última quinzena que antecede a inquirição e, de uma forma retrospectiva, sobre as despesas do agregado cuja probabilidade de realização é superior à quinzena. Os dados sobre despesas incluem quantidades, valores, bem como o tipo de estabelecimento e país onde foi realizada a aquisição.

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento é o instrumento estatístico europeu que melhor permite conhecer a situação de pobreza existente em Portugal e nos diferentes Estados-membros. Na base deste inquérito encontra-se o indicador síntese taxa de pobreza ou exclusão social que é composto pela taxa de risco de pobreza (monetária), a taxa de privação material severa e a intensidade laboral per capita muito reduzida do agregado familiar. Os objetivos do ICOR são a produção de estatísticas sobre a distribuição do rendimento, as condições de vida e exclusão social com ênfase na comparabilidade entre os

⁶ Índice de Bem-estar 2004-2017; INE, novembro de 2018

países da comunidade e na inquirição transversal e longitudinal ao rendimento e exclusão social.

A evolução das condições de vida está patente nos resultados destes dois inquéritos, entre outros estudos e análises. No Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF) de 2000, observa-se um decréscimo do peso relativo das despesas com “produtos alimentares e bebidas não alcoólicas”, que passou de 29% em 1989 para 21% em 1995 e 19% em 2000. Esta deixa de ser a maior componente da despesa, posição trocada com a “habitação, despesas com água, eletricidade, gás e outros combustíveis”, que passou a representar 20% do total da despesa dos agregados (21% em 1995 contra apenas 12% em 1989) (Capucha, 2005).

Outro indicador relevante é a evolução da taxa de pobreza dos idosos que, num período de 15 anos, entre 1993 e 2009, diminuiu de cerca de 40% para próximo de 21%. Não se verificou uma redução semelhante com a pobreza infantil, que permaneceu bastante elevada. No entanto, apesar desses progressos, Portugal continuou a ter valores de desigualdade e de pobreza superiores à média do conjunto dos países da UE neste período, muito em particular em relação ao conjunto dos países da UE antes do alargamento ao Leste Europeu (Rodrigues, 2016).

Um dos elementos mais importantes para a análise das transformações na distribuição dos rendimentos encontra-se na evolução dos rendimentos familiares. Entre 2009 e 2014, durante o período da crise e da assistência económica a Portugal e de aplicação do programa de ajustamento, o rendimento médio disponível por adulto equivalente das famílias portuguesas passou de 11 383 euros/ano para 9 996 euros/ano, o que equivale a uma diminuição em termos reais de 12,2%. No mesmo período, o rendimento mediano registou um decréscimo ligeiramente inferior (10%).

De acordo com o ICOR, os rendimentos do trabalho foram uma das componentes dos rendimentos familiares que mais contribuíram para a redução do rendimento equivalente das famílias, decrescendo em termos reais mais de 9%, entre 2009 e 2014. Esta retração dos rendimentos, na ordem dos 5% em termos nominais, esteve em contraciclo com a evolução verificada no conjunto dos países da União Europeia, onde os rendimentos familiares cresceram 6,5% (entre 2009 e 2013). Já quando comparado com o conjunto dos restantes países sujeitos a processos de ajustamento, por se encontrarem numa situação de défices externos e/ou de dívidas externas muito elevadas, pode-se afirmar que o decréscimo do rendimento no nosso país foi dos mais moderados (4,3% na Irlanda, 9% em Espanha, ao passo que na Grécia, o caso extremo, a queda do rendimento nominal foi de 36,5%) (Rodrigues, 2016).

O aumento das situações de pobreza em Portugal nos anos mais recentes acompanhou uma evolução semelhante nos países da União Europeia e Zona Euro. Entre 2009 e 2013, a

incidência da pobreza aumentou 0,7 pontos percentuais na UE e 0,8 pontos percentuais na Zona Euro. O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), realizado junto das famílias residentes em Portugal, indica que 18,7% das pessoas estavam em risco de pobreza em 2012 (valor superior em 0,8 pontos percentuais face ao ano anterior (17,9%) e o mais elevado desde 2005), tendo voltado a agravar-se em 2013, com uma subida para 19,5%.

Com base na linha de pobreza “oficial”⁷, verifica-se que entre 2009 e 2014 a população pobre aumentou em mais 116 mil indivíduos, passando de 1 903 milhares para 2 019 milhares, dos quais 54,2% eram do sexo feminino, 22,2% crianças com menos de 17 anos e 17,8% idosos. O impacto da crise e do programa de ajustamento fez-se sentir também nos rendimentos daqueles que estavam empregados, designadamente pelos que foram afetados por reduções salariais.

Em 2015, verificou-se uma descida da taxa de risco de pobreza em Portugal, pela primeira desde o programa de ajustamento, continuando a afetar 19% dos portugueses. De acordo com os dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento⁸, houve uma quebra do risco da pobreza nos menores de 18 anos em 2,4 pontos percentuais (situava-se neste ano nos 22,4%), embora tenha crescido entre a população idosa (afetou 18,3% dos idosos em 2015, face a 17% no ano anterior). A taxa de risco de pobreza correspondia, em 2015, à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos (por adulto equivalente) inferiores a 5.268 euros anuais (o que corresponde a 439 euros por mês). Os mesmos dados demonstram que a maior fatia da população em risco de pobreza corresponde a desempregados (42%), seguidos dos reformados (16%), entre os quais a taxa de risco de pobreza aumentou 1,6 pontos percentuais.

O ano de 2017 ficou marcado por uma melhoria dos indicadores de pobreza e de exclusão social, com uma diminuição da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, da taxa de risco de pobreza monetária, da intensidade laboral muito reduzida e da privação material severa.

Os resultados definitivos do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), realizado em 2018 sobre rendimentos do ano anterior, indicam que a mediana dos rendimentos monetários líquidos equivalentes em Portugal foi 9 346 euros em 2017, o que corresponde a um limiar de pobreza de 5 607 euros anuais (467 euros por mês). Estes resultados confirmam que 17,3% dos residentes (1 777 milhares de pessoas) estavam em

⁷ Definido pelo Eurostat e pelo INE como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente. A linha de pobreza em cada ano é, assim, definida de forma relativa, estando dependente do nível e da distribuição do rendimento verificada nesse ano e, em particular, do valor do rendimento mediano no mesmo período. Em conjunturas de recessão económica, a queda dos rendimentos familiares pode conduzir à descida do valor do rendimento mediano e, conseqüentemente, à diminuição do valor da linha de pobreza (Rodrigues, 2016).

⁸ EU-SILC 2016/Instituto Nacional de Estatística

risco de pobreza em 2017⁹, o valor mais baixo desde que o Instituto Nacional de Estatística (INE) começou a publicar anualmente esta taxa, em 1995, e um ponto percentual abaixo do seu valor em 2016 (18,3%).

Em 2018, o rendimento bruto declarado em Portugal foi cerca de 95 438 milhões de euros, o que se traduziu num valor mediano de 11 906 € por agregado fiscal, um aumento de 3,5% face ao ano anterior (Instituto Nacional de Estatística, 2020). Este aumento mediano das famílias provocou também um aumento do valor do limiar de pobreza em 33 euros, atingindo assim os 501 euros. De acordo com o indicador que conjuga as condições de risco de pobreza, de privação material severa e de intensidade laboral per capita muito reduzida, 2 215 milhares de pessoas encontravam-se em risco de pobreza ou exclusão social em 2018. A taxa de pobreza ou exclusão social é de 21,6%, idêntica à registada no ano anterior (Instituto Nacional de Estatística, 2019). Apesar destes indicadores globalmente positivos, destaca-se que o risco de pobreza reduziu-se sobretudo para as famílias sem crianças (16,2%, menos 0,2 pontos percentuais do que em 2017), tendo aumentado para os agregados com crianças dependentes (18,3%, mais 0,2 pontos percentuais que no ano anterior). Mais recentemente, em fevereiro de 2021, o INE¹⁰ publica informação sobre o risco de pobreza ou exclusão social em 2020, tendo sido apurado que 19,8% da população residente em Portugal vivia numa situação de risco de pobreza ou exclusão social (*Indivíduos em risco de pobreza e/ou em situação de privação material severa e/ou a viver em agregados com intensidade laboral per capita muito reduzida*), sendo de 20,2% se considerarmos apenas indivíduos do sexo feminino. Verifica-se que a taxa de pobreza ou exclusão social baixou para 19,8% face aos 21,6% apurados em 2019, sendo que a taxa de privação material também diminuiu para 13,5% e a severa para 4,6%.

1.9. Medidas e políticas de prevenção e de combate à pobreza e à exclusão social

Os vários ambientes de crise e as assimetrias e desigualdades vêm persistindo ao longo dos tempos e o combate à pobreza tenderá a ser, cada vez mais, um plano integrado, horizontal e verticalmente, entre as várias estruturas do Estado central e local, com transversalidade por entre várias áreas governativas. Não obstante esta estruturação da intervenção pública, os comportamentos individuais de ajuda em situações extremas têm ganho destaque. A caridade, a assistência, a filantropia, têm sido grandes motores nos comportamentos

⁹ INE (consultado a 4 de novembro de 2019)

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=354094642&DESTAQUESmodo=2

¹⁰ Site INE (consultado a 10.06.2021)

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0006271&selTab=tab0

individuais de ajuda nas situações de pobreza e de exclusão (Estivill, 2003). Em termos iniciais, a primeira motivação comum para lutar contra a exclusão é a que têm os próprios afetados, seja para sobreviver e melhorar as suas próprias condições materiais e as da sua família, seja para recusar o sofrimento, o opróbrio e a segregação a que se vêm submetidos [Hoggarth, R. (1957) citado por Estivill (2003)]. Em termos coletivos, a sociedade civil, de uma forma geral, surge atualmente com uma intervenção mais consistente e consciente, associando-se a intervenções e respostas de emergência social.

A pobreza e a exclusão social passaram assim a ser um dos temas que mais parece preocupar, quer os responsáveis dos organismos internacionais, quer os governantes de diversos países, quer os vários estudiosos que se têm debruçado sobre o assunto, quer ainda os técnicos e intervenientes que procuram no terreno enfrentar e minimizar essas situações (Amaro, 2003a).

A primeira iniciativa comunitária ligada à pobreza e à exclusão social surgiu em meados dos anos 70, com o I Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1975-1980), constituindo um dos objetivos específicos da UE e dos Estados-membros em matéria de política social. Teve um carácter essencialmente orientado para a investigação, possivelmente resultante de uma certa «inquietação» que começou a surgir no início da década de 70 face ao que se verificava estar a acontecer nas sociedades europeias, e que na década de 60 se considerava definitivamente resolvido, como resultado do crescimento económico: o não desaparecimento da pobreza e o surgimento de novas situações (Amaro, 2003a). Para além da investigação, entre 1975 e 1994, a Comunidade Económica Europeia levou a cabo projetos-piloto e programas que visavam combater a pobreza e a exclusão.

O II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1984-1989), onde Portugal já participou, intitulou-se «Ação Comunitária Específica de Luta contra a Pobreza», dispondo de um orçamento de 29 milhões de ECU. Previa uma recolha de dados estatísticos sobre a pobreza nos países membros, a troca de conhecimentos, a coordenação de ações e o desenvolvimento de processos de investigação específica, permitindo ainda a constituição de equipas transnacionais, para discussão e aplicação de novos métodos na luta contra a pobreza.

Em 1989 é adotado o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (Pobreza III), para o período 1989-1994, com um orçamento de 55 milhões de ECU. Este programa tinha como objetivo ultrapassar a fase exploratória das duas experiências anteriores, alargando o seu âmbito e desenvolver, adicionalmente, estratégias preventivas.

A criação do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal (PNLCP) surgiu em 1990 para dar respostas às situações de carência e desfavorecimento em que se encontravam vários indivíduos e grupos sociais, quer em zonas rurais, quer em zonas urbanas

e suburbanas, com o incentivo pelos exemplos de respostas desenvolvidas na Europa (Amaro, 2003a).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, de fevereiro, cria o Programa Nacional e define os seguintes objetivos:

- a “promoção de projetos especiais no domínio do combate à pobreza», face a “situações humanas inaceitáveis”;
- a “coordenação de atividades dos diferentes departamentos e entidades envolvidos neste combate”, incluindo as “iniciativas particulares que se movimentam neste combate”, de forma a “potenciar a eficácia e eficiência dos esforços e meios nele colocados”;
- a “divulgação, troca de conhecimentos e avaliação das ações empreendidas”.

No quadro europeu, com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1999, que consagrou a erradicação da exclusão social, como um objetivo da política social da Comunidade, foi criado em 2000 um Comité de Proteção Social destinado a promover a cooperação entre os Estados-membros e com a Comissão (Parlamento Europeu, 2019). Muitos dos relatórios produzidos pela União Europeia e pela OCDE evidenciaram que a pobreza não estava erradicada nos países envolvidos, muito pelo contrário, destacando-se o surgimento de novas situações de desigualdade social, como os desempregados de longa duração, os reformados e pensionistas, as famílias com monoparentalidade feminina, os indivíduos com baixos níveis de escolarização e as minorias étnicas, para além de situações de exclusão na população idosa e nos mais jovens sem supervisão familiar. A existência destas bolsas de pobreza, sobretudo urbanas, conduziu à decisão das Nações Unidas de considerar 1997-2007 como a década para a eliminação da pobreza (Amaro, 2003a).

É no início do milénio que são lançados os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) por iniciativa da Organização das Nações Unidas, enquanto movimento global contra a pobreza.

Em 2000, com o lançamento da Estratégia de Lisboa, introduziu-se um mecanismo de supervisão e coordenação que consistia na definição de objetivos, na avaliação da pobreza com base num conjunto de indicadores e valores de referência, diretrizes para os Estados-membros e planos de ação nacionais de luta contra a pobreza. A partir da Cimeira de Lisboa, a coesão social foi colocada ao mesmo nível do crescimento económico e do emprego (Amaro, 2003a).

Em 2001 entra em vigor o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI, 2001-2003), com o objetivo de concretizar uma das decisões mais importantes da Cimeira de Lisboa, de dotar cada Estado-membro de um instrumento de promoção da coesão social (Amaro, 2003a).

Alguns anos mais tarde, em 2006, foi criado um novo quadro político, o método aberto de coordenação para a proteção social e a inclusão social (MAC social), com os seguintes

objetivos principais: a coesão social, a igualdade entre homens e mulheres, bem como a igualdade de oportunidades para todos através de regimes de proteção social eficientes; uma interação efetiva e mútua entre os objetivos de Lisboa de crescimento, emprego e coesão social; a boa governança; e a participação dos agentes relevantes (Parlamento Europeu, 2019).

Em julho de 2008, a Assembleia da República aprova a Resolução para declarar que a pobreza conduz à violação dos direitos humanos, recomendando ao Governo a definição de um limiar de pobreza, e a avaliação regular das políticas públicas da sua erradicação. Também em 2008, em outubro, o Conselho e o Parlamento Europeu reafirmam o compromisso na luta contra a pobreza e a exclusão social e os Estados-membros designam 2010 como Ano Europeu do Combate à Pobreza e à exclusão social.

O Relatório independente elaborado por Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (2009), reconhece a relevância central da dimensão territorial do desenvolvimento e da capacidade de iniciativa e de organização de base territorial para a mobilização integral de recursos para o rendimento e para o crescimento económico e para o combate à pobreza e à exclusão social (Henriques, 2016).

Uma das principais inovações introduzidas pela Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, adotada em 2010, foi a definição de um novo objetivo comum na luta contra a pobreza e a exclusão social: reduzir em 25 % o número de europeus que viviam abaixo do limiar de pobreza e retirar mais de 20 milhões de pessoas da pobreza. No entanto, o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão permaneceu elevado, tendo apenas diminuído significativamente, pela primeira vez, em 2017 [redução de 5,1 milhões em relação a 2016 (Eurostat)] e novamente em 2018 (redução ligeira da taxa de pobreza de 0,1 pontos percentuais em relação a 2017).¹¹

Globalmente, os 27 Estados-membros foram dotados de um total de 9,27 milhões de euros do orçamento da UE, e em cada país, às verbas recebidas da UE, tinha de corresponder, pelo menos, um montante equivalente de fontes nacionais (Comissão Europeia, 2012). Neste contexto, a Comissão reforça a dimensão social na governação da União e passa a monitorizar de forma mais atenta cinco indicadores sociais: desemprego; desemprego jovem e proporção de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET)¹²; rendimento disponível das famílias; taxa de risco de pobreza; e desigualdades de rendimentos.

¹¹ Eurostat (consultado a 02.06.2020) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_poverty_statistics/pt&oldid=469044#Taxa_de_risco_de_pobreza_e_limiar_de_pobreza

¹² “Not currently engaged in Employment, Education or Training”

Em 2015, aquando da avaliação dos resultados obtidos com os ODM, a ONU faz um balanço positivo mas, em simultâneo, reconhece a necessidade de desenvolver uma nova estratégia, com objetivos novos e alargados, bem como o envolvimento de mais atores. Um dos resultados alcançados com os ODM, entre 2000 e 2015, é uma diminuição da pobreza extrema de forma significativa: em 1990, quase metade da população no mundo em desenvolvimento vivia com menos de 1,25 dólares por dia. Em 2015, essa proporção desceu para 14%; globalmente, o número de pessoas que vivem em pobreza extrema desceu para menos de metade, diminuindo de 1,9 mil milhões, em 1990, para 836 milhões em 2015 (Organização das Nações Unidas [ONU], (2015). Apesar dos progressos mundiais alcançados, a ONU e os países signatários reconhecem que estes foram irregulares entre regiões e países, deixando lacunas significativas na intervenção junto dos mais pobres e vulneráveis.

Assim, em setembro de 2015 é lançada uma nova agenda para 2030 na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo que culminou na adoção, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da resolução intitulada “Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Esta agenda aborda, de forma integrada, a erradicação da pobreza e as dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. Tendo sido subscrita por 193 países, incluindo Portugal, assenta em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas. Os objetivos são universais, aplicáveis a todas as partes interessadas e a todos os cidadãos e envolvem todos os níveis de governação, desde as autoridades internacionais, europeias, nacionais, até aos órgãos de poder infranacionais (Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana, 2017). A UE adere à implementação da Agenda 2030 integrando os ODS no quadro político europeu e nas prioridades da Comissão.

Sendo o principal nível de implementação da Agenda 2030 nacional, cada país definirá a forma como os ODS deverão ser concretizados. Em Portugal, as políticas públicas já começam a surgir alinhadas com estes 17 objetivos e 169 metas e o INE já publicou os indicadores disponíveis para Portugal, visando o acompanhamento dos progressos realizados no âmbito dos ODS (INE, 2018).

Depois de termos percorrido os principais marcos nacionais e internacionais da história das políticas contra a pobreza e a exclusão social, debruçamo-nos agora sobre algumas medidas implementadas em Portugal com este mesmo objetivo.

1.9.1. O Rendimento Social de Inserção

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG), atualmente Rendimento Social de Inserção (RSI), foi a primeira medida em Portugal a colmatar a falta de um rendimento mínimo de subsistência para quem não tem recursos, dando simultaneamente resposta a outras necessidades de

inclusão social. Foi instituído em 1996, na sequência da Conferência de Copenhaga, em 1995, e da recomendação 92/441 (1992) da Comissão Europeia que aconselhava os Estados-membros a introduzir medidas de rendimento mínimo nas suas políticas sociais como forma de combate à exclusão social, reconhecendo o direito fundamental do indivíduo a recursos e assistência suficientes para viver de forma compatível com a dignidade humana.

Foi uma das medidas adotadas no âmbito do PNLCP (1996), inicialmente como experiência-piloto, e depois generalizado em 1997. É uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social que garante a todos os seus beneficiários a reposição da diferença entre os seus rendimentos reais e um limiar mínimo de rendimento de referência. Destaca-se uma dupla componente desta medida: o apoio monetário transitório, e um programa de inserção baseado num contrato entre os beneficiários e o programa, em que ambas as partes aceitam levar a cabo um conjunto de ações necessárias para a integração social, profissional e comunitária gradual da família.

O RMG tinha abrangido cerca de 700 mil pessoas até abril de 2001, das quais aproximadamente 400 mil (cerca de 4% da população total) se encontravam a receber prestação pecuniária, das quais 41% crianças e jovens com menos de 18 anos, e 7% indivíduos com mais de 65 anos (Amaro, 2003a).

Em 2003, o RMG foi revogado e substituído pelo RSI, tendo sido introduzidas alterações ao nível da contabilização dos rendimentos, das condições de elegibilidade e do conceito de agregado familiar. Mantiveram-se os princípios básicos da medida, designadamente a abordagem multidimensional da situação, e procurou-se reforçar o envolvimento da sociedade civil, através da celebração de protocolos com os Parceiros Sociais e a substituição das Comissões Locais de Acompanhamento por Núcleos Locais de Inserção (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2009).

Estes protocolos de RSI foram estabelecidos com base na Lei nº 4/2007 (2007), de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema da segurança social, a ação desenvolvida pelo Estado, pelas Autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, tendo em conta as prioridades e os programas definidos pelo Estado. As instituições com protocolo intervêm junto das famílias, através de um acompanhamento efetivo e desenvolvem ações de acompanhamento, elaboram informações sociais, fazem visitas domiciliárias, diagnósticos sociais, negociação e elaboração de projetos de vida dos beneficiários do RSI, enquanto que o Estado mantém o seu papel de regulador, financiador e fiscalizador.

Ao longo do seu tempo de vida, o RSI tem sido criticado com base fundamentalmente em dois argumentos: a possibilidade de gerar subsidi dependência e a existência de fraudes na sua atribuição. No período de ajustamento financeiro foram introduzidas alterações ao funcionamento do programa em vários momentos:

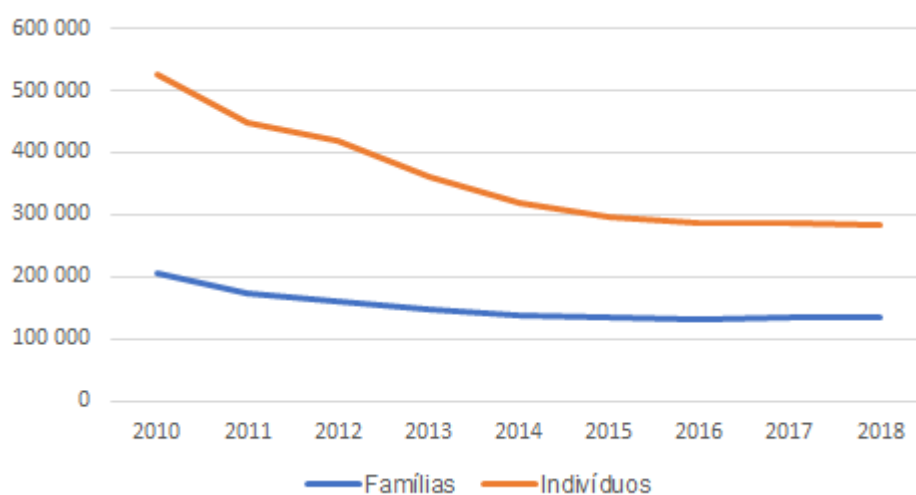
- Em 2010, o governo adjudicou um programa de restrições e austeridade, com o objetivo de reduzir a despesa pública, o que conduziu a alterações legislativas que modificaram as condições de acesso e de manutenção da prestação, assim como o valor de referência da prestação, através do Decreto-lei 70/2010 (2010).
- A Portaria N.º 257/2012 (2012) estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003 (2003), que institui o rendimento social de inserção (RSI) e procede à fixação do seu valor. A verificação da condição de recursos para atribuição ou renovação do rendimento social de inserção passa a incluir os bens móveis sujeitos a registos, designadamente os veículos automóveis, sendo exigida a entrega do comprovativo do respetivo título de propriedade. A renovação do direito à prestação depende da manifestação de vontade do titular da prestação, o que implica uma reavaliação das condições de atribuição da prestação, nomeadamente no que respeita à composição do agregado familiar e rendimentos. A averiguação oficiosa de rendimentos é efetuada pelos serviços da segurança social no momento da atribuição da prestação, seis meses após a data da atribuição ou da renovação e no âmbito do processo de renovação anual, e sempre que existam indícios objetivos e seguros de que o requerente ou algum dos seus membros possuem rendimentos suficientes para satisfazer as suas necessidades básicas.
- Com o Decreto-Lei n.º 133/2012 (2012) acentua-se o carácter transitório da medida, não permitindo renovação automática, reforçam-se os mecanismos contratuais, consagrando objetivamente um contrato de inserção entre as partes envolvidas no processo, e fazendo depender a atribuição da assinatura de um contrato. Introduziu-se também, como escala de referência do RSI, a escala da OCDE modificada¹³, provocando uma redução do montante a receber por cada beneficiário.
- Em 2013, com o Decreto-lei N.º 13/2013 (2013), o valor do rendimento social de inserção é fixado em 42,495 % do valor do Índice de Apoios Sociais (IAS). O valor de referência do RSI, isto é, o valor máximo a que um indivíduo que viva só e não disponha de quaisquer recursos monetários pode aceder passou de 189,52 euros/mês para 178,15 euros/mês em 2013.

A alteração das regras do RSI entre 2010 e 2013 traduziu-se numa redução do número de beneficiários e no valor da prestação. Em 2010 eram beneficiárias 206 700 famílias, equivalentes a 525 585 indivíduos, com um valor médio de prestação de 228,07€ e 87,61€, respetivamente. Em 2013 eram beneficiárias 148 107 famílias referentes a 360 120 indivíduos com valor médio de prestação de 210,85€ e 86,65€, respetivamente. Registou-se, assim, uma

¹³ Esta escala atribui um peso de 1 ao primeiro adulto de um agregado; 0,5 aos restantes adultos e 0,3 a cada criança, dentro de cada agregado. A utilização desta escala permite ter em conta as diferenças na dimensão e composição dos agregados.

diminuição de 58 593 famílias beneficiárias e de 165 465 indivíduos, tendo os valores médios da prestação mensal diminuído 17,22€ e 0,96€, respetivamente. Esta variação negativa também se verificou entre 2016 e 2018, designadamente no número de beneficiários que passou de 287 000 para 282 195, ao contrário dos valores médios da prestação (252,21 e 111,90 euros/mês, respetivamente em 2016), que aumentaram ligeiramente em 2018. Em 2018 foram 134 198 as famílias beneficiárias, referentes a 282 195 indivíduos, com valores médios de prestação de 258,23€ e 115,17€, respetivamente.¹⁴ Em qualquer um dos períodos em análise (2010, 2013, 2016 e 2018), destaca-se a faixa etária dos menores de 18 anos com a maior percentagem de beneficiários.

Quadro 2.1 - Famílias e indivíduos beneficiários do RSI entre 2010 e 2018



Fonte: Estatísticas da Segurança Social

A prestação do RSI, e ainda anteriormente na versão RMN, gerou algumas críticas e desconfiança na sociedade quanto à sua eficácia e, em alguns casos, quanto à sua equidade (Sá Ferreira, 2015), como atrás se referiu. A permeabilidade à fraude e o incentivo à subsidiodependência são duas das críticas e fragilidades da medida mais frequentemente referidas. Contudo, importa destacar o contributo desta medida para os progressos alcançados em matéria de promoção da educação, com a diminuição do abandono escolar¹⁵ e a promoção da saúde, especialmente das crianças e jovens.

A permanência de bolsas de pobreza em países desenvolvidos, com economias prósperas, tem gerado muita discussão sobre a eficácia das políticas sociais de combate à

¹⁴ Estatísticas da Segurança Social disponíveis em <http://www.seg-social.pt/estatisticas> (consultado a 5.11.2019)

¹⁵ Taxa de abandono precoce de educação e formação era 46,8 em 1998 e 11,8 em 2018, PORDATA, <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela> (consultado a 8.11.2019)

pobreza e à exclusão social, onde se inclui o RSI. Mais recentemente, discute-se se a atribuição de um rendimento estável e permanente, e incondicional, sem a contrapartida e obrigação do trabalho, de forma a assegurar que todas as pessoas têm uma vida decente, contribuindo assim para a diminuição da pobreza e também para ultrapassar o problema da escassez de postos de trabalho, previsto por muitos analistas. Este conceito designado por Rendimento Básico Incondicional (RBI) continua a gerar interesse por parte de alguns académicos, apesar da Finlândia não ter dado continuidade ao projeto-piloto de 2017, em que dois mil finlandeses desempregados foram selecionados aleatoriamente para receberem 560 euros mensais sem qualquer contrapartida.

1.9.2. O Programa da Rede Social

Outro dos pilares da política social recente é o Programa da Rede Social, que surge em articulação com o PNLCP através da Resolução do Conselho de Ministros nº197/97 (1997). Esta Resolução perspetiva a Rede Social como uma estratégia de abordagem da intervenção social baseada num trabalho planeado, feito em parceria, visando racionalizar e trazer maior eficácia à ação das entidades públicas e privadas que atuam numa mesma unidade territorial - *um fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar*. A Rede Social assenta nos seguintes princípios de ação: subsidiariedade, integração, articulação, participação e inovação, capazes de garantir a funcionalidade do dispositivo criado e dar coerência às atuações desenvolvidas no âmbito do Programa.

O Programa constitui, assim, uma medida de política pública da tutela central de incentivo ao surgimento de redes de apoio integrado de âmbito local, cuja concretização é da responsabilidade municipal. As Redes Sociais Locais pressupõem a constituição de parcerias locais, livremente constituídas, corporizadas nos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS), ao nível do concelho, e nas Comissões Sociais de Freguesia (CSF), ao nível da freguesia.

A Rede Social é concebida como um importante instrumento na luta contra a pobreza e a exclusão social e na promoção do desenvolvimento social. De entre os principais objetivos deste Programa destacam-se a mobilização coletiva para a coesão territorial e inovação social, a articulação concertada entre entidades públicas e privadas, a gestão racional e equitativa de equipamentos sociais e serviços e o aumento da capacidade de sinalização de situações de emergência social. Trata-se de um programa estruturante e um instrumento fundamental no processo de desenvolvimento local, pela implementação de processos de planeamento estratégico territorializado (concelhio), como base da intervenção social (Roque Amaro, 2003a).

Com a publicação do Decreto-Lei Nº 115/2006 (2006) a Rede transformou-se numa estrutura orgânica com estatuto definido. O seu foco continua a ser o da planificação social

local, mas passa a haver a grande preocupação com a coerência entre este órgão de planeamento e os diversos instrumentos de planeamento de carácter nacional. A Rede assume o papel de um órgão, coadjuvante ou protagonista, do conjunto de instrumentos estratégicos e de instrumentos de planeamento de carácter social a nível nacional, aos quais dará, no continente, uma dimensão territorial (Henriques & Godinho, 2012).

Com o diploma de 2006 são criadas as Plataformas Supraconcelhias, com o objetivo de se constituírem espaços de circulação de informação entre os CLAS, de análise e encaminhamento para o nível nacional dos problemas aqui apresentados e de reflexão sobre os problemas dos vários territórios abrangidos.

Importa destacar a centralidade do papel das câmaras municipais no trabalho de dinamização da Rede Social, porque é na assunção desta responsabilidade e no estilo de liderança praticada que se promove o envolvimento de outros parceiros, públicos e privados, e a corresponsabilização, com ganhos para o território. A disseminação do Programa da Rede Social pelo território promoveu o empenhamento das autarquias na intervenção social, que até ao seu aparecimento era, em muitos concelhos do país, praticamente inexistente, tendo contribuído para a criação e qualificação dos recursos técnicos e para a introdução de novos instrumentos de planeamento (Marques & Barreto, 2010).

O aumento da pobreza e da exclusão social na sequência da recente crise deu visibilidade à relevância acrescida da Rede Social, e à sua orientação explícita para o combate à pobreza e exclusão social e a promoção do desenvolvimento social, quer na sua relação direta com a urgência de novas formas de governança territorialmente ancoradas, quer na sua relação com a concretização das perspetivas europeias para o futuro da coesão territorial (Henriques & Godinho, 2012). Apesar deste posicionamento relevante, no relatório final de avaliação do Programa Rede Social 2010-2012, são apresentadas recomendações importantes, que identificam riscos e aspetos a melhorar, sob pena deste recurso perder capacidade de atuação nas situações de crise. Destacam-se, neste âmbito, três aspetos: *a tendência para a apropriação da Rede pelos seus “parceiros obrigatórios” (Segurança Social e Municípios) em detrimento de outros parceiros institucionais para o planeamento e para a promoção do desenvolvimento social; a perceção da Rede como uma metodologia de trabalho interinstitucional fechado e invisível, que (...) não potencia a compreensão dos efeitos diretos dessa mudança na qualidade de vida das populações; a incapacidade de resolver a questão da aplicação do princípio da subsidiariedade à escala local, nomeadamente esclarecendo os níveis de intervenção e as articulações entre o sub-municipal, o municipal e o supramunicipal* (Henriques & Godinho, 2012, p.170).

As crises económicas conduzem, quase sempre, a reduções do orçamento, e a administração pública, nestas circunstâncias, vê diminuída a sua capacidade para responder a novos desafios sociais, mantendo-se focada a responder, de forma reativa, a problemas

sociais antigos. É neste contexto de emergência social que a governança partilhada e participada e as respostas das redes sociais ganham terreno na mobilização de recursos para o combate à pobreza e exclusão social e para a promoção do desenvolvimento social.¹⁶

Na opinião de Roque Amaro (2013), as Redes Sociais têm sido a resistência local de um Estado Social em processo de fragilização. Nesta linha de pensamento, o autor defende que estas redes podem vir a ser as bases locais para o Desenvolvimento Sustentável, nas suas três vertentes social, ambiental e económica, e constituir-se como um modelo inovador essencial de Governança Partilhada (integrada e participada) ao nível local. Este pensamento relaciona-se, de alguma forma, com as recentes iniciativas de descentralização das áreas governativas sociais, do Estado central para as autarquias.

1.9.3. O Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social

O Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS) é uma resposta social desenvolvida através de um serviço de primeira linha, que visa assegurar o atendimento e o acompanhamento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como de emergência social (GEP, 2019). O SAAS pode ser desenvolvido por Instituições da administração pública central e local, IPSS e equiparadas e pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Estando enquadrado na Lei n.º 4/2007 (2007) que aprova as bases gerais do sistema de segurança social, o atendimento social é uma forma de ajudar a resolver os problemas das pessoas ou das famílias em situação de carência (pobreza) ou vulnerabilidade. Passa normalmente por um plano de inserção social – com ações concretas que a pessoa se compromete a realizar, como inscrever-se no Centro de Emprego, encontrar uma creche para os filhos, fazer formação, etc. - e por apoios pecuniários para despesas de habitação, alimentação, medicamentos, etc, que pode ser dado de uma só vez ou em prestações mensais durante o tempo necessário (não devendo ultrapassar os 6 meses).¹⁷

¹⁶ Em 2015 há registos de 913 reuniões plenárias dos Conselhos Locais de Ação Social, e 284 e 488 em 2016 e 2017 respetivamente. Entre 2015 e 2018, apenas 9 concelhos não reuniram os seus CLAS (Dados do Departamento de Desenvolvimento Social do ISS, IP - Número de reuniões de plenário realizadas pelos Conselhos Locais de Ação Social entre 2015 e 2018)

¹⁷ Guia Prático – Atendimento Ação Social, Instituto da Segurança Social, I.P., 2014, (consultado a 08.11.2019) disponível em https://www.seg-social.pt/documents/10152/26121/atendimento_acao_social/8688698b-1b0a-4ed3-b6d0-9b1b0c75f93d

Apesar da antiguidade desta resposta social,¹⁸ para a qual já existiam 123 acordos de cooperação celebrados com o Instituto de Segurança Social em 2012,¹⁹ só em 2014 é publicado o diploma que regula a sua atividade. A Portaria 188/2014 (2014) de 18 de setembro, que regulamenta as condições de organização e de funcionamento do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social, define como objetivos: informar, orientar e encaminhar; apoiar, através de metodologias próprias, pessoas//famílias em situação de dificuldade e/ou emergência social; assegurar o acompanhamento social dos indivíduos e famílias no desenvolvimento das suas potencialidades, contribuindo para a promoção da sua autonomia, auto-estima e gestão do seu projeto de vida; mobilizar recursos adequados à progressiva autonomia pessoal, social e profissional; prevenir situações de pobreza e de exclusão social; dotar as pessoas/famílias dos meios e recursos que possibilitem a construção de um projeto de vida estruturado e autónomo (MTSS, 2006).

1.9.4. O Atendimento Integrado

Como atrás referido, o serviço de atendimento integrado comporta uma metodologia que tem como objetivo realizar o atendimento social, com acompanhamento sistemático e personalizado de indivíduos e famílias residentes num determinado território, que se encontram em situação de vulnerabilidade social/exclusão social, de forma articulada com outras entidades locais e com dinâmicas de planeamento concertadas.

A metodologia de Atendimento Integrado foi considerada como uma boa prática social no Plano Nacional de Ação para a Inclusão 2006-2008, numa perspetiva de descentralização e desburocratização do atendimento, com vista ao aumento da capacidade de atendimento e acompanhamento social e respetiva otimização dos recursos disponíveis no território, evitando ou minimizando os aspetos negativos referidos no relatório PNAI 2006: *Na generalidade dos concelhos do país, diversas entidades fazem o atendimento / acompanhamento às famílias de forma sobreposta, o que implica o persistente desperdício de recursos. Os critérios de avaliação das situações sendo diferenciados e divergentes, nem sempre promovem soluções adequadas às especificidades dos problemas.*

A implementação de modelos de funcionamento e Sistemas de Atendimento Integrado, que vários CLAS em todo o país desenvolveram, teve início em 2002 e surgiu das necessidades identificadas nos diagnósticos sociais. Este modelo tende a evitar a

18 Em 1958, através do Decreto-Lei n.º 41825 (1958) é criado o Ministério da Saúde e da Assistência; O Decreto-Lei n.º 413/71 (1971), de 27 de setembro, reconhece no seu preâmbulo que "dada a progressiva expansão do âmbito e atividades da previdência e as óbvias inter-relações, é de prever mesmo que a assistência social venha no futuro a constituir com aquele setor um conjunto de serviços nitidamente definido e diferenciado". Site da Segurança Social, (consultado a 10.02.2021) <https://www.seg-social.pt/evolucao-da-estrutura-organica-funcional>

19 Dados disponibilizados pelo ISS, IP

sobreposição de técnicos a acompanhar a mesma família através de uma resposta intersetorial, coordenada pela figura de gestor de caso. Por outro lado, esta intervenção de maior proximidade à população vem ainda facilitar que os beneficiários participem do seu processo de inclusão (Castro et al).

O Atendimento Integrado, identificado como uma boa prática, designadamente numa perspectiva de descentralização, ganha um interesse acrescido num contexto em que se discute a transferência de competências da área na ação social da administração central para a local. Não obstante esta circunstância político-administrativa, importa destacar que a metodologia do atendimento integrado está perfeitamente enquadrada na Lei de Bases Gerais do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, 2007), assente no princípio da complementaridade (artigo 15º): *O princípio da complementaridade consiste na articulação das várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com o objectivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha das responsabilidades nos diferentes patamares da proteção social.*

CAPÍTULO 3

A Economia Social e Solidária

1.10. Apresentação dos conceitos

Nos últimos dez anos os conceitos Economia Social e Economia Solidária têm surgido associados, uma vez que partilham os mesmos valores e têm a mesma origem. Laville explicita que, do ponto de vista teórico, a Economia Social e a Economia Solidária são distintas e que não se devem confundir e que a economia solidária *prolonga e renova a economia social* (Laville, 2009, p.7).

A utilização agregada dos dois termos tem vindo a ser adotada, desde o início do século XXI, em países de várias geografias, na legislação mais recentemente publicada, materializando o pluralismo dos formatos organizacionais e dos princípios subjacentes aos dois conceitos. Embora possa parecer que a designação agregada atenua as diferenças que os separam, não as elimina (Laville, 2018. p.279-280).

O termo economia social tem origem europeia e surge referenciado pela primeira vez em 1830 como alternativa crítica à economia política e ao capitalismo industrial, num contexto de pauperismo e de uma beneficiência pública e privada insuficiente e inadequada. Num texto intitulado *Nouveau traité d'économie sociale*, Charles Dunoyer, citado por Estivill (2018), defendia um enfoque moral da economia, circunscrevendo-a ao homem e não à riqueza. Ao longo do século XIX verifica-se uma polivalência conceptual do termo economia social em várias referências bibliográficas estudadas (Estivill, 2018). Charles Gide é um dos autores do início do século XX que contribuiu para a materialização e disseminação do conceito, e entendia a economia social como "uma organização diferente da vida política e social". Gide (1905), citado por Leite (2014), defendia a existência de quatro escolas de pensamento da economia social: os democratas-cristãos, os socialistas, os liberais e o solidarismo. Incluindo-se o autor nesta última escola, defende que deve ser o Estado a aplicar a justiça social e que devem ser organizados sistemas de ajudas diversas (é a preconização do Estado Social), sendo a economia social não uma pesquisa teórica, mas sim uma atividade pragmática, enraizada no quotidiano da sociedade da época, não dominada pelo imperativo do lucro, nem construída sem uma base ética (Pénin, 2006).

A propósito dos primórdios da economia social em Portugal, Estivill faz uma referência curiosa a uma carta de António Alves Martins (1808-1882), nomeado Bispo de Viseu em 1862. Antes desta sua nomeação, tinha publicado um livro no Porto em cujo título aparece a designação de Economia Social. *Curiosamente, o livro de Martins (1844) é mais um tratado de economia monetária em que defende a introdução do papel moeda e dos novos sistemas de crédito. Concretamente, formula uma proposta de decreto-lei com 15 artigos para a criação*

de um Banco da Lavoura para os vicultores do Douro. O autor argumenta que o aumento da circulação monetária e do capital facilita o comércio, baixa os juros e dá possibilidades de acesso ao crédito de pessoas que não o tinham, dando-lhes a oportunidade de criar o seu próprio trabalho, ter os seus próprios produtos e “... diminuir progressivamente o aflitivo e perigoso contraste entre a excessiva opulência e a miséria extrema” [Martins (1844) citado por Estivill (2017) p. 30].

A economia social alberga uma grande diversidade de expressões ideológicas e filosóficas e também de movimentos, destacando-se duas correntes no final do século XIX: a solidariedade democrática (horizontal) presente nas cooperativas e nas mutualidades; a solidariedade filantrópica (vertical - quem tem mais recursos ajuda os que têm menos), influenciada pelas correntes religiosas e, por vezes, pelo solidarismo maçónico. De notar que a economia solidária, cujo conceito abordamos adiante, é mais influenciada pela solidariedade democrática (Amaro, 2018, outubro-novembro).

No Dicionário Internacional da Outra Economia, encontramos a definição de Economia Social de Jacques Defourny (2009) que remete para *atividades económicas concernentes à sociedade de pessoas que busquem democracia económica associada à utilidade social. Ampliando-se o âmbito de significados, pode-se agregar a essa definição o conceito de solidariedade e, concretamente, a hibridação de recursos mercantis, não-mercantis e não-monetários*. Enquanto que este autor caracteriza as atividades desenvolvidas para definir economia social, Namorado (2017) designa as organizações para definir o mesmo conceito: *a economia social é uma expressão que designa um espaço socioeconómico. Um espaço que é primordialmente um conjunto de organizações, mas que abrange também um leque de práticas que o integram apenas em função da sua própria natureza. Um espaço que quer por não fazerem parte do Estado nem serem protagonizadas por ele, quer por não serem nem guiadas, nem dominadas, nem impregnadas pela lógica capitalista do lucro (p. 1-2)*. As empresas de tipo cooperativo, cujo objetivo não estava centrado no lucro, têm a sua origem no projeto dos Pioneiros de Rochdale, criado em Manchester, em 1844, em plena revolução industrial (Amaro, 2018, outubro-novembro). Esta experiência pioneira é um marco na economia social por ser a primeira cooperativa de consumo que surge como uma solução alternativa ao mercado existente, com o objetivo de garantir rendimento aos mais desprotegidos, eliminando-se os intermediários entre produtores e consumidores. Esta cooperativa criou uma carta de princípios, muito inovadora na altura, que ainda hoje constitui a base do cooperativismo, assim consubstanciado: predomínio do interesse comum sobre o interesse individual; não prossecução do lucro como fim (o excedente é reinvestido no projeto); o princípio da pessoa sobre o capital; a gestão democrática assente na premissa uma pessoa, um voto; autonomia face ao Estado; adesão voluntária. O modelo difundiu-se

muito rapidamente em Inglaterra e os valores e princípios da cooperativa de Rochdale são posteriormente assumidos pelo cooperativismo e também pela economia social.

A economia social do século XIX tinha três projetos originais: o projeto social como finalidade (defender a dignidade social e resolver problemas sociais dos que não entram no mercado); o projeto económico como meio para atingir a dignidade social (produzir, distribuir, reinvestir); e o projeto político como modo de funcionamento (democracia) (Amaro, 2018, outubro-novembro). Estes três projetos atribuem um carácter substantivo à economia social²⁰ e o pensamento de Karl Polanyi, economista, historiador económico e antropólogo, foi uma grande influência para as reflexões posteriores sobre a economia solidária. A sua obra “The Great Transformation” (1944) reflete sobre as alterações provocadas na sociedade pela revolução industrial, no final do século XVIII. A ideia principal, e inovadora da obra, era a de que a revolução industrial tinha acabado com um mercado incrustado (*embedded*) no sistema social. A revolução industrial, sendo o marco mais relevante da modernidade, é também um momento histórico muito importante para a economia social, na medida em que o seu papel na sociedade se altera, a economia torna-se dominante, passando-se da escassez para a abundância, e da produção familiar para a produção fabril. Esta economia de crescimento económico que cria mais especialização, novos mercados, centrada na lógica da procura e oferta, também abriu portas à *utopia da felicidade* e à crença no fim da escassez, da fome e da miséria. A economia torna-se na base da sociedade, numa perspetiva única, desvalorizando-se outras lógicas económicas, designadamente as relações sociais e, desta forma, a análise económica desenraiza-se da realidade (Polanyi, 1944). Esta distorção da realidade efetiva leva os economistas a ignorar a pluralidade e a pluridisciplinaridade da economia e a existência de uma economia enraizada (substantiva). As teorias económicas de Adam Smith ignoram-na, acreditando que não subsistiria na sociedade. Para os economistas da linha de pensamento de Smith, defensores da maximização, a ética não é necessária na economia, bastando que o mercado seja eficiente. No entanto, para Polanyi a “mão invisível” era insuficiente porque não apoiava quem não estava no mercado por não ter poder de compra. A sua visão sobre a economia propõe como referência três princípios de ação:

- 1. Mercado: o local de encontro entre a procura e oferta de bens e serviços, para fins de troca sobre uma base contratual; não pressupõe a análise de outras dimensões que não a económica e considera apenas a procura do interesse próprio;
- 2. Redistribuição: os recursos são geridos e redistribuídos com a preocupação de justiça social e de responder a situações de fragilidade. Trata-se de uma redistribuição vertical, coordenada por uma entidade que não se rege pela economia de mercado. É

²⁰ Note-se que esta formulação da economia social é recente, elaborada por vários autores da academia, e que à época os seus atores não reconhecem estas dimensões.

a que corresponde à economia política (pública). *Há uma relação entre a autoridade que impõe uma obrigação e os agentes que a ela são submetidos. (Laville, 2006a);*

- 3. Reciprocidade: este é o princípio da comunidade e da vizinhança, das trocas de serviços e produtos nas relações de proximidade. É marcada pela entreatada, solidariedade e permanente disponibilidade para dar sem esperar receber em troca; *corresponde à relação (de prestação, de benefícios) estabelecida entre grupos ou pessoas, que apenas ganha sentido na vontade de manifestar uma ligação social entre as partes interessadas. (Laville, 2006a) O ciclo da reciprocidade contrasta com a troca mercantil, uma vez que ele é indissociável das relações humanas que põem em causa os desejos de reconhecimento e poder, e distingue-se da troca redistributiva na medida em que esta não é imposta por um poder central. (Laville, 2006).*

Entre 1914 e 1980 verifica-se uma utilização diminuta do conceito economia social em artigos científicos e, de uma forma geral, também como uma consequência do aparecimento do estado social enquanto sistema de proteção aos cidadãos depois da II Guerra Mundial e, também por razões ideológicas, designadamente em regimes comunistas que se opunham à sua existência [Estivill, J. (2018, outubro-novembro)]. No final dos anos 70, em diversos países da Europa, *a ideia de economia social voltou a ser reivindicada* (Pereira, Garrido, 2018. p.235) por várias organizações da sociedade civil que desenvolviam respostas complementares aos sistemas públicos de proteção social. Nos anos 80, em contexto de crise petrolífera internacional, o conceito reaparece de forma atualizada, embora sem uma formulação única e consensual, e com três famílias de organizações: as associações, as mutualidades e as cooperativas.

Na sua evolução histórica, detetam-se três tipos de falhas da economia social. Em primeiro lugar, falhas económicas, pela ausência de um projeto económico autónomo, explícito e forte. Veja-se a subordinação existente relativamente à tutela do estado de quem as entidades dependem financeiramente, ou o isomorfismo institucional das organizações que adotam, por aproximação, as lógicas empresariais do mercado na sua constituição (mutualidades de crédito, por exemplo); em segundo lugar, as falhas sociais, que são visíveis pela ausência de ações de prevenção ou de resolução dos problemas sociais. As ações de cariz solidário devem coexistir com ações de emancipação, sistémicas, mas não se devem sobrepor; e, por fim, as falhas políticas, pelo esvaziamento do projeto democrático, onde os dirigentes associativos se perpetuam, as assembleias gerais perdem relevância e o princípio da participação tende a não ser valorizado [Amaro, R.R. (2018, outubro-novembro)].

Perante este cenário de alguma descaracterização do projeto da economia social, diluindo-se, de forma complementar, nos sistemas públicos de proteção social em diversas áreas (educação, saúde e apoio social) (Pereira, Garrido 2018), a economia solidária começa a afirmar-se, sobretudo nos últimos 30 anos, dando resposta a fenómenos de ameaça que

advêm das crises das últimas décadas, num contexto em que as soluções existentes já não conseguem responder. A fragilização do estado social, as crises de legitimização nas sociedades democráticas, novos desafios atuais e falhas do mercado, bem como o desejo de novas utopias, criam um ambiente favorável ao seu desenvolvimento.

O conceito de economia solidária apresenta-se, assim, como inovador e multicultural, tendo por base o conceito de economia social, *completando-o no que é relativo à dimensão económica e reintroduzindo a dimensão política* (Laville, 2018, p.241). Para Roque Amaro (2009a, p.12), *pode-se definir a Economia Solidária como as atividades económicas que se referenciam pela procura nuclear de práticas de solidariedade (em vários sentidos, como se verá, o que implica uma perspetiva sistémica, e não meramente social), ou seja, em que a lógica de cooperação se sobrepõe à de competição e à procura de lucro*. Sobre as bases ideológicas do termo, Singer (2000, p.13) refere que *a economia solidária é uma criação em processo contínuo de trabalhadores em luta contra o capitalismo*.

A Economia Solidária é, pois, um conceito em desenvolvimento que tem uma origem policêntrica do ponto de vista geográfico e cultural, e abrange três escolas de pensamento: a escola francófona, a Ibero-Americana e a da Macaronésia (Amaro, 2009a). A escola francófona é a mais conhecida das três e caracteriza-se por uma forte base teórica e por ideias assentes numa evolução das organizações tradicionais da Economia Social. Nesta versão destacam-se as dimensões económica e política. A primeira, pelo impulso solidário por reciprocidade igualitária; hibridação entre economias não monetárias, não mercantis; entre reciprocidade e redistribuição e mercado. A dimensão política, baseada no princípio da gestão democrática e do envolvimento da cidadania: iniciativas da sociedade civil, hibridação entre democracias participativas e representativas (Laville, 2018).

Jean Louis Laville (2009), um dos autores de referência da escola francófona, define economia solidária como um “conjunto de atividades que contribuem para a democratização da economia, a partir de influências de cidadania.” Esta definição procede de autores de língua francesa, como Jacques Defourny, Louis Favreau, Bernard Ême, Dominique Demoustier entre outros (Amaro, 2009a). No Dicionário Internacional da Outra Economia, Laville e Gaiger (2009, p.162) definem economia solidária como um conceito *com aceções variadas que giram ao redor da ideia de solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista que caracteriza o comportamento económico predominante nas sociedades de mercado. (...) A solidariedade é promovida entre os membros dessas iniciativas, que estabelecem entre si um vínculo social de reciprocidade como fundamento das suas relações de cooperação*.

A escola Ibero-Americana emerge de autores como António Cattani, Armando Lisboa, Genauto França Filho, Heloísa Primavera e Paul Singer, entre outros, sendo essencialmente de base popular e de contextos onde o estado social é inexistente e a democracia é frágil. Paul Singer, autor já citado, foi um economista brasileiro que chegou a integrar o governo

como titular da pasta da Secretaria Nacional de Economia Solidária, para quem a economia solidária *não poderia preceder o capitalismo industrial, mas o acompanha como uma sombra, em toda sua evolução* (Singer, 2000). Relativamente à sua aplicação prática, inclui dinâmicas populares e comunitárias de entreatajuda para a sobrevivência, como sejam os processos de recuperação de fábricas abandonadas, sempre de base espontânea e de democracia informal. A este propósito, refere o mesmo autor: *a extraordinária variedade de organizações que compõem o campo da economia solidária permite formular a hipótese de que ela poderá se estender a todos os campos de atividade econômica. Não há em princípio um tipo de produção e distribuição que não possa ser organizado como empreendimento solidário.*

Finalmente, temos a versão da Macaronésia (região composta por quatro arquipélagos: Açores, Madeira, Canárias e Cabo Verde) que surge na Região Autónoma dos Açores nos anos 90. Num contexto de graves problemas sociais, com a tomada de consciência da sua dimensão e a existência de linhas de financiamento comunitárias disponíveis, surge a oportunidade de se desenvolver um projeto consistente, com vista à criação de emprego e à inclusão social. *A expressão "Economia Solidária" foi adotada como referência, e tendo como base as atividades criadas pela Cooperativa "KAIROS" (a partir do Centro Social Paroquial de S. Pedro – Ponta Delgada) e pela Associação "AURORA SOCIAL" (centrada em pessoas portadoras de deficiência)* (Roque, 2009a, p.21). O projeto alargou-se depois às outras regiões/países da Macaronésia, sucessivamente à Região Autónoma das Canárias (Espanha), à Região Autónoma da Madeira (Portugal) e à República de Cabo Verde, tendo a formulação do conceito sido apresentada, pela primeira vez, em 2004 por Roque Amaro e F. Madelino em 2004. As características marcantes desta versão da economia solidária são a solidariedade ecocêntrica, sistémica, democrática e emancipatória. Esta versão é mais próxima da latino-americana do que da francófona e é aquela que integra mais dimensões nos projetos desenvolvidos. Para além dos projetos económico, social e democrático (presentes na dimensão francófona) e dos projetos cultural, ambiental e territorial (presentes na dimensão latino-americana), integra ainda um projeto cognitivo (com construção de conhecimento e saberes, num processo de aprendizagem), de gestão autónoma e ético (Amaro, 2009a).

Amaro (no prelo) apresenta as diferenças entre a economia social e a economia solidária em dez pontos essenciais. Para além daquelas que atrás se expuseram, destaca-se neste trabalho sistémico do autor duas diferenças ainda não assinaladas: enquanto que a economia solidária *propõe uma Solidariedade sistémica, democrática e até ecocêntrica (rutura com a Modernidade)*, a economia social *visa uma Solidariedade essencialmente social, filantrópica e antropocêntrica (na lógica da Modernidade)*; a economia solidária assume um papel de *co-gestora dos "Comuns", visando uma parceria com o Estado (entre iguais)*, ao contrário da economia social que, na visão do autor, *aceitou ser complementar ou mesmo substituta do*

Estado e do "serviço público". Esta segunda diferença, que aqui se destaca, tem particular interesse para o objeto de estudo, designadamente na avaliação do papel assumido pelas entidades que desenvolveram projetos RLIS. Laville (2018) também se refere à filantropia como sendo uma característica da economia social, apresentando-a como um "suplemento de alma do liberalismo" pelo facto de, na opinião do autor, ser contrária à existência dos princípios da reciprocidade e da redistribuição.

Em síntese, a economia social distingue-se da economia solidária, embora, atualmente, seja frequente a utilização conjugada dos dois conceitos - economia social e solidária. No entanto, na Lei n.º 30/2013 (2013), de 8 de maio - Lei de Bases da Economia Social a definição e conceito de economia solidária é omitida, ao contrário do que acontece em outros países europeus. Além disso, se as iniciativas de economia solidária não cumprirem os requisitos de identidade e de registo legais, estarão fora do âmbito da lei e não poderão invocar as obrigações do Estado para com elas (no limite, para obter alguma ajuda pública, as iniciativas de economia solidária terão de adotar o modelo da economia social).

Para Hespanha (2018), uma das grandes diferenças entre estes dois conceitos é a diversidade e atipicidade de formas como se apresenta a economia solidária (...) que contrasta, por exemplo, com o carácter limitado e taxativo das modalidades da economia social. Amaro sublinha que as duas propostas assentam num princípio económico diferente do mercado e do Estado, a que chamamos o princípio económico da reciprocidade. Embora divergindo no facto de que o conceito de Economia Solidária é policêntrico e multicultural, que emerge em várias zonas do planeta, ao contrário do conceito de Economia Social, que é essencialmente eurocêntrico e que depois foi exportado a partir dos problemas, das experiências, propostas e soluções que se viviam na Europa (Amaro, 2016a).

Para França Filho (2002) as diferenças entre os dois conceitos estão relacionadas com os contextos onde foram elaborados, remetendo para dois universos distintos de experiências. Para o autor, a expressão *economia solidária* vem sugerir a inscrição da solidariedade no centro mesmo das atividades económicas, dois conceitos tipicamente dissociados, fazendo com que esta *nova economia social* seja caracterizada como uma *espécie de reatualização do seu ideário original* (França Filho, 2002, p.15).

Apesar das várias diferenças entre os dois conceitos em análise, que têm sido analisadas e identificadas por vários autores, sublinha-se que a agregação dos termos tem sido recorrente na legislação publicada no século XXI (Laville, 2018), bem como na designação de várias iniciativas.

No quadro da União Europeia a 28 membros, no período de referência 2014-2015, a economia social integrava mais de 2,8 milhões de entidades e empresas, assegurava mais de 13,6 milhões de empregos remunerados (o que equivale a cerca de 6,3% da população ativa), enquadrava mais de 82,8 milhões de voluntários (equivalentes a 5,5 milhões de

trabalhadores a tempo inteiro) e mais de 232 milhões de membros de cooperativas, sociedades mútuas e entidades semelhantes (Comité Económico e Social Europeu, 2017).

Em Portugal, a importância da economia social tem vindo a ser reconhecida pelas autoridades públicas, de uma forma geral, e pela sociedade e comunidades de forma particular, sobretudo nas últimas décadas. A criação da Conta Satélite da Economia Social (CSES), que permite fazer uma recolha e sistematização do impacto económico deste setor, é uma das materializações desse reconhecimento. Em abril de 2011, a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) e o Instituto Nacional de Estatística assinaram um protocolo de colaboração para a elaboração da CSES com o objetivo principal de apresentar alguns indicadores sobre as atividades relacionadas com a economia social. Atualmente, já foram publicados três boletins da CSES pelo INE, sendo de destacar, na sua última publicação de julho de 2019²¹ referente a 2016, os seguintes dados:

- Em 2016, o Valor Acrescentado Bruto (VAB) da Economia Social representou 3,0% do VAB da economia, tendo aumentado 14,6%, em termos nominais, face a 2013. Este crescimento foi superior ao observado no conjunto da economia (8,3%), no mesmo período.
- A Economia Social representou 5,3% das remunerações e do emprego total e 6,1% do emprego remunerado da economia nacional. Face a 2013, as remunerações e o emprego total da Economia Social aumentaram, respetivamente, 8,8% e 8,5%, evidenciando maior dinamismo que o total da economia (7,3% e 5,8%, respetivamente).
- Por grupos de entidades da Economia Social, as Associações com fins altruísticos evidenciavam-se em número de entidades (92,9%), VAB (60,1%), Remunerações (61,9%) e Emprego remunerado (64,6%).

Para além da relevância económica deste setor, designadamente na criação de emprego, a CASES publica também informação sobre a caracterização dos grupos de entidades da Economia Social e uma comparação internacional, sendo que em 2016 Portugal ocupava uma posição mediana, na distribuição de países com informação disponível, no que respeita ao peso do PIB na economia nacional.

Considerando o período em análise na presente dissertação, referente a projetos da RLIS, destaca-se que na Conta Satélite de 2013²², ano em que se vivia uma acentuada crise

²¹ Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=379958840&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt (consultado a 03.07.2020)

²² Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=278816922&DESTAQUESmodo=2 (consultado a 03.07.2020)

económica e social, o setor da Economia Social registou um crescimento de 10,6%, passando de 55 383 (2010) para 61 268 entidades. Também no emprego remunerado se verifica um comportamento positivo do seu peso no emprego total (5,2%) e no emprego remunerado (6%) na economia nacional, em comparação com os resultados apurados na Conta Satélite da Economia Social com dados de 2010. Ao nível da União Europeia (28 Estados-membros) esta tendência de resiliência dos postos de trabalho também se verificou, tendo diminuído apenas de 6,5% para 6,3% da mão de obra remunerada europeia e de 14,1 milhões para 13,6 milhões de postos de trabalho, entre 2009/2010 e 2014/2015.

1.10.1. Cooperação entre o Estado e as entidades da Economia Social

Os princípios da Economia Social - cooperação, solidariedade e reciprocidade são fortemente comprometidos durante o Estado Novo em Portugal e as organizações sobreviventes eram, para além de prestadoras de cuidados de assistência aos mais desfavorecidos, instrumentais para o poder: tinham o objetivo político de apaziguar as populações e de conter as contestações. Só em tempos de democracia, com o reforço do Estado Social, as entidades da Economia Social voltam a desenvolver a sua atividade, em complementaridade com as entidades públicas. A salvaguarda do princípio da subsidiariedade, em que se reconhece prioridade à intervenção das entidades com maior relação de proximidade com os cidadãos, permitiu criar um ambiente de confiança entre as partes e o desenvolvimento salutar de parcerias público-privadas-sociais. (Garrido, 2016). Neste contexto favorável, vivido nas últimas décadas, são visíveis os esforços de procura de um posicionamento inter-pares entre as entidades estatais e as da economia social, apesar do enquadramento jurídico-legal que confere ao Estado as funções de regulador, financiador e fiscalizador do setor social. Este posicionamento, aparentemente paradoxal, do Estado em relação às entidades da economia social, tem vindo a ser construído com base em relações institucionais e em regulamentos que enquadram a cooperação e o trabalho em rede na ação social.

Apresenta-se, de seguida, um quadro resumo com os principais marcos legislativos em Portugal, entre 1944 e 2016, que evidenciam o que se acabou de afirmar, isto é, que o *Estado Parceiro* tem vindo a reconhecer formalmente a importância da economia social no desenvolvimento da sociedade e a assumir compromissos concretos nesta parceria.

Quadro 3.1 - Legislação publicada entre 1944 e 2016 relacionada com a Economia Social

Data	Legislação
1944	Estatuto da Assistência Social: define o enquadramento da assistência e concebe vários organismos, incluindo os que passaram a intervir na área da saúde.

1976	A Constituição da República Portuguesa de 1976 reconhece e prevê a existência de instituições sem fins lucrativos na co-provisão do bem-estar social. No nº3 do seu artigo 63º (Segurança Social) institui-se que a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado. Pode concluir-se, pela redação deste artigo, o reconhecimento do papel das instituições na sociedade, a salvaguarda da sua independência e da sua coexistência a par dos serviços públicos.
1979	Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social (Decreto-Lei n.º 519-G2/79), pelo qual o Estado atribui às Instituições a natureza de “pessoa coletiva de utilidade pública”. reforça o reconhecimento público e institucional do setor social e cooperativo na intervenção social, sendo firmado no seu preâmbulo que a vasta rede de instituições que a atividade particular criou forma um valioso património moral e material que, ao longo dos séculos e ainda hoje, tem contribuído, como inegável constante social, para a melhoria das condições de vida do povo português. Relativamente às relações institucionais (artigo 6º), o Estado exerce o papel de tutela, numa ação orientadora e tutelar junto das instituições, e estabelecem-se as formas delegação de competências na ação social e respetivo financiamento, por via de acordos de cooperação. O diploma prevê ainda a existência de acordos de gestão quando for delegada a gestão de equipamentos públicos, do Estado central ou das autarquias, às instituições.
1979	Em 1979 é constituída a União das Instituições Privadas de Solidariedade Social (UIPSS)
1980	Estabelecidas as normas reguladoras dos ACORDOS DE COOPERAÇÃO (Despachos Normativos n.º 360/80, n.º 388/80, de 31 de dezembro e n.º 12/88, de 22 de fevereiro).
1981	- Regulamento do REGISTO DAS IPSS (Portaria n.º 234/81, de 5 de março). - Os estabelecimentos com fins lucrativos ficam sujeitos à obtenção de ALVARÁ pelos centros regionais, relativamente às condições de instalação e funcionamento, (Decreto-Lei n.º 350/81, de 23 de dezembro).
1982	Constituição da República Portuguesa: O setor social é objeto de um tratamento jurídico autónomo por parte na CRP; o setor cooperativo e social goza de proteção num conjunto de preceitos; está garantido o princípio da coexistência dos três setores (público, privado e cooperativo e social) .
1983	Aprovado o Estatuto das IPSS (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro): foi instituído um modelo de funcionamento em que existe uma maior autonomia funcional por parte das IPSS.
1984	A Lei de Bases da Segurança Social de 1984 embora continue a reconhecer ao Estado o papel prioritário no desenvolvimento dos serviços de apoio social, atribui às IPSS um papel importante e insubstituível na produção direta e no exercício dessas atividades, pelo que o Estado se obriga a conceder-lhe apoios de natureza material, técnica e financeira , com o intuito de que alarguem a área de atuação e o número de respostas sociais.
1988	Em 1988 é publicada legislação (Despacho Normativo 12/88) que faz depender a celebração e o financiamento dos acordos de cooperação da efetivação do registo das Instituições como IPSS do âmbito da Segurança Social, em conformidade com o Estatuto das IPSS (Decreto-lei 119/83, de 25 de fevereiro).

1992	<ul style="list-style-type: none"> - Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio, que vem criar a regulamentação da cooperação entre o Estado e o setor social - As organizações federativas constituídas pelo agrupamento das Instituições adquirem também o estatuto de IPSS e beneficiam automaticamente da qualidade de pessoas coletivas de utilidade pública. - Os acordos de cooperação passam a ser negociados entre as Instituições e os serviços estatais, com base num Protocolo anual previamente negociado e celebrado entre as referidas entidades. Estabelece-se uma lógica contratual, negociada entre o Estado, através do Ministro da tutela e as Instituições, através das Uniões (IPSS, Misericórdias e Mutualidades), segundo regras fixadas.
1996	<p>É assinado o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social como “instrumento que visa criar condições para o desenvolvimento da estratégia de cooperação entre as instituições do setor social, que prosseguem fins de solidariedade social (...) a Administração Central e as Administrações Regional e Local”. Com a celebração do Pacto, o Estado e os representantes das instituições sociais, comprometeram-se a cooperar entre si com vista a alcançar determinados objetivos, tendo sido assumido o compromisso de que a formalização do "modelo de relacionamento" entre o Estado e as instituições sociais se concretizaria através da celebração de acordos de cooperação.</p>
2006	<p>Decreto-Lei n.º 115/2006 de 14 de junho: Regulamenta a Rede Social, definindo o funcionamento e as competências dos seus órgãos, bem como os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento que lhe estão associados, em desenvolvimento do regime jurídico de transferência de competências para as autarquias locais</p>
2007	<p>Em 2007 foram aprovadas as bases gerais do sistema de Segurança Social, estabelecendo no seu artigo 31º (Desenvolvimento da Ação Social) que a “ação social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado (...)”</p>
2009	<p>É instituída a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social</p>
2010	<p>Resolução do Conselho de Ministros no 55/2010, de 4 de agosto – Cria o Conselho Nacional para a Economia Social-CNES</p>
2012	<p>Decreto-lei n.º 102/2012 de 11 de maio estabelece o regime do Fundo de Socorro Social (FSS), que tem como finalidade, entre outras, prestar apoio às instituições particulares de solidariedade social, equiparadas ou outras de fins idênticos e de reconhecido interesse público que prossigam modalidades de ação social;</p>
2013	<p>Lei de Bases da Economia Social: documento aprovado por unanimidade no Parlamento que define formalmente o conjunto de entidades que compõem a Economia Social, tendo dado um impulso na reforma legislativa das entidades de Economia Social.</p>
	<p>Decreto-lei n.º 165-A/2013 de 23 de dezembro Cria o Fundo de Reestruturação do Sector Solidário e estabelece o seu regime jurídico: O FRSS destina -se a apoiar a reestruturação e a sustentabilidade económica e financeira das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e equiparadas, permitindo a manutenção do regular desenvolvimento das respostas e serviços prestados.</p>
2014	<p>Novo Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social - Decreto-lei nº 172-a/2014 de 14 de Novembro: Reformulação da definição de instituições particulares de solidariedade social; Alargamento dos fins e atividades principais e clara separação entre os fins principais e instrumentais das instituições; Instituição da regra de limitação dos mandatos dos presidentes das instituições ou cargos equiparados em três mandatos consecutivos; Responsabilização do órgão de administração relativamente a eventual gestão deficiente, com a sua exoneração.</p>

2015	Novo Código Cooperativo, Lei nº 119/2015, de 31 de agosto
	Novo Código das Associações Mutualistas
	Decreto-lei no 120/2015 de 30 de junho: estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do sector social e solidário . O presente decreto-lei visa ampliar e reforçar a visão de uma parceria público-social com as entidades do sector social e solidário, passando a abranger as diferentes áreas sociais do Estado, nomeadamente segurança social, saúde e educação, de forma a permitir o desenvolvimento de novos modelos de respostas.
	Revisão do Despacho Normativo nº 75/92 Portaria nº 196-a/2015 de 1 de julho: define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo de contratualização com as instituições , tendo em conta as especificidades no domínio da Segurança Social. Integra, também, matéria dispersa em normativos técnicos designadamente no que respeita às comparticipações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais, bem como à repercussão da variação da frequência dos utentes na comparticipação financeira da segurança social no âmbito dos acordos de cooperação celebrados.
2016	Portaria n.º 296/2016 de 28 de novembro - Procede à primeira alteração à Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o ISS, I. P., e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas. O diploma é publicado com o objetivo de agilizar os termos de funcionamento da Comissão Nacional de Cooperação .

A cooperação, como compromisso contratualizado entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), tem sido uma das formas privilegiadas do exercício da ação social,²³ e, nos últimos anos, tem sido concretizada através de protocolos bianuais de cooperação com o setor social e solidário, onde são definidos os valores a transferir, por resposta social. No protocolo para o biénio 2015/2016²⁴, o Estado reconhece que a ação de solidariedade social não se esgota no setor da segurança social e alarga o compromisso às áreas do emprego, saúde e educação. Este alargamento da parceria às áreas sociais da governação configura o que Pires, R. C (2020) designa por Parceria Público-Social, que, na opinião da autora, difere de uma simples concertação, uma vez que há uma aposta na integração de ação e de responsabilidades, o que implica, indubitavelmente a partilha do risco, indo muito para além das transferências mensais protocoladas. Para a autora, o Estado não perde poder de intervenção, nem competências no desempenho da proteção social com o relacionamento público-social, antes pelo contrário, saindo até reforçado na realização do bem-estar da sociedade.

²³ Conta da Segurança Social, 2016, IGFSS, pág. 398 disponível em <http://www.seg-social.pt/documents/10152/15670713/Conta%20da%20Seguran%C3%A7a%20Social%20de%202016%20-%20Parte%20II/3d3fd12d-09ae-4245-9b56-02b7b03397a3> pág.??

²⁴ Disponível em <http://www.seg-social.pt/documents/10152/9129900/Protocolo%20de%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%202015-2016/4fd04477-2532-4dca-9204-b1eb94092f68> (consultado a 02.12.2020)

A cooperação estabelece-se através da celebração de acordos de cooperação, que garantem a comparticipação financeira do Estado às instituições que desenvolvem respostas sociais nos termos regulamentarmente definidos, designadamente, o nível de serviço, o quadro de pessoal, a capacidade de utentes, horários de atendimento, entre outros. O valor da comparticipação financeira do Estado é fixado anualmente, estabelecendo-se um valor a atribuir, mensalmente e por utente, em função da resposta social praticada e das frequências verificadas e reportadas ao Instituto da Segurança Social. Relativamente a fontes de financiamento da cooperação, cerca de 94% provém do orçamento do Estado e os restantes 6% de verbas dos jogos sociais geridos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Nas últimas décadas, o Estado tem vindo a aumentar a contratualização de serviços com a economia social, facto que pode ser interpretado como um aumento do reconhecimento da capacidade técnica de intervenção das instituições. De forma proporcional, também o valor das verbas atribuídas ao setor tem crescido: as transferências de verbas do orçamento da segurança social, no setor da ação social, em 2016, foram no valor de 1 380 milhares de euros, relativos a acordos de cooperação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social; em 2019 o valor orçamentado foi 1 531,7 milhares de euros²⁵.

Na conta da Segurança Social de 2018²⁶, destaca-se ainda que o montante despendido com acordos de cooperação atingiu os 1 451,2 M€ em 2018, evidenciando um aumento de 2,5% face a 2017 e mantendo uma taxa de crescimento positiva no quinquénio 2014/2018 (+9,4%). As despesas de Ação Social com Projetos Sociais Cofinanciados correspondem à rubrica que registou o maior aumento no último quinquénio (+614,7%).

Quando analisadas as contas na perspetiva das entidades da economia social, verifica-se que as transferências ou subsídios representaram, em 2018, 28,0% do total dos meios de financiamento, seguidas pelas prestações de serviços (22,0%) e pelos empréstimos (19,2%). No entanto, é nas Misericórdias e nas Associações sem fins lucrativos que as transferências ou subsídios têm maior peso: 32,6% e 39,2%, respetivamente.²⁷

Considerando o objeto em estudo nesta dissertação, destaca-se o valor transferido para as instituições nos acordos de cooperação para Atendimento Social (quadro 3.2), bem como nos Protocolos RSI (quadro 3.3). Pese o facto de estes últimos serem considerados noutra

²⁵ Orçamento da Segurança Social

²⁶ Disponível em <https://www.google.com/url?q=http://www.seg-social.pt/documents/10152/17390417/Conta%2520da%2520Seguran%25C3%25A7a%2520Social%2520de%25202018%2520-%2520Parte%2520II/f53d6c22-03c6-427f-a1a0-4012edb78bfb&sa=D&ust=1609726131186000&usg=AOvVaw24-Q8vsNeG9IF1ku94-Nxt> (consultado a 02.12.2020)

²⁷ Inquérito ao Setor da Economia Social 2018, disponível em <https://www.google.com/url?q=https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2020/11/ISES.pdf&sa=D&ust=1610330374792000&usg=AOvVaw1y79jlg4vwLTVZe4PdQ4cA>

rubrica da Conta da Segurança Social, não deixam de ter um papel relevante no combate à pobreza e exclusão social, designadamente no atendimento e acompanhamento aos beneficiários desta prestação social.

Quadro 3.2 - Acordos de cooperação para Atendimento Social

	2014	2016	2018
Nº Acordos Atendimento Social	116	113	109
Valor total transferido	4 930 910,58€	5 126 840,3 €	5 189 022,94€

Fonte: ISS, IP

Quadro 3.3 - Protocolos RSI em vigor entre 2014 e 2018

	2014	2016	2018
Nº Protocolos RSI	232	211	204
Valor total transferido	26,875,481,17 €	27,143,682,31 €	27,991,686,50 €

Fonte: ISS, IP

No período em análise fica bem patente o peso dos protocolos RSI em valor transferido para as instituições sociais, por comparação com os acordos de atendimento social, sendo de registar uma estabilização numérica em ambos, ao longo do quinquénio 2014-2018. Em relação ao número de utentes abrangidos nas duas intervenções, os dados do ISS, IP indicam que em 2014 os 116 acordos de atendimento social abrangeram cerca de 2000 agregados familiares, enquanto que os 232 protocolos RSI abrangeram cerca de 40.000.

1.10.2. Descentralização e desconcentração

A maior ou menor proximidade ao local da intervenção tende a ser apontada como um fator determinante da ação social de combate à pobreza e à exclusão social. É neste âmbito que a territorialização do processo de definição da política pública, que pode ter maior ou menor grau de autonomia e de flexibilidade, bem como a descentralização como fator de mobilização e integração dos atores locais se afiguram relevantes, e muito atuais, para o tema em apreciação (Neves et al., 2010).

A análise territorial dos níveis de inclusão no interior e a tendência para o seu agravamento devem também merecer uma apreciação sobre o eventual contributo de uma descentralização de políticas de ação social na redução de assimetrias e desigualdades (Figueiredo, 2019). A descentralização está prevista na Constituição e já houve, desde 1976, vários pacotes de legislação descentralizadora – a favor das Regiões Autónomas e das autarquias locais, sobretudo dos municípios. A desconcentração é outra coisa muito diferente: já não se trata de transferir poderes e recursos do Estado para as autarquias locais, mas sim

de aumentar as competências e os meios de atuação dos serviços locais ou periféricos do próprio Estado (CCDR's, circunscrições agrícolas, direções distritais e repartições concelhias de ministérios, etc.). Estes dois conceitos, por sua vez, também se distinguem da deslocalização de serviços públicos, que consiste na transferência, decidida por decreto-lei, de determinados serviços e organismos sediados em Lisboa para outros pontos do território nacional, a fim de valorizar e desenvolver o interior (Freitas do Amaral, 2018).

No âmbito da Lei-Quadro da Descentralização, publicada a 16 de agosto de 2019, após um processo de consensualização com a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias, a transferência de competências para as autarquias na área da ação social é publicado mais um diploma, em 12 de agosto de 2020. Através do Decreto-Lei n.º 55/2020 (2020), o Governo concretiza a transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da ação social, estabelecendo a data de 31 de março de 2020 como prazo máximo para a sua efetivação. As principais competências a descentralizar serão: o serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS), a elaboração dos relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento, a atribuição de prestações pecuniárias de caráter eventual em situações de carência económica e de risco social; a celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção (RSI) e a coordenação dos contratos locais. A transferência destas competências será acompanhada de uma transferência de recursos, designadamente, *os montantes equivalentes às remunerações devidas aos trabalhadores afetos ao exercício das mencionadas competências*, sem aumento da despesa pública global. Destaca-se que é atribuída aos municípios, no artigo 15º do diploma, a faculdade de estes optarem por não dar continuidade aos acordos e protocolos, à data em que termine o seu prazo de vigência, podendo ser estas autarquias a exercer diretamente as competências anteriormente protocoladas. Salvaguardam-se, neste artigo, a execução dos projetos da Rede Local de Intervenção Social, e dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social 3G e 4G²⁸, financiados pelo Programa Operacional Inclusão Social e Emprego. O legislador, reconhecendo o papel estrutural das autarquias na gestão de respostas sociais, e a necessidade de se garantir uma maior proximidade dos serviços prestados junto das populações mais vulneráveis, exclui deste processo de transferências os acordos e protocolos previstos no Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho (2015) - *Estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário*. Mais recentemente, em março de 2021, são publicadas duas portarias que concretizam este processo de transferência de competências: a Portaria n.º 63/2021 (2021), que *regula o disposto nas alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 55/2020*,

²⁸ 3ª e 4ª gerações de CLDS criados pelas portarias n.º 179-B/2015 e n.º 229/2018, respetivamente.

de 12 de agosto, nomeadamente os termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais; e a Portaria n.º 64/2021 (2021), da mesma data, que define, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 8.º do mesmo, o exercício de competências de coordenação administrativa e financeira do programa de contratos locais de desenvolvimento social pelas autarquias locais. No preâmbulo da Portaria n.º 63/2021(2021) destaca-se a vantagem da proximidade na intervenção social, nos seguintes termos: o exercício de competências pelas autarquias locais no domínio da ação social é, há bastantes anos, uma realidade e um dos fatores decisivos de intervenção em situações de vulnerabilidade e exclusão social em que se encontram pessoas e famílias, permitindo, ao mesmo tempo, a conjugação de uma resposta de proximidade mais adequada e mais célere com o desenvolvimento de uma ação social integrada.

O que se perspetiva, neste quadro legislativo, trará uma oportunidade para explorar as potencialidades do local e dos seus atores, por contraposição às decisões centralizadas do Estado, que conseguem atuar junto de determinados segmentos populacionais que por vezes escapam às estruturas centrais (Neves et al., 2010).

A participação das organizações locais e as condições institucionais de que depende a governança local vêm sendo objeto de reflexão estruturada por parte da OCDE (OCDE 2009, 2004, 2001) (descentralização, flexibilidade administrativa, gestão por objetivos, mecanismos de financiamento, integração dos serviços públicos de emprego, etc). E, nesta linha de pensamento, poder-se-á supor que a eficácia das políticas públicas de combate à pobreza e à exclusão social dependerá, em grande medida, das redes de parceria da participação dos agentes locais na sua conceção, implementação e avaliação, o que implicará que o poder de decisão, muito centralizado atualmente, seja mais delegado e descentralizado (Henriques, 2010).

Para Raúl Lopes (2019), as assimetrias regionais de desenvolvimento em Portugal só poderão ser atenuadas com um modelo de descentralização que cumpra três requisitos prévios: reforçar a centralidade da política regional no quadro das políticas públicas; aumentar a eficiência operacional das políticas privilegiando o nível supramunicipal; contribuir para o desenvolvimento de sinergias entre os atores locais, com a devida flexibilidade, de forma a atender todas as especificidades dos territórios. A descentralização, por si só, não é garantia de maior participação dos agentes locais nas políticas públicas, mas a transferência do nível de decisão para um fórum de maior proximidade com os beneficiários permitirá uma maior flexibilidade no desenho e na aplicação das medidas e práticas, reforçando a governança territorial [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE), 2001].

A propósito da intervenção descentralizada, Hespanha (2008) aborda as novas metodologias de intervenção que pressupõem o desenvolvimento de ações integradas, em parceria, com partilha de responsabilidades entre parceiros e uma ação descentralizada. Esta opção, que é por vezes posta em prática, apenas, devido a dificuldades de operacionalização numa abordagem *top-down*, não está isenta de riscos ou de dificuldades e nem sempre é a melhor solução para todos os problemas sociais. O autor destaca, assim, seis aspetos que podem prejudicar a sua aplicação: a eficácia das iniciativas locais é limitada na resolução de problemas sociais de âmbito nacional; a equidade pode ser posta em causa se a proteção social for desigual no território nacional perante problemas idênticos; a *accountability*, pela eventual dificuldade em aferir a boa aplicação de recursos; a existência de localismos que prejudiquem objetivos nacionais; a proximidade pode prejudicar a qualidade da decisão, caso não exista o distanciamento exigido como garante de isenção; por fim, a escalabilidade das respostas pode ser posta em causa, uma vez que há projetos e equipamentos de âmbito distrital.

1.10.3. Governança local partilhada e participativa

A publicação de um Livro Branco sobre a Governança da Comissão Europeia (2001)²⁹ desencadeou uma série de debates políticos, conceptuais e até linguísticos, acerca da melhor tradução do conceito de governança para português, e para outras línguas, como refere Ferrão (2010).

A propósito da distinção dos conceitos governação e governança, e sobre a dificuldade de tradução para português do termo *governance*, já referido anteriormente, Marques (2017), na sua tese de dissertação sobre Problemas Sociais Complexos, opta pelo primeiro conceito - governação, por referência ao campo conceptual que *inclui conceitos como Joined-up government, Whole-of-government approach ou Integrated governance*. No entanto, o autor reconhece que a sua opção não estará isenta de críticas, uma vez que os dois conceitos surgem como sinónimos em dicionários de língua portuguesa.³⁰ No entanto, Marques opta por distanciar-se de um certo sentido pejorativo associado ao conceito de governança ao adotar a governação integrada, propondo a seguinte definição: “governação integrada é um processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas complexos, com eficácia e eficiência.”

Para Ferrão (2010), a novidade do tema governança, apresentado em 2001, desperta na sociedade a necessidade de se traçarem novas fronteiras e novas visões dos modelos instituídos, despoletando quatro debates distintos: sobre a reforma administrativa do Estado,

²⁹ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I10109&from=PT> (consultado a 02.06.2020)

³⁰ Dicionário Priberam (consultado a 02.06.2020)

a sua organização e modernização; a reformulação do papel do Estado que passa a valorizar a interação com outros atores, as parcerias e as contratualizações; uma democracia participativa e deliberativa com o empoderamento da sociedade civil e o crescimento de organizações não governamentais; a europeização dos processos de decisão, como sejam a uniformização de regras comunitárias e o método intergovernamental de cooperação, visando a convergência voluntária entre políticas nacionais dos Estados-membros.

Numa comunicação de 2013, a Comissão Europeia afirma que a qualidade da governança local está diretamente ligada à vontade política dos governos de criar um ambiente propício a nível local, através de leis e regulamentos, que permitam às autoridades beneficiar de um nível suficiente de autonomia para exercer o poder e adquirir capacidades específicas. Não obstante, o nível de qualidade da governança local surge também relacionada com a forma como as autoridades locais gerem e implementam políticas públicas, com base nos processos de conceção locais e nas interações que estabelecem com outras instituições públicas, com os cidadãos e com o setor privado, alocando para o efeito os recursos necessários e disponíveis (Comissão Europeia, 2013). Nesta comunicação, o conceito de governança é definido como o conjunto de regras, processos e comportamentos através dos quais os interesses são articulados, os recursos geridos, o poder é exercido pelas instituições competentes, sendo também incentivada a participação de todos os atores relevantes. Sobre a importância da capacitação das autoridades locais para o desenvolvimento, a Comissão Europeia destaca também que a boa governança local é fundamental para que se alcance um desenvolvimento sustentável e se criem melhores condições para o desenvolvimento de processos inclusivos.

Fung (2004) aborda o conceito de participação autónoma³¹ (*empowered participation*) para defender que o desenvolvimento comunitário carece de uma devolução de poderes aos atores locais (habitantes e instituições), que devem ser responsabilizados pelas suas decisões e iniciativas. Para o autor, esta descentralização de poderes seria um fator decisivo para melhorar a eficiência de serviços, mas também a equidade da ação pública, designadamente em contextos mais desfavorecidos.

Para Roque Amaro (2013), as redes sociais poderão ser um modelo de referência de governança partilhada ao nível local e uma das *peças-chave do puzzle de uma Governança Partilhada multiterritorial para o Desenvolvimento Sustentável do século XXI*. Mas para que possam assumir esse papel, na opinião do autor, deve ser valorizado o princípio de participação, deve existir um maior envolvimento com a comunidade e deve evitar-se uma municipalização excessiva. Mais recentemente, em 2018, o mesmo autor faz referência a uma *plataforma de corresponsabilização para a ação e para a definição e a execução de respostas*

³¹ Tradução livre

de Sustentabilidade na área social, sendo, por isso, um compromisso de cogestão e de Ação Partilhada (Amaro, 2018, p.3).

Sílvia Ferreira³², no *Dicionário Internacional da Outra Economia*, refere que o conceito de governação representa um modo específico de coordenação de atividades complexas e interdependentes, envolvendo redes de atores estatais e não estatais. E que Governação local se reporta às *políticas, interações ou instituições que coordenam as relações sociais num território limitado, cuja característica principal é a proximidade física* (Ferreira, 2009, p.213). Embora os dois conceitos de governação e governança possam surgir com o mesmo significado em alguns dicionários, há autores que os distinguem associando à ideia de governança uma forma de governação mais transparente.³³

Nesta linha de pensamento, Seixas (2007) refere que o conceito de governança apela a uma *abertura dos processos de reflexão e de decisão, nomeadamente por parte do Estado*, e a uma forma de governo mais inclusiva, com partilha de responsabilidades. O autor destaca ainda que neste conceito, utilizado inicialmente nas áreas económicas, ganhou relevância o aspeto do aumento da participação dos atores sociais na composição e na definição de políticas, com *linhas e estruturas políticas de cariz relacional e em simultâneo pluralistas*.

Mais recentemente, é apresentado o conceito de governança partilhada como *único e singular* (Bastos, 2014) e a autora identifica cinco características que o distinguem de conceitos próximos, designadamente os que com ele partilham o vocábulo governança: 1) ser de base comunitária; 2) o papel de mediador e animador não recai no Estado, mas sobre entidades da sociedade civil; 3) implica que a tomada de decisão seja participada em todas as fases; 4) inclui relação horizontal e poder igualmente distribuído entre os atores, 5) parte de uma lógica de Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base, com potencial para ser complementar e estratégica para a delineação de políticas de Desenvolvimento Regional Endógeno. Neste quadro conceptual, os vários setores da sociedade civil estão representados, participando ativamente, e os processos de decisão são abertos e participados em todas as fases.

A propósito da transferência do papel de agente ativo, do Estado para a sociedade civil, Ferrão destaca vários aspetos positivos nos mecanismos de governança, impulsionados pelos instrumentos comunitários, salientando-se aqui aqueles que se julga terem produzido maior impacto na economia social: *maior partilha de riscos entre os sectores público, privado e associativo; consolidação de uma cultura institucional e organizacional baseada na confiança*,

³² Refira-se que a autora, sendo da escola de Coimbra, não adota a utilização do termo governança por considerar esta corrente que o termo tem outros significados, preferindo o termo governação neste âmbito, tendência seguida por outros autores de Coimbra.

³³ in Ciberdúvidas da Língua Portuguesa, <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/governanca-e-governacao/32687> (consultado a 03.02.2020)

no diálogo, na concertação de interesses e na cooperação, nomeadamente ao nível local; maior disseminação de boas práticas (Ferrão, 2010, p.135).

Esta transferência para a sociedade civil, ou para a comunidade, parece evocar, ainda, o conceito de cidadania ativa, em que cada cidadão, por si só, é um agente ativo e interessado que participa e promove o desenvolvimento do seu meio.

Mais recentemente, Roque Amaro (2018) desenvolveu o conceito inovador de Governança Local Partilhada e Participativa, definido como um novo modelo de regulação dos problemas e desafios das comunidades locais, em que o papel do Estado deixa de ser exclusivo (o que se designava por "Governação"), para passar a ser partilhado e participado, envolvendo ativamente, além do próprio Estado, nos seus diferentes níveis (autarquias locais e serviços desconcentrados da Administração Pública Central), as organizações da sociedade civil, as empresas e as comunidades (nas suas expressões coletivas, formais e informais, e individuais), numa lógica de relações horizontais e equitativas, de parceria e de compromisso, para uma Parceria Providência Local. Em resumo, este modelo de gestão é partilhado assentando numa lógica de Cooperação (em vez de Competição) entre os diversos Atores da Sociedade e participado na medida em que mobiliza e conta com o Envolvimento Ativo da Comunidade, nas suas diferentes expressões (Amaro, 2018a).

Destaca-se neste conceito a sua clareza, modernidade e completude ao enunciar, valorizando, as parcerias multissetoriais, as participações formais e informais, coletivas e individuais, bem como o carácter equitativo destes relacionamentos.

1.11. A Inovação Social

A inovação social é um conceito presente, atualmente, em vários setores da sociedade, sendo muitas vezes invocado como o futuro da economia. Encontram-se as suas origens históricas em autores como Max Weber, Emile Durkheim e Schumpeter. Este último autor, que aborda a inovação social no domínio económico, realça o papel do empreendedor no processo de destruição criativa (Sá, 2015) e na produção da mudança que conduz ao desenvolvimento, animando a economia capitalista.

A investigação científica à volta do conceito de inovação social tem vindo a ganhar expressão, sendo a evolução das publicações científicas sobre o tema um bom indicador sobre o interesse que tem despertado: entre 1965 e 1969 há registo de 99 e em 2014 eram mais de 12000 os artigos científicos publicados (Sá, 2015).

Para Dandurand (2005), existem semelhanças importantes entre os conceitos de inovação tecnológica e de inovação social. Em primeiro lugar, porque qualquer inovação envolve um processo não linear e o envolvimento de vários atores num processo de procura de uma solução para um problema. Em segundo lugar, porque leva à definição de uma nova abordagem, a um produto ou serviço novo ou alternativo, que rompe com o *status quo*. E,

finalmente, para que a nova solução encontrada se torne numa inovação, ela tem de ser disseminada e, acima de tudo, ter um promotor. Para este autor, onde a inovação social e a inovação tecnológica se distinguem é no ambiente doméstico. Enquanto que a inovação tecnológica decorre em grande parte de pesquisas industriais ou académicas nas áreas da saúde, ciências naturais e engenharia, a inovação social emerge mais frequentemente de iniciativas de cidadãos, a montante ou a jusante de pesquisas nas ciências sociais e humanas, e até na cultura. Dandurand identifica uma terceira diferença entre os dois relacionados: a inovação para o setor privado lucrativo é a tecnológica e para os setores público e terciário a inovação é principalmente, mas não exclusivamente, social.

São vários os autores contemporâneos que se têm dedicado ao estudo e à conceptualização da inovação social apresentando-a, de uma forma geral, como uma ferramenta capaz de aumentar a efetividade dos processos, produtos e serviços que respondem a necessidades sociais existentes e que permite construir soluções novas e sustentáveis para uma comunidade ou para a sociedade em geral (Murray, Caulier-Grice & Mulgan, 2010).

A Inovação Social é, assim, uma abordagem que procura oferecer novas soluções para responder a necessidades sociais diversas, tendo como resultado novas interações sociais entre indivíduos e grupos. Para além disso, tem vindo a enfatizar-se a importância que a inovação social pode ter na revitalização do próprio Estado Social, designadamente porque escasseia a flexibilidade na intervenção e a interação entre departamentos públicos, prevendo-se que fundos comunitários continuem a contemplar e a valorizar o financiamento de projetos com esta componente inovadora.

Em 2000, é criado no âmbito da OCDE o Fórum sobre Inovações Sociais³⁴ que veio facilitar a disseminação internacional das melhores políticas e práticas em inovação social. A inovação social é definida, pelos países integrantes do fórum, como a busca de novas respostas para os problemas sociais que se pode concretizar das seguintes formas:

- identificar e fornecer novos serviços que melhoram a qualidade de vida de indivíduos e comunidades;
- identificar e implementar novos processos de integração no mercado de trabalho, novas competências, novos empregos e novas formas de participação, como diversos elementos que contribuem para melhorar a posição dos indivíduos no mercado de trabalho;

A inovação social refere-se, assim, a uma melhoria do bem-estar dos indivíduos e da comunidade através do acesso ao emprego, ao consumo ou à participação cívica, e o seu objetivo em concreto é fornecer soluções para problemas individuais e comunitários.

³⁴ Disponível em <https://www.oecd.org/fr/> (consultado a 22.11.2019)

Para a Comissão Europeia, as inovações sociais são ideias novas que atendem às necessidades sociais, criam relações sociais e formam novas colaborações. Essas inovações podem ser produtos, serviços ou modelos que atendem às necessidades não atendidas de forma mais eficaz, cabendo aos governos desenvolver ambientes regulatórios que possibilitem e incentivem a inovação social e a economia social,³⁵

Pires (2015) identifica aspetos comuns em várias definições do conceito, revelando desta forma, segundo a autora, os elementos essenciais do que pode ser classificado como inovação social: a ideia como reação a um problema social, a construção de um processo e o resultado da experimentação.

Na Estratégia Europa 2020 (2010-2020)³⁶, que substituiu a Estratégia de Lisboa (2000-2010), são criadas novas oportunidades para as organizações de luta contra a pobreza e é decidido que a inovação social será apoiada pelo Fundo Social Europeu e pelas atividades da Plataforma Europeia de Luta Contra a Pobreza. Na Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social³⁷, de 2011, evoca-se a inovação social como uma ferramenta poderosa para dar resposta aos desafios sociais decorrentes de fatores como o envelhecimento demográfico, a pobreza, o desemprego, os novos modelos de trabalho e estilos de vida e as expectativas dos cidadãos em matéria de justiça social, educação e cuidados de saúde. Também a Lei de Bases da Economia Social - Lei n.º 30/2013, de 8 de maio, (2013) evoca a inovação social a propósito do fomento da economia social, para que os poderes públicos facilitem e incentivem a inovação neste setor. Apesar do termo inovação ter surgido no mundo da tecnologia, na última década tem sido frequente a sua utilização quando se abordam problemas sociais complexos, multidimensionais, como é o caso da pobreza e da exclusão social. Destaca-se, por fim, o Decreto-Lei n.º 120/2015 (2015), que estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário, onde o legislador explicita, no artigo 10º, a propósito das formas de cooperação, que *o protocolo estabelece um modelo de experimentação que visa o desenvolvimento de projetos e medidas inovadoras de ação social, que concorram para a resolução de situações identificadas nos territórios.*

Esta presença, cada vez mais evidente, do conceito de inovação social na legislação mais recente da economia social e o aumento da atenção prestada ao tema poderá ser um reflexo da recente crise económica e social e da *procura de alternativas para a retração da*

³⁵ Site da Comissão Europeia; Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (consultado a 22.11.2019) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1022&langId=en>

³⁶ (EAPN, 2011)

³⁷ disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0609&from=PT>

intervenção providencial do Estado, para as dificuldades de financiamento enfrentadas pelo Terceiro Setor, assim como das tentativas para dinamizar o mercado do investimento social. (Monteiro, 2019)

A este propósito, Laville e Amaro distinguem dois modelos de inovação social: a inovação social associada a uma fraca solidariedade, quando se promove *um tipo de privatização da intervenção e das políticas sociais* (como é o caso da responsabilidade social corporativa, cidadania empresarial, filantropia de risco, títulos de impacto social ou mesmo negócios sociais, defendem os autores); e a inovação social associada a uma solidariedade forte, quando se trata de desenvolver um *novo paradigma de mudança social*, baseado na reciprocidade, *conforme determinado na economia solidária e que defende a consolidação de democracias representativas e deliberativas* (Laville&Amaro, 2016, p.3).

A propósito desta distinção agora apresentada, Amaro (2015) refere-se à onda de propostas de teorias que tendem a juntar o económico e o social e à adoção de conceitos recentes que coabitam no campo da inovação social como sejam *empresas sociais, negócios sociais, social business, social bonds, triple bottom line*, entre outros. Também Sá (2015) aborda a questão do valor social e dos empreendedores sociais que gerem negócios com outros objetivos, para além da distribuição dos capitais. Este ator ativo da sua comunidade procuraria também *maximizar o capital social* e a promoção do desenvolvimento sustentável. A inovação social poderá envolver, assim, dois tipos de atores: ativistas sociais e ainda, como define Schumpeter [citado por Robert (2011)], os empreendedores. Enquanto que a ação dos primeiros é exercida apesar do mercado, os segundos têm como ambição expandi-lo para captar mais negócios e clientes, através da oferta de novos serviços ou produtos.

Nesta medida, o conceito de inovação social também integraria as iniciativas da economia privada e da sociedade civil que respondem a necessidades sociais. Contudo, salienta Sá, a inovação social tem *sobretudo origem, tanto na economia pública, como na economia social* (Sá, 2015, p.6).

CAPÍTULO 4

A Rede Local de Intervenção Social

1.12. O contexto económico e social

Durante o período de assistência económica e financeira, viveram-se em Portugal tempos de grande dificuldade: o forte agravamento do desemprego³⁸, o aumento da tributação dos

³⁸ A maior subida da taxa de desemprego é registada em 2013: 16,2% da população.
Fontes/Entidades: INE, PORDATA; disponível em
[https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550](https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550)
(consultado a 04.06.2020)

rendimentos salariais e pensões acentuaram situações de pobreza pré-existentes e deram origem a novas bolsas de pobreza. O risco acrescido de exclusão social e de pobreza, e o consequente aumento do número de crianças que viviam em situação de maior vulnerabilidade, exigiram da sociedade e do Estado Social respostas inovadoras, sustentáveis e eficazes no combate à pobreza.

Perante condições muito desfavoráveis, colocaram-se novos desafios que estimularam a existência de uma melhor cooperação entre os territórios, melhor coordenação entre diferentes políticas públicas e mais participação de atores de âmbito mais alargado através de parcerias de base territorial.

Em 2010, o governo adjudicou um programa de restrições e austeridade, com o objetivo de reduzir a despesa pública, o que conduziu a alterações legislativas que modificaram as condições de acesso ao RSI, assim como o valor de referência da prestação, através do Decreto-lei 70/2010 (2010).

Em 2011, o governo apresentou o Programa de Emergência Social para dar resposta a carências sociais graves e estabeleceu várias linhas de ação, uma das quais assenta no fortalecimento da capacidade das instituições sociais no desenvolvimento de uma intervenção que garantisse novas e melhores respostas de proximidade aos cidadãos.

Em 2012, através do Decreto-Lei n.º 133/2012 (2012), procede-se à revisão do regime jurídico do rendimento social de inserção que acentua o carácter transitório da medida, não permitindo renovação automática, reforça os mecanismos contratuais, consagrando objetivamente um contrato de inserção entre as partes envolvidas no processo, e fazendo depender a atribuição da assinatura de um contrato. O RSI passa a ter novas condições a cumprir cumulativamente: estar a residir em Portugal há, pelo menos, um ano, se for cidadão nacional ou nacional de Estado membro da União Europeia; não ter valor de património mobiliário superior a 60 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), (anteriormente em 240 IAS); não ter valor de bens móveis superior a 60 vezes o valor do IAS, como seja veículos automóveis e embarcações, condição que anteriormente não existia; não se encontrar em prisão preventiva ou a cumprir pena de prisão. Estas alterações à legislação trouxeram várias consequências, desde logo, a diminuição de beneficiários: 192 249 famílias em 2009; 173 028 famílias em 2011 e 148 107 em 2013³⁹. A par desta diminuição, vários beneficiários ficaram sem acompanhamento no âmbito dos protocolos RSI celebrados entre o ISS, IP e as IPSS e, para além disso, os serviços da Segurança Social não tiveram capacidade para dar resposta de atendimento e acompanhamento social às famílias que, apesar de terem perdido a prestação, permaneciam em situação de vulnerabilidade e em risco

³⁹ Estatísticas da Segurança Social disponíveis em <https://www.seg-social.pt/estatisticas>

de exclusão social. O assistencialismo direto da sociedade civil também não se revelou suficiente, nem adequado, para as necessidades destes agregados familiares.

Urgia continuar a acompanhar as famílias que recentemente haviam saído da esfera do RSI e evitar retrocessos, designadamente, na taxa de abandono escolar e na promoção da saúde infantil. Assim, perante a situação económica e financeira que se vivia no país, e num contexto de limitação orçamental, os fundos estruturais surgiram como uma oportunidade. Fundos estes que têm assumido uma função decisiva no desenvolvimento do País, nomeadamente ao nível da territorialização das intervenções sociais, e do apoio a diversas iniciativas relevantes, que têm promovido uma mudança social efetiva em territórios mais deprimidos, onde se registam as maiores situações de pobreza e de exclusão social.

Como se salientou atrás, perante problemas sociais complexos e multidimensionais, designadamente a pobreza, a exclusão social e o desemprego de longa duração, o Estado já não atua sempre de forma isolada e procura ativar parcerias, com entidades que partilham valores comuns, centradas no desenvolvimento social em que as famílias e os indivíduos sejam o foco da intervenção. Neste caso, o poder político não ignorou o papel da economia social, que nasce da *aspiração de colocar a economia ao serviço das pessoas e da sociedade* (Silva, 2012), e decidiu estruturar uma política social a executar pelas entidades da economia social, a quem foi confiada a capacidade de uma intervenção descentralizada e em rede, privilegiando-se o potencial da proximidade territorial e da inovação social.

É neste enquadramento que, em 2013, com a publicação do Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro, foi instituída a RLIS, que se traduz num modelo de organização assente numa intervenção articulada e integrada de entidades públicas e instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas, do setor da economia social, com responsabilidade no desenvolvimento da ação social, e na promoção de uma cultura de inovação social, colocadas ao serviço das necessidades dos cidadãos.

Durante o ano de 2014, a RLIS desenvolveu-se em Portugal Continental através do financiamento comunitário ao abrigo do previsto no Eixo 6 — Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social do Programa Operacional Potencial Humano (POPH), o qual compreendia diferentes instrumentos de política que visavam criar condições de maior equidade social no acesso a direitos de participação cívica, à qualificação e educação e ao mercado de trabalho. As atividades de SAAS foram classificadas como uma nova modalidade de intervenção de política social e elegíveis na Tipologia de intervenção 6.15 “Educação para a cidadania – projetos inovadores”. A criação desta medida permitiu desenvolver uma rede alternativa de resposta às situações de vulnerabilidade, de pobreza e de exclusão social, que se assumiu como um modelo de intervenção social estruturante da organização e funcionamento da Ação Social, com a pretensão de garantir uma maior eficácia e uma melhor cobertura e organização dos SAAS. Esta medida política, que pretendeu responder a uma

situação social urgente, apresentou-se, também, com o objetivo de harmonizar procedimentos e promover a melhoria da qualidade da intervenção, beneficiando de circuitos de comunicação entre várias entidades e em diferentes níveis.

1.13. Quadro Jurídico-Legal da RLIS

Na Lei de Bases da Segurança Social de 1984, no seu artigo 36, estabelece-se que as instituições de segurança social exercem “a ação social diretamente de acordo com os respetivos programas e celebram acordos para utilização, recíproca ou não, de serviços e equipamentos com outros organismos ou entidades públicas ou particulares não lucrativas que prossigam objetivos de ação social”.

É através do Despacho Normativo n.º 75/92 (1992), de 20 de maio, entretanto revisto pela Portaria 196-A/2015 (2015) de 1 julho, que se definem os critérios, regras e formas em que assenta o modelo de contratualização do Estado com as instituições, seja através de acordos de cooperação ou de gestão.

Contempla a Lei n.º 4/2007 (2007), de 18 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema da segurança social, no subsistema de ação social como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção das pessoas. Este subsistema assegura ainda a especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos e/ou outras pessoas em situação de carência económica ou social.

Em agosto de 2011, o Governo apresenta o Programa de Emergência Social (PES) que estabelece as linhas de ação que reforçam a capacidade das instituições sociais para prosseguirem uma intervenção que garanta respostas qualitativas de proximidade aos cidadãos, em plena crise económica e financeira. Poucos meses depois, em janeiro de 2012, é assinado o Protocolo Cooperação 2011-2012 entre o Ministério da Solidariedade e Segurança Social e as três uniões representativas do setor social (a Confederação Nacional das Instituições Sociais de Solidariedade - CNIS, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas), onde se estabeleceram, entre outros aspetos, os valores da contratualização da gestão das respostas sociais pelas instituições. No preâmbulo do documento destacam-se as medidas do PES referentes ao fortalecimento das parcerias com a economia social e o fortalecimento das redes de proximidade, com base num modelo de Rede Nacional de Solidariedade.

Relativamente ao quadro jurídico-legal existente à data da instituição da RLIS, importa ainda fazer referência à Lei de Bases da Economia Social – Lei n.º 30/2013 (2013) aprovada por unanimidade na Assembleia da República, que veio habilitar, formalmente, as entidades da economia social com instrumentos necessários para desenvolverem um conjunto de outras

iniciativas, para além das suas áreas tradicionais de atuação, fomentando a inovação e o empreendedorismo, reforçando o potencial de crescimento do País e contribuindo para o reforço da coesão social.

É neste contexto de um reconhecimento unânime da importância das entidades da economia social que é publicado o Despacho n.º 12 154/2013 (2013) que determina a criação da RLIS - *um instrumento privilegiado na articulação entre as várias entidades multisectoriais representadas nas estruturas locais com responsabilidades no desenvolvimento de serviços da ação social*. Esta decisão é o reconhecimento de que a integração dos indivíduos e das famílias e a promoção de uma cultura de coesão social exigem uma parceria estratégica que canalize com maior eficácia e eficiência os recursos de resposta às necessidades das populações. Trata-se, assim, de uma estratégia de reforço da coesão social, que impõe a constituição de uma rede de intervenção social que garanta a articulação estreita entre os vários intervenores na área da ação social e os demais agentes da comunidade. Em termos práticos, determina-se ainda naquele despacho que *as regras de operacionalização e funcionamento da RLIS, bem como as formas de financiamento das entidades aderentes, são definidas pelo conselho diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, no prazo de 60 dias a contar da data da sua publicação*.

Em cumprimento do mandato previsto no despacho, o ISS, IP procedeu à constituição de um grupo de trabalho e, em novembro de 2013, remete a proposta de modelo de organização e funcionamento da RLIS à tutela, à data o Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social.

O Regulamento Específico que estabelece o modelo e o funcionamento da Rede Local de Intervenção Social é publicado em 18 de setembro de 2014, através do Despacho n.º 11 675/2014 (2014), onde o serviço de atendimento e acompanhamento social (SAAS) das situações de vulnerabilidade se reveste de grande importância, nomeadamente através da gestão, a nível local, dos programas criados para esse efeito. Para além dos objetivos e dos princípios da RLIS, este despacho prevê no modelo de gestão três níveis de intervenção e responsabilidade: ao nível central, assegurado pelos serviços centrais do ISS, I. P.; ao nível distrital, assegurado pelos Centros Distritais do ISS; *ao nível local, assegurado pelas entidades aderentes da RLIS, a quem compete: executar as atividades do serviço contratualizado no âmbito do Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social (SAAS), de acordo com os normativos em vigor; executar os serviços protocolados no âmbito da plataforma de colaboração referida na alínea e) do artigo 4.º; implementar novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação, em resposta às necessidades sociais; articular com os Núcleos Locais de Inserção (NLI), no âmbito das competências legalmente previstas; cooperar e articular com outras entidades, serviços ou sectores da comunidade, designadamente das áreas da Segurança Social, do Emprego e da Formação Profissional, da*

Educação, da Saúde, da Habitação e bem como com outros sectores que se revelem estratégicos para a prossecução dos objetivos da inserção.

Também em 18 de setembro de 2014, é publicada a Portaria n.º 188/2014 (2014), que regulamenta as condições de organização e de funcionamento do SAAS, organizado em função das especificidades da intervenção e de acordo com referenciais médios do número de pessoas e famílias atendidas e ou acompanhadas. Aquele diploma foi posteriormente alterado pela Portaria n.º 137/2015 (2015), de 19 de maio, que introduziu ajustamentos decorrentes da monitorização de projetos-piloto da RLIS.⁴⁰ Através do Despacho n.º 13 033/2014 (2014), de 27 de outubro, e no âmbito do Eixo 6 do Programa Operacional de Potencial Humano do Fundo Social Europeu, da tipologia de intervenção 6.15 "Educação para a cidadania - projetos inovadores", foram definidos os termos do financiamento dos projetos-piloto que acolheram uma nova modalidade de intervenção de política social, nomeadamente do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social no âmbito da Rede Local de Intervenção Social.

O Despacho n.º 11 675/2014 (2014) veio também a ser alterado através da publicação do Despacho n.º 5 149/2015, de 18 de maio, com o objetivo de alargar o âmbito de atuação da RLIS, possibilitando uma articulação mais estreita quer com o Conselho Local de Ação Social, quer com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens⁴¹ (CPCJ). Esta articulação mais estreita, que se materializou no estabelecimento de parcerias entre as equipas RLIS e as CPCJ, permitiu, assim, garantir uma *harmonização das iniciativas desenvolvidas pelas diferentes parcerias que atuam no plano social e de promover uma visão mais alargada e integrada das situações sociais e desenvolver de uma forma, igualmente, mais atempada e assertiva, medidas preventivas de proteção das famílias e em especial das crianças e jovens em risco.*⁴² Desta forma, ficou também fincada a transversalidade como um dos pressupostos da RLIS, através de intervenções territorializadas, com a integração das políticas e medidas multissetoriais e articulação com entidades de diversas áreas, a par da intervenção de proximidade, facilitando o acesso dos cidadãos aos serviços sociais na resposta às suas necessidades.

⁴⁰ A RLIS arrancou com 12 projetos-piloto, no final de novembro de 2014 em Bragança, Boticas, Arcos de Valdevez, Baião, Borba, Grândola, Valongo, Guarda, Vagos, Arganil, Esposende e Vila Nova de Gaia (Nota Técnica n.º 1/UA II – POPH/2014)

⁴¹ No âmbito da cooperação e articulação da RLIS com outras entidades, serviços ou setores da comunidade, podem ser desenvolvidas parcerias com a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) territorialmente competente na área de intervenção do SAAS. Compete à Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) definir os territórios para os quais se verifique a necessidade de parceria e articulação com a RLIS. Esta parceria deve ser estabelecida por via de um protocolo, reduzido a escrito, com a CNPCJR, através do qual se definem as ações a desenvolver e os objetivos a atingir.

⁴² Instituto da Segurança Social, IP. (2019) p.46

Em 30 de março de 2015 é publicada a portaria 97-A/2015 (2015) que adota o regulamento específico do domínio da Inclusão Social e Emprego, estabelecendo as regras aplicáveis ao cofinanciamento, pelo Fundo Social Europeu (FSE) e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), das operações no domínio da inclusão social e emprego, no período de programação 2014-2020, sendo a RLIS uma das tipologias de operações que passa a estar prevista para este tipo de financiamento comunitário.

No Despacho n.º 5 743/2015 (2015) é publicado o Regulamento da organização e composição das diferentes equipas técnicas que asseguram a intervenção no Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social, onde se definem também as três tipologias de territórios de intervenção - A, B e C, cuja constituição das equipas técnicas e os objetivos a atingir, em cada território, são definidos pela conjugação de vários indicadores, aplicados em fórmula específica, que determina o índice de cada território, como consta do anexo do referido diploma: população: 70%; RSI: 10%; desemprego: 10%; desemprego de Longa Duração: 10%; deflador do poder de compra: 100%. Assim, os territórios de Intervenção tipologia A, cujo resultado do Indicador (índice Território) é igual ou maior que 1,5, têm como indicador de referência, para o cumprimento dos seus objetivos, o resultado do somatório dos atendimentos e dos acompanhamentos efetuados que deve situar-se no intervalo médio mensal entre os 350 a 525. As equipas técnicas para este domínio de intervenção são compostas por um coordenador e quatro técnicos superiores com afetação de tempo a 100%; os territórios de intervenção tipologia B têm um resultado do Indicador (índice Território) no intervalo entre 1 e 1,5, tendo como indicador de referência, para o cumprimento dos seus objetivos, o resultado do somatório dos atendimentos e dos acompanhamentos efetuados que deve situar-se no intervalo médio mensal entre os 200 a 350, com equipas técnicas compostas por um coordenador com afetação a 50% e três técnicos superiores com a afetação a 100%; os territórios de intervenção tipologia C tiveram um resultado do Indicador (índice Território) menor que 1, têm como indicador de referência, para o cumprimento dos seus objetivos, o resultado do somatório dos atendimentos e dos acompanhamentos efetuados que deve situar-se no intervalo médio mensal entre os 100 a 200, e as equipas técnicas são compostas por um coordenador com afetação a 50% e dois técnicos superiores a 100%.

Em junho de 2015, é divulgado o guião de candidaturas ao desenvolvimento de projetos RLIS⁴³ onde se apresentam as regras do financiamento, os critérios de seleção das candidaturas e a classificação dos territórios elegíveis por tipologia de intervenção (A, B e C). Os critérios de seleção apresentados são nove: o carácter inovador do projeto; a relevância estratégica do projeto; a coerência das ações propostas; a qualidade técnica das mesmas; projetos e ações que integrem a dimensão da igualdade de género; a relevância das

⁴³ Guia para Concurso para Apresentação de Candidaturas, POISE, junho 2015

instituições que intervêm no projeto e respetiva implantação no contexto sócio local abrangido; o contributo do projeto para uma cultura de proximidade; o contributo para a diminuição das emissões de carbono; o grau de cumprimento dos resultados acordados no âmbito de outras operações da responsabilidade do mesmo beneficiário. Refira-se que os projetos financiados têm a duração máxima de 36 meses e que a composição de equipas RLIS varia em função da tipologia do território, com reflexos no respetivo financiamento máximo mensal, nos termos do Despacho n.º 5743/2015 (2015). Para territórios de tipologia A o valor participado mensal é de 10 347€ sem parceria com a CPCJ e de 12 195€ com parceria com a CPCJ; nos territórios B os valores são 7.021€ ou 8 869€; nos territórios de tipologia C, de 5 173€ ou 7 021€

Como acontece com qualquer nova medida de política, os vários diplomas e regulamentos da RLIS foram sendo publicados à medida da sua conceptualização, construção, implementação e avaliação, de forma a constituir o enquadramento jurídico-legal mais adequado à concretização dos seus objetivos, com a existência dos respetivos mecanismos de financiamento.

1.14. Objetivos e modelo de funcionamento da RLIS

O principal objetivo político aquando da conceptualização e implementação da RLIS terá sido o reforço da territorialização das políticas de inclusão social⁴⁴, que se pretendiam mais coordenadas e coerentes entre si, e as respostas integradas.

Para além deste objetivo principal, destacam-se os seguintes objetivos operacionais da RLIS:

- assegurar o acompanhamento social do percurso de inserção social;
- mobilizar os recursos da comunidade adequados à progressiva autonomia pessoal, social e profissional;
- contribuir para a aquisição e ou fortalecimento das competências das pessoas e famílias, promovendo a sua autonomia e fortalecendo as redes de suporte familiar e social;
- informar, aconselhar e encaminhar para respostas, serviços ou prestações sociais adequadas a cada situação;

Esta articulação territorial reforçada tinha ainda o objetivo estratégico de contribuir para uma melhoria do conhecimento das problemáticas locais e de um planeamento integrado das intervenções locais.

O modelo de funcionamento previa três níveis de intervenção e responsabilidade - central (Serviços Centrais do ISS,IP), distrital (Centros Distritais do ISS,IP) e local (entidades

⁴⁴ Instituto da Segurança Social, IP. (2019)

aderentes da RLIS), e esteve assente em parcerias locais, entre o ISS, IP e entidades que deveriam integrar o Conselho Local de Ação Social⁴⁵ e com experiência e competências no apoio social a populações vulneráveis⁴⁶. No entanto, as IPSS que possuíam à data da candidatura um protocolo de RSI em funcionamento, e/ou as que fossem *entidades beneficiárias de acordo de cooperação atípico para atendimento e acompanhamento social para o mesmo território*, não se podiam candidatar, *tendo em conta que um dos critérios de elegibilidade das entidades beneficiárias é precisamente não ser entidade beneficiária de protocolo de RSI e não ter acordo de cooperação atípico para este efeito*⁴⁷. Só em casos excecionais foram aceites Instituições nestas circunstâncias, sendo necessário uma fundamentação e autorização expressa do respetivo Diretor do Centro Distrital. Pode depreender-se, com esta regra, que a intenção seria que os projetos RLIS abrangessem agregados e beneficiários cujo atendimento e acompanhamento estivessem, exclusivamente, a cargo dos serviços da Segurança Social, libertando, desta forma, os serviços de vários processos.

Estas parcerias foram formalizadas através de um protocolo em que o ISS, IP se constituiu como entidade aderente a essa Rede e como prestador de um serviço público para as pessoas e famílias utilizadoras do SAAS e, naturalmente, para a população em geral⁴⁸. No protocolo ficaria definida a contratualização de serviços - atendimento, encaminhamento e acompanhamento social de pessoas e de famílias em situação de risco e vulnerabilidade socioeconómica, garantindo a flexibilidade e a subsidiariedade da sua implementação, acompanhamento e monitorização. Para além dos serviços a prestar, o protocolo definia também o âmbito territorial da intervenção, as obrigações das partes outorgantes, as condições financeiras e materiais e outras consideradas relevantes para a prestação do(s) serviço(s).

Os projetos RLIS foram financiados através de verbas comunitárias, como referido anteriormente. Durante o ano de 2014, os projetos-piloto tiveram enquadramento no eixo 6 do Programa Operacional Potencial Humano, na Tipologia de Intervenção 6.15 - Educação para a Cidadania - Projetos Inovadores, e a partir de 2015 no Programa Operacional Intervenção Social e Emprego (POISE), na Tipologia 38. Até dezembro de 2016, foram aprovadas e aceites 131 candidaturas para projetos RLIS, cada uma com a duração de 36 meses.

⁴⁵ Estratégia do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (2014)

⁴⁶ No aviso do POISE-38-2015-09 para apresentação de candidaturas à RLIS são apresentados todos os aspetos formais, disposições legais e ainda critérios de seleção dos projetos.

⁴⁷ Perguntas Frequentes RLIS,ISS http://www.seg-social.pt/perguntas-frequentes?p_p_id=101_INSTANCE_kDz1&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kDz1_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fexport_journal_article&_101_INSTANCE_kDz1_groupId=10152&_101_INSTANCE_kDz1_articleId=12207730&_101_INSTANCE_kDz1_targetExtension=pdf

⁴⁸ Instituto da Segurança Social, IP. (2015)

Durante a fase de preparação das candidaturas, os Serviços Centrais do ISS,IP realizaram várias sessões de esclarecimento e sensibilização para a nova medida de política junto dos Centros Distritais de Segurança Social do ISS, IP e de entidades interessadas em apresentar candidaturas.

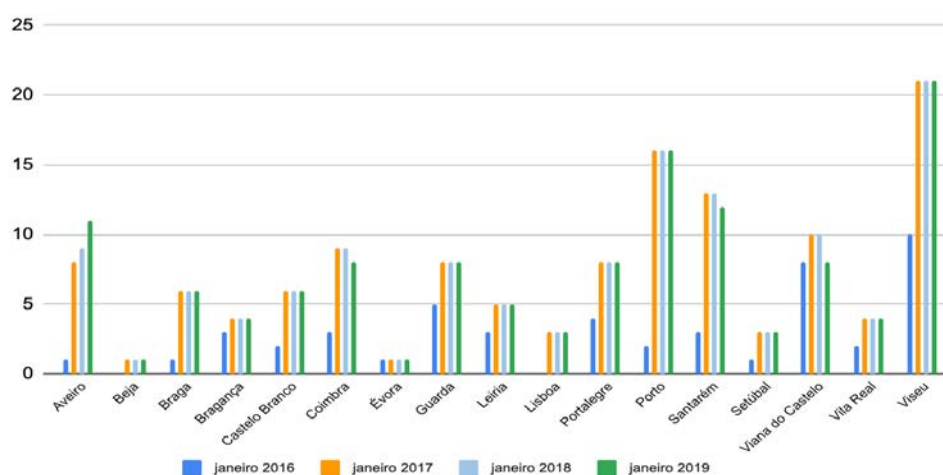
Depois de aprovadas as candidaturas, seguiu-se um processo de formação às equipas técnicas de prestação de SAAS, das entidades gestoras dos projetos RLIS, incluindo a partilha de vários suportes técnicos de intervenção, bem como documentação referente às normas gráficas⁴⁹, uma vez que foi definido pelo ISS,IP um logotipo e uma imagem única do projeto, tendo estas sido aplicadas em todos os locais de atendimento, bem como nos vários materiais de comunicação.⁵⁰

1.15. Dados de execução dos projetos RLIS

Como referido anteriormente, o período em análise na presente dissertação contempla o período entre 2016 e 2018 e todos os dados apresentados de seguida foram cedidos pelo Instituto da Segurança Social e retirados do Sistema de Estatísticas da Segurança Social (SESS/ASGB), conforme situação da base de dados operacional em 06/11/2020.

Apresentam-se de seguida os indicadores que constituem o Relatório dos Indicadores de Acompanhamento, Realização e Resultado da RLIS e respetivas definições. A emissão do referido relatório é efetuada no sistema de informação da Segurança Social.⁵¹

Quadro 4.1 - Distribuição Geográfica dos Projetos RLIS 2016-2018



Fonte: ISS,IP(2020)

⁴⁹ Manual de Identidade da RLIS do ISS,IP

⁵⁰ Relatório de Atividades 2014 do ISS,IP

⁵¹ Dados disponibilizados pelo ISS,IP extraídos do Sistema de Estatísticas da Segurança Social (SESS/ASGB). Situação da base de dados operacional em 06/11/2020

No quadro 4.1, referente à distribuição geográfica, estão representados os 17 distritos onde se desenvolveram projetos RLIS, destacando-se, em número, os distritos de Viseu, que ultrapassou os vinte projetos⁵², seguindo-se o Porto e Santarém. Recorda-se que as candidaturas para os projetos RLIS não abrangeram o distrito de Faro nem grande parte dos concelhos do distrito de Lisboa, em concreto da Área Metropolitana de Lisboa, por serem consideradas, na programação estrutural, regiões de convergência.⁵³

A Rede Local de Intervenção Social foi desenvolvida através de 128 projetos geridos por entidades da economia social, em 123 concelhos, cujos respetivos protocolos foram celebrados entre outubro de 2015 e junho de 2016. A tipologia C foi a mais frequente com 83 projetos, seguindo-se os de tipologia A, com 25, e os de tipologia B, com 20.

Relativamente à data de execução dos projetos no período em análise, destaca-se um crescimento generalizado entre 2016 e 2017, com uma evolução crescente do número de projetos do distrito de Aveiro até 2018, enquanto que nos restantes distritos se verifica um número mais estável durante o triénio em causa.

A totalidade destes 128 projetos abrangeu cerca de 49 000 beneficiários nos Acordos de Intervenção Social (AIS) celebrados. Para o período total de execução da RLIS, entre dezembro de 2015 e junho de 2020, apresentam-se os totais dos indicadores gerais dos projetos no quadro 4.1, e no quadro 4.2 apresentam-se os mesmos indicadores relativos apenas ao período em análise (2016-2018).

Quadro 4.2- Indicadores Gerais dos Projetos RLIS entre dezembro de 2015 e junho de 2020

RLIS - Indicadores Gerais	Entre dezembro 2015 a junho 2020
N.º total de Atendimentos	465 458
Nº de Acompanhamentos Total	273 655
N.º total de planos de intervenção realizados	614 096
N.º total de planos de intervenção concluídos	372 976

Fonte: ISS,IP(2020)

⁵² Embora não se descortinem as razões para um tão elevado número de projetos, sublinha-se o facto de Viseu ser o distrito aqui apresentado com o maior número de concelhos.

⁵³ Site da Comissão Europeia (consultado a 03.03.2021)
https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/how/is-my-region-covered/2007-2013/

Quadro 4.3 - Indicadores Gerais dos Projetos RLIS entre janeiro de 2016 e dezembro de 2018

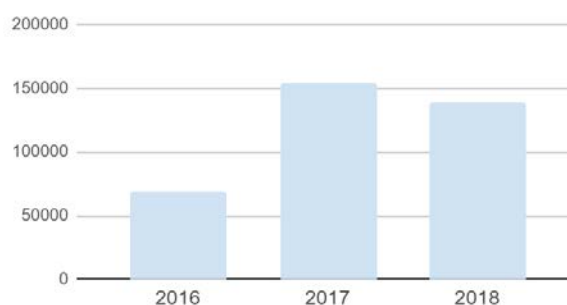
RLIS - Indicadores Gerais	Entre janeiro 2016 a dezembro de 2018
N.º total de Atendimentos	362 883
Nº total de Acompanhamentos	216 565

Fonte: ISS,IP(2020)

Analisando estes dois indicadores de forma desagregada por ano, nos quadros 4.3 e 4.4, verifica-se que o valor mais alto, 154 317 atendimentos sociais, foi registado em 2017, o que representa uma subida relevante relativamente a 2016, em concreto um acréscimo de 85 467.

O atendimento social consiste em prestar atendimento, informação e orientação a indivíduos e famílias beneficiários, bem como atuações em situação de emergência e/ou crise social. E inclui as seguintes atividades: atendimento, informação e orientação; informação para aceder a recursos; encaminhamento; avaliação e diagnóstico social.

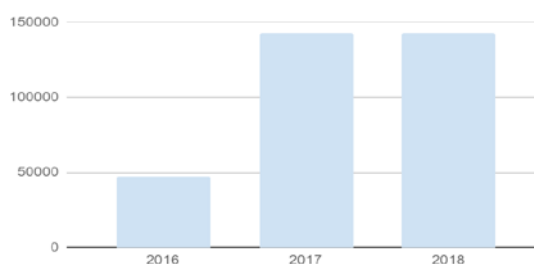
Quadro 4.4 - Total de Atendimentos RLIS do tipo atendimento social



Fonte: ISS,IP(2020)

O acompanhamento social funciona de forma complementar e subsequente ao atendimento social e destina-se a prestar apoio técnico, não pontual, a beneficiários com problemas sociais de maior complexidade, implicando a definição, contratualização e monitorização de um plano de intervenção.

Quadro 4.5 - Total de Acompanhamentos RLIS



Fonte: ISS,IP(2020)

Os valores anuais dos acompanhamentos realizados por projetos RLIS são inferiores aos atendimentos sociais, o que se pode justificar pela maior complexidade das tarefas implícitas a esta componente, e de uma maior necessidade de recursos de tempo para as desenvolver, que pode incluir, designadamente, o acompanhamento e avaliação dos Acordos de Intervenção Social, apoio psicossocial e visitas domiciliárias. No período em análise verifica-se uma grande subida entre 2016 (47.301) e os dois anos seguintes com 142 473 e 142 496 atendimentos, respetivamente (quadro 4.4).

Quando se analisam os indicadores de atendimento e acompanhamento social em conjunto, constata-se que os 128 projetos RLIS (quadro 4.5) apresentam resultados de atividade inferiores aos dos técnicos das equipas dos Centros Distritais da Segurança Social (quadro 4.6). No entanto, não dispomos de mais dados ou informação que permita comparar a qualidade da intervenção de uns e de outros, nem os resultados desta na autonomização e inclusão social dos indivíduos acompanhados. Um dado importante para poder desenvolver esta análise qualitativa seria o rácio técnico/processo dos projetos RLIS e da Segurança Social.

Quadro 4.6 - Total de Atendimentos (do âmbito atendimento social) e Acompanhamentos



Fonte: ISS,IP(2020)

Mesmo em 2017, em que os registos da RLIS sobem ligeiramente, a atividade dos registada dos técnicos Centros Distritais da Segurança Social é superior (355 007 contra 296 790).

Por outro lado, nestes três anos de intervenção da RLIS, não se regista grande alteração no volume da atividade das equipas dos 18 Centros Distritais da Segurança Social, conforme dados do quadro 3.6 que compara os atendimentos e acompanhamentos efetuados a beneficiários de processos familiares ativos nos meses de janeiro dos respetivos anos, tendo oscilado entre os 375 906 em 2016 e os 370 397 em 2018, apesar de se ter verificado uma descida ligeira em 2017.

Quadro 4.7 - Atendimentos/Acompanhamentos efetuados a beneficiários de processos familiares ativos, pelos técnicos das equipas dos Centros Distritais da Segurança Social



Fonte: ISS,IP(2020)

Efetivamente, o indicador dos novos processos familiares, abertos entre 2016 e 2017 (quadro 4.7), acompanhados por técnicos dos Centros Distritais regista valores baixos e sem oscilação neste período. Perante este volume de processos, pode deduzir-se que a grande maioria dos novos processos abertos, entre 2016 e 2018, tenha sido encaminhada para as entidades gestoras da RLIS, mantendo-se, desta forma, um nível de atividade dos técnicos da Segurança Social quase constante com os processos mais antigos.

Quadro 4.8 - Processos Familiares Ativos (Novos) pelos técnicos dos Centros Distritais da Segurança Social

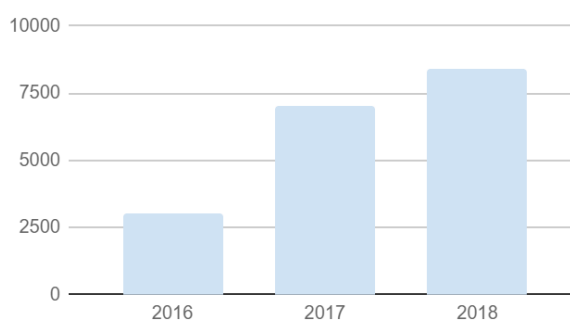
	2016	2017	2018
Processos	934	927	834

Fonte:ISS,IP (2020)

Assim, perante a informação disponível, pode deduzir-se que os processos que continuaram abertos e com intervenção direta dos técnicos da Segurança Social, durante vários anos, eram na maioria os mesmos (praticamente sem novas entradas nos distritos onde havia RLIS), sem que se consiga saber, no entanto, com que frequência ocorreram estes atendimentos e acompanhamentos sociais (quadro 4.6) nem o resultado da intervenção.

Relativamente ao indicador de resultado *Acordos de Intervenção Social Concluídos*, contabilizados no quadro n.º 4.9, consideram-se todos aqueles que atingiram a sua data fim, durante os três anos em análise (2016-2018), tendo sido concluídos 18 432 AIS (de entre 27 442 para todo o período de execução dos projetos RLIS).

Quadro 4.9 - N.º de Acordos de Intervenção Social concluídos⁵⁴



Fonte: ISS,IP(2020)

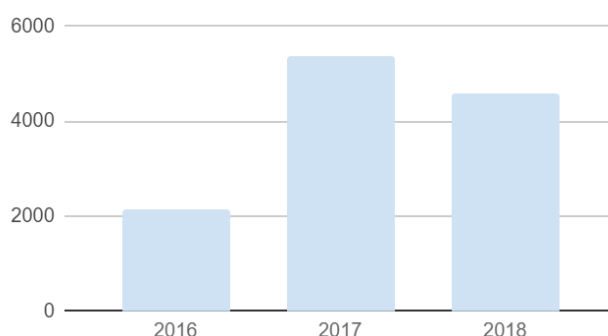
Este indicador de resultado quantitativo, que expressa apenas o volume de execução das equipas, não permite efetuar análises qualitativas da intervenção. Veja-se que todos os AIS são celebrados por um determinado período de tempo, com indicação das datas de início e fim dos mesmos. Assim, do ponto de vista administrativo e para efeitos de registo na plataforma dos projetos RLIS, considera-se que um AIS se encontra concluído quando chega à sua data fim (caso existam revisões, a data de término corresponde à do último AIS). Assim, poderão ter existido AIS concluídos, de forma administrativa, por se ter chegado ao fim do seu período de vigência, sem que a intervenção tenha sido desenvolvida com efeitos qualitativos nos seus beneficiários.

Quando analisamos este indicador em articulação com outros dois: o que reflete o número de AIS concluídos com 50% ou mais das ações concluídas (quadro n.º 4.10), bem como com o indicador das ações concluídas com efeitos correspondentes (quadro n.º 4.11), conseguimos intuir algum sucesso na intervenção realizada. Ainda assim, sem conhecer a tipologia das ações, a sua importância relativa para cada beneficiário e a complexidade da sua concretização, não é possível elaborar mais comentários críticos. Isto, porque, fica por esclarecer se a maioria das ações concluídas (quadro 4.9) são mais ou menos importantes do que aquelas que ficaram por concluir.

Apesar da limitação analítica, com base nos dados disponíveis, verifica-se uma taxa de sucesso muito positiva considerando que, para o período em análise, 65,5% dos AIS foram concluídos com 50% ou mais ações concluídas. Em 2016, 71% dos AIS foram concluídos com 50% ou mais ações concluídas e que em 2017 essa percentagem sobe para 76%. Em 2018 verifica-se uma descida para 54%, mas o balanço continua a ser positivo (quadro 4.9).

⁵⁴ Todos os AIS são celebrados por um determinado período de tempo, com indicação das datas de início e fim dos mesmos. Assim, considera-se que o AIS se encontra concluído quando chega à sua data fim. Caso existam revisões, a data fim corresponde à do último AIS.

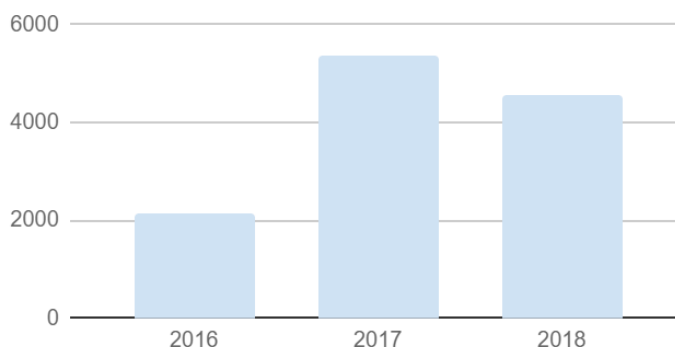
Quadro 4.10 - N.º AIS concluídos com 50% ou mais de ações concluídas⁵⁵



Fonte: ISS,IP(2020)

Quando se analisa o indicador número de AIS concluídos com 50% ou mais ações concluídas (quadro 4.10) em conjunto com o indicador número de AIS concluídos com 50% ou mais ações concluídas com pelo menos um efeito correspondente ao domínio de cada ação (4.11), é possível aferir com maior detalhe o nível de resultado e de qualidade da intervenção. Dos 18 432 AIS concluídos entre 2016 e 2018, 12 051 apresentaram ações concluídas com efeitos correspondentes (65%). Logo, pode concluir-se que praticamente todos os AIS concluídos com 50% ou mais de ações concluídas tiveram pelo menos um efeito correspondente (99,7%).

Quadro 4.11 - N.º AIS concluídos com 50% ou mais de ações concluídas com efeitos correspondentes



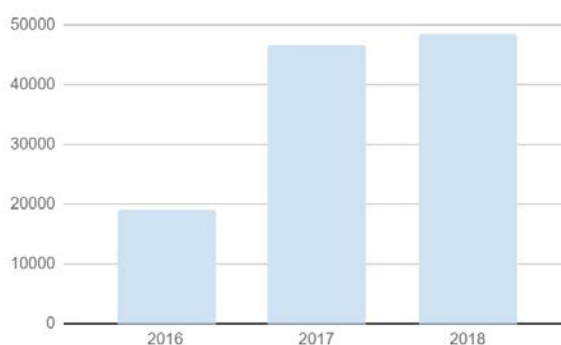
Fonte: ISS,IP(2020)

⁵⁵ No indicador AIS concluídos com 50% ou + de ações concluídas (quadro 3.9) consideram-se as ações concluídas do AIS inicial e de todas as revisões. Dentro do mesmo domínio de ação, se um beneficiário tiver mais do que um tipo de ação, desde que sejam diferentes, são todas contabilizadas individualmente. Por exemplo, na educação, o mesmo elemento pode ter 3 tipos de ações, sendo todas consideradas, desde que diferentes. E dentro do mesmo agregado, diferentes membros podem ter o mesmo tipo de ação.

O trabalho em rede das entidades gestoras dos projetos RLIS também pode ser analisado através do indicador *Articulação com Outros Serviços* que é apresentado para as duas modalidades do SAAS - atendimento e acompanhamento social.

No quadro 4.12 pode verificar-se a tendência crescente para a articulação das entidades gestoras com outros serviços, atingindo-se em 2018 o valor total de 48 579. Considerando que para o mesmo período se verificaram 362 883 atendimentos (quadro 4.4), significa que em 31% dos atendimentos houve uma articulação com outros serviços. Destaca-se que para o ano 2018 esta percentagem aumenta para 35%.

Quadro 4.12 - Articulação com outros serviços no âmbito do Atendimento Social

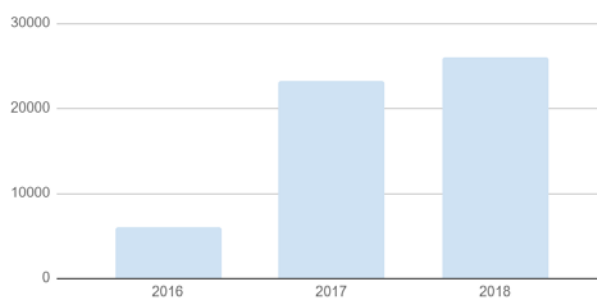


Fonte: ISS,IP(2020)

No quadro seguinte (quadro 4.13) estão contabilizadas as articulações com outros serviços no âmbito do acompanhamento social. Em 2018, este indicador atinge os 26 002 registos (18%), para um total de 142 496 acompanhamentos em 2018. Para os três anos em análise, em que se registaram 55.274 articulações para um total de 332.070 acompanhamentos, a percentagem desce para 17%. Este registo quantitativo pouco expressivo das articulações realizadas no universo dos atendimentos e acompanhamentos registados pode ter diversas interpretações. Desde logo, e num cenário mais otimista, poderia ser interpretado como um indicador de sucesso, pelo facto de o trabalho da equipa RLIS ter sido eficaz na sua intervenção mais direta, sem a intervenção de outros parceiros. No entanto, sabendo-se que a maioria dos processos de intervenção social são multidisciplinares e multissetoriais, estas percentagens pouco expressivas, podem refletir que a prática de articulação com outros serviços para a gestão de casos não é frequente nem transversal, e que, ao invés de os beneficiários terem um único gestor social de caso, são os seus processos que se desdobram em vários, em função do âmbito e da tipologia do parceiro. Numa ótica da Rede Social, este indicador também poderá ser analisado numa perspetiva concelhia, confrontando-o com os dados de atividade dos respetivos CLAS.

Para além deste registo quantitativo do número de articulações com outros serviços, importava realizar uma análise mais apurada sobre o tipo de articulações efetuadas, designadamente a forma como foram feitas, o âmbito dos serviços com quem se estabeleceram mais articulações e o efeito que tiveram, não só na resolução de problemas identificados, como também na solidificação das redes sociais dos territórios.

Quadro 4.13 - Articulação com outros serviços no âmbito do Acompanhamento Social



Fonte: ISS,IP(2020)

CAPÍTULO 5

Principais resultados da pesquisa realizada

1.16. Grelha Analítica

A grelha analítica (quadro 5.1) permitiu clarificar e sistematizar os conceitos desenvolvidos no quadro teórico e as dimensões de análise no presente estudo. Para cada conceito foram identificadas as dimensões de análise, as suas variáveis, respetivos indicadores, fontes e técnicas de recolha da informação.

No que diz respeito ao conceito de pobreza, consideraram-se como mais relevantes as dimensões do rendimento e do acesso à saúde. Nesta perspetiva multidimensional da pobreza, para a dimensão rendimento analisaram-se os planos de intervenção concluídos nos projetos RLIS e o número de beneficiários que adquiriram autonomia financeira, enquanto que na dimensão do acesso à saúde, condição fundamental para o progresso da qualidade de vida dos indivíduos e, conseqüentemente, para o seu nível de rendimento, os indicadores analisados respeitam ao acesso ao medicamento, consultas e tratamentos médicos, aferidos a partir das entrevistas às instituições executoras.

Para o conceito exclusão social, considerou-se a participação social dos beneficiários na respetiva intervenção proposta, através da recolha de informação nas entrevistas realizadas às instituições, uma vez que os dados recolhidos de forma sistematizada pelo ISS, IP não contemplam este indicador.

No conceito Economia Social e Solidária, a abordagem centrou-se nas dimensões política (avaliada pela capacidade de implementação de políticas públicas e pela autonomia e flexibilidade na gestão dos processos) e social, que se materializa, neste caso de estudo, no cumprimento da missão social das entidades da economia social. A dimensão económica não foi considerada neste âmbito, uma vez que o modelo de financiamento previa a comparticipação total dos meios necessários à intervenção definida nestes projetos, não sendo exigido às entidades gestoras nenhuma atividade económica geradora de recursos adicionais.

O terceiro conceito em análise - Governança Partilhada e Participativa, foi analisado através da dimensão do trabalho em rede entre entidades do mesmo território e também da participação dos beneficiários nas iniciativas propostas de ligação à comunidade. Para a análise deste conceito a fonte foi exclusivamente o testemunho das entidades gestoras dos projetos RLIS, uma vez que nenhum dos dados tratados pelo ISS, IP abordam este aspeto.

Quadro 5.1 - Grelha Analítica

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CONCEITOS	DIMENSÕES DE ANÁLISE	VARIÁVEL	INDICADORES	FONTES	TÉCNICA RECOLHA
Identificar as vantagens e desvantagens dos projetos RLIS no que se refere à coordenação com outras políticas, no combate à pobreza e à exclusão social	Pobreza	Rendimento	Capacitação e autonomização das pessoas e famílias	Indicadores de resultados do projeto: planos intervenção concluídos e número de pessoas e famílias que adquiriram autonomia financeira	ISS, IP e Projetos RLIS	Análise estatística e entrevistas
		Acesso à Saúde		Acesso ao medicamento, consultas e tratamentos médicos	Projetos RLIS	Entrevistas
	Exclusão social	Participação Social	Envolvimento dos beneficiários na intervenção	Iniciativas desenvolvidas com a participação da população	Instituições com Projetos RLIS	Entrevistas
Compreender de que modo o trabalho das entidades da economia social, na implementação dos projetos RLIS, foi diferenciador para os beneficiários	Economia Social e Solidária	Política	Capacidade para implementação de políticas públicas	Indicadores de avaliação de cada projeto RLIS entre 2016 e 2018: i. indicador de resultado (planos intervenção concluídos); ii. indicador de realização (planos contratualizados);	ISS, IP	Análise estatística e entrevistas
			Autonomia e flexibilidade na gestão dos processos	Estratégias específicas aplicadas	Instituições com Projetos RLIS	Entrevistas
	Social	Cumprimento da missão social das entidades da economia social	Processos de atendimento, encaminhamento e acompanhamento social de pessoas em situação de risco e vulnerabilidade socioeconómica	ISS, IP e Projetos RLIS	Análise estatística e entrevistas	
Avaliar em que medida a plataforma de cooperação local foi reforçada no que se refere à governança partilhada e participada	Governança partilhada e participativa	Trabalho em rede		Evolução do número de parcerias, articulações locais frequentes Evolução do número de Conselhos Locais de Ação Social e Comissões Sociais de Freguesia com atividade regular registada	Instituições com Projetos RLIS ISS,IP	Análise estatística e entrevistas
		Participação Social	Envolvimento dos beneficiários	Iniciativas desenvolvidas com a participação da população	Instituições com Projetos RLIS	Entrevistas

As seis dimensões em análise atrás referidas (a participação social é analisada no âmbito de dois conceitos, a exclusão social e a governança partilhada e participada) foram selecionadas de uma forma pragmática, tendo por base o conhecimento adquirido no desenvolvimento do quadro teórico, mas também o conhecimento prévio do tema de estudo, bem como a informação disponível em documentação publicada, designadamente relatórios de atividades de instituições que desenvolveram projetos RLIS e que ali relataram, de uma forma mais ou menos detalhada e sem nenhum tipo de uniformidade, alguns resultados da atividade desenvolvida, numa fase prévia à realização das entrevistas.

A dimensão *participação social*, quando analisada no âmbito do conceito de exclusão social remete-nos para uma análise do envolvimento dos beneficiários na intervenção que lhes foi proposta. No âmbito da governança partilhada e participada a participação social, para a mesma dimensão, analisa-se a valorização dos atores locais e o do seu empoderamento, designadamente através do envolvimento verificado nos processos de informação, decisão e procura de soluções para o seu caso em concreto.

O conceito de Economia Social e Solidária, estudado de forma aprofundada e apresentado no capítulo 3, permite-nos analisar a sua dimensão política baseada no princípio da gestão democrática e do envolvimento da cidadania. Em concreto, a capacidade demonstrada pelas instituições para a implementação de políticas públicas e autonomia e flexibilidade aplicadas na gestão dos processos RLIS.

Foi com a mesma racionalidade que se selecionaram os indicadores de cada dimensão e variável, designadamente através de informação publicada pelas instituições nos seus relatórios anuais e da lista de indicadores de execução dos projetos que o ISS,IP confirmou ter disponíveis no sistema de estatísticas da Segurança Social.

1.17. Opções metodológicas

Tendo em conta o objeto e os objetivos do estudo, considerou-se que a melhor metodologia para esta investigação deveria integrar análises qualitativas e quantitativas. Neste sentido, aplicaram-se as seguintes técnicas de recolha de informação: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, solicitação de dados estatísticos e realização de entrevistas. Relativamente às técnicas de análise, optou-se pelas seguintes: análise documental, análise estatística e análise de conteúdos.

Considerou-se que esta metodologia, com vertentes quantitativa e qualitativa, seria não só mais completa, como também mais enriquecedora para as conclusões da investigação. Como refere Guerra (citada por Matos, 2006), existe uma tendência para valorizar as análises quantitativas, sobretudo pela maior facilidade de validar resultados baseados em análises estatísticas. Esta circunstância, patente no âmbito das Ciências Sociais, tem conduzido os investigadores “qualitativistas” a um maior esforço na justificação dos *fundamentos*

metodológicos e epistemológicos das técnicas utilizadas. Sousa (2017) destaca a importância dos métodos qualitativos na descoberta de dimensões não conhecidas do problema, *sendo particularmente úteis nas situações em que não há um conhecimento prévio sobre as principais variáveis envolvidas num determinado estudo.*

Para obter uma caracterização global dos conceitos de pobreza e de exclusão social, e das respetivas políticas públicas, das últimas décadas, procedeu-se à análise bibliográfica de autores de referência e de relatórios públicos de entidades com responsabilidade direta nestas matérias.

Para a pesquisa documental, solicitou-se ao Instituto de Segurança Social um conjunto de dados estatísticos, referentes ao período temporal entre 2016 e 2018, sobre os projetos RLIS, os protocolos RSI, o serviço de atendimento e acompanhamento social, bem como, sobre o programa da Rede Social. Para Quivy e Campenhoudt (1998), as principais vantagens da análise estatística dos dados são a precisão e o rigor, cumprindo, desta forma, o *critério da intersubjectividade*. Como limites e problemas, destacam que *nem todos os factos interessantes são quantitativamente mensuráveis*. Foi, também por estes motivos, que na presente investigação se optou por uma metodologia holística.

Esta opção metodológica, que inclui a entrevista para além da pesquisa estatística, esteve sempre prevista nesta investigação, tendo ganho maior relevância pelo facto de a investigadora não ter toda a informação disponível para responder a todas as questões. Para as entrevistas foram contactadas várias Instituições, executoras de projetos RLIS no período em análise (2016-2018), através de *email* com pedido formal de entrevista. Num primeiro momento, foi elaborado o guião da entrevista, após a análise de vários relatórios de projetos RLIS publicados nos *sites* das instituições executoras, e tendo em consideração as dimensões de análise. Depois da validação do guião, por parte do Orientador desta dissertação, foi consultado um especialista em estudos de mercado para a obtenção da sua validação. Na sequência destas análises, o guião foi melhorado, tendo chegado à versão final que foi aplicada nas entrevistas *online*, que decorreram no período entre janeiro e setembro de 2021. De forma a garantir diversidade na amostra, procurou-se entrevistar instituições que desenvolveram projetos RLIS das três tipologias (A, B e C) e que abrangeram territórios de variadas dimensões e características.

No início das entrevistas foi referido, uma vez mais, o objeto e o objetivo do estudo, de forma a garantir que o entrevistado estava ciente da importância da sua participação. O guião foi seguido em todas as entrevistas; no entanto, tratando-se de uma entrevista semi-estruturada, a sua aplicação não foi totalmente rígida. Em função das reações e das respostas dos entrevistados foram formuladas outras perguntas com o objetivo de, por um lado, criar uma maior empatia com o entrevistado, e, por outro, sublinhar aspetos que este referiu e que se revelaram de manifesto interesse para a investigação. Sobre a forma de realizar entrevista,

Quivy e Campenhoudt (1998) destacam que nas entrevistas com observadores privilegiados ou público potencial do estudo se deve fazer o menor número possível de perguntas e que se devem formular as intervenções da forma mais aberta possível. Para estes autores, os métodos de entrevista *distinguem-se pela aplicação dos processos fundamentais de comunicação e de interação humana*, permitindo um contacto direto entre investigador e interlocutores, de modo a e analisar o impacto de uma determinada experiência precisa. Os elementos entrevistados e a partilha da sua experiência foi essencial para compreender a vertente prática desta política pública, bem como a relevância desta contratualização com as entidades da economia social. Importa sublinhar que, em contexto pandémico, as entrevistas foram realizadas por meios telemáticos, podendo concluir-se que, apesar da distância física entre entrevistadora e entrevistados, não ficou prejudicada a compreensão sobre a realidade social em estudo.

Depois de entrevistadas quatro Instituições que desenvolveram projetos RLIS, por meios telemáticos, procedeu-se à transcrição das respostas obtidas e à respetiva análise de conteúdo. Este método complementar, a análise sistemática dos conteúdos, deve corresponder às exigências de explicitação, de estabilidade e de intersubjectividade dos processos Quivy e Campenhoudt (1998). Este processo sistematizador de dados qualitativos é, assim, um garante do rigor da qualidade da investigação qualitativa, *que não deve ser descuidada, tal como em qualquer investigação de cariz científico* (Sousa, 2017).

Todas as opções metodológicas apresentam vantagens, cabendo, no entanto, ao investigador identificar aquelas que melhor se aplicam ao objeto do estudo, aos objetivos propostos e às circunstâncias em que a investigação decorre (de Lima, 1972). Uma vez que o presente estudo foi desenvolvido em contexto de pandemia, surgiram constrangimentos e dificuldades na obtenção de dados estatísticos e no contacto com as instituições sociais. Por esta razão, na opção por esta metodologia, ponderou-se entre a adequação das técnicas ao objeto do estudo e a sua exequibilidade, dentro de critérios de rigor e qualidade científica.

1.18. Entrevistas - Instrumento de recolha de dados

As quatro entrevistas foram realizadas a antigos coordenadores técnicos dos projetos RLIS e/ou a técnicos que integraram a equipa e, cada uma delas, teve uma duração média de uma hora. Foram entrevistadas duas instituições que desenvolveram RLIS de tipologia C (uma na zona sul e outra na zona norte), uma instituição com projeto de tipologia B, do distrito de Lisboa, e o projeto de tipologia A do distrito do Porto.

Tratando-se de entrevistas qualitativas, o guião integrava um conjunto de perguntas abertas, semi-estruturadas, em que a sua ordem de formulação foi adequada ao ritmo da conversa e aos conteúdos partilhados pelos entrevistados. Como já foi referido, em contexto de pandemia, foram inúmeras as dificuldades encontradas para conseguir marcar as

entrevistas, considerando os desafios que as instituições tiveram de enfrentar, com vários confinamentos e isolamentos de utentes frequentes. Não obstante, regista-se a total abertura com que foram partilhadas as experiências vividas durante o desenvolvimento dos projetos RLIS. Assim, as quatro entrevistas realizaram-se entre janeiro e setembro de 2021, com uma diferença máxima de 8 meses, embora se destaque que este desfasamento temporal não terá influenciado as respostas dadas, uma vez que os projetos já estavam todos terminados nestas datas.

O contexto pandémico e as medidas de saúde e segurança impostas à maioria das instituições sociais ditaram que as entrevistas fossem realizadas por meios telemáticos. Os atuais meios tecnológicos disponíveis, com uma qualidade crescente, permitem criar um ambiente de proximidade virtual entre entrevistado e entrevistador, sem que a interação fique prejudicada, incluindo a transmissão de sinais verbais e não verbais. Não obstante, as qualidades humanas, tão importantes para a comunicação durante a entrevista, são experimentadas de maneira diferente (Salmons, 2012).

1.19. Apresentação, análise e interpretação dos dados recolhidos nas entrevistas

As quatro entidades entrevistadas têm estatuto de IPSS, sendo duas delas Santas Casas da Misericórdia e as outras duas associações sem fins lucrativos (a Norte Vida com fins de Saúde). Todas tinham um histórico de desenvolvimento de respostas sociais e de acordos de cooperação com o Instituto da Segurança Social, para diversas respostas sociais, à data da celebração do acordo RLIS. Recorde-se que, nos termos dos requisitos técnicos do financiamento comunitário, as entidades beneficiárias eram, obrigatoriamente, pessoas coletivas de direito privado, sem fins lucrativos, com atuação na área do desenvolvimento social, designadamente, instituições particulares de solidariedade social equiparadas. Para além deste requisito, constava também da lista de critérios de elegibilidade estas premissas, entre outras: não ser entidade beneficiária de protocolo de Rendimento Social de Inserção (RSI), salvo situações devidamente fundamentadas e autorizadas pelo respetivo Diretor de Centro Distrital de Segurança Social; não ser entidade beneficiária de acordo de cooperação atípico para atendimento e acompanhamento social para o mesmo território, salvo situações devidamente fundamentadas e autorizadas pelo respetivo Diretor de Centro Distrital de Segurança Social.

Quadro 5.2 - Apresentação das entidades entrevistadas

Entidade	Tipologia projeto RLIS	Localização e Concelhos abrangidos	Período de execução projeto RLIS	Nº de Processos Familiares	Nº de Beneficiários abrangidos pelos Processos Familiares	Outras respostas sociais da instituição
Norte Vida	A	<p>Freguesia de Paranhos (concelho e distrito do Porto)</p> <p>A equipa funcionou num espaço da Junta de Freguesia de Paranhos, partilhado por várias instituições. Ficava próximo da sede da JF, e da igreja.</p> <p>Muitas pessoas dirigiam-se à SS para o encaminhamento e eram encaminhadas para o nosso serviço com facilidade.</p> <p>Divulgaram junto de todos os parceiros a abertura da RLIS, localização e horário de atendimento.</p>	De setembro de 2016 a setembro de 2019	922	1 984	Comunidade de inserção, Comunidade Terapêutica, Equipa de Intervenção Direta, Escola Profissional de Tecnologia Psicossocial, Centro Alojamento Temporário.
Santa Casa da Misericórdia da Aldeia Galega Merceana	B	<p>Concelho de Alenquer: União das Freguesias de Alenquer e freguesia do Carregado (distrito de Lisboa)</p> <p>A equipa fazia atendimento em edifícios da Câmara Municipal</p> <p>A equipa do Contrato Local de Desenvolvimento Social (CLDS) também funcionou no mesmo local.</p>	De junho de 2016 a outubro de 2019	536	1 346	CATL, Creche, Pré-escolar, Centro de Dia, Serviço de Apoio Domiciliário, Estrutura Residencial para Pessoas Idosas e Protocolo RSI
Santa Casa da Misericórdia de Grândola	C	<p>Concelhos de Grândola e Alcácer do Sal (distrito de Setúbal)</p> <p>O serviço funcionou nas instalações da Santa Casa da Misericórdia de Grândola, de 2ª a 6ª feira.</p> <p>A equipa descentralizou o atendimento em todas as freguesias do concelho de Grândola (Melides, Carvalhal e Azinheira dos Barros/Lousal).</p>	De julho de 2016 a julho de 2019	2 223	4 889	ERPI, Centro de Dia, Gabinete Médico

Associação de Fomento Amarense	C	Concelho de Amares (distrito de Braga) O atendimento estava localizado numa zona central, na sede do concelho, com bons acessos (a equipa RSI funcionou no mesmo edifício). O concelho de Amares é muito rural, com freguesias muito longínquas e fora da centralidade, razão pela qual se criaram mais três postos de atendimento descentralizado.	De janeiro de 2016 a março de 2019	332	906	Creche, CATL/OTL, atividades de Animação e Apoio à Família (AAAF), Loja Social e Horta Comunitária
---------------------------------------	----------	---	------------------------------------	-----	-----	--

Como já se referiu anteriormente, entrevistaram-se entidades representativas das três tipologias de projetos RLIS (A, B e C) de forma a conhecer projetos com diferentes dimensões de equipa e número de beneficiários envolvidos. Relativamente à sua localização, as entidades localizam-se em quatro distritos distintos, designadamente, Braga, Lisboa, Porto e Setúbal, sendo que os territórios onde estão localizadas correspondem às seguintes NUTS⁵⁶ III:

- Norte Vida (Porto): Área Metropolitana do Porto
- Santa Casa da Misericórdia da Aldeia Galega da Merceana: Oeste
- Santa Casa da Misericórdia de Grândola: Alentejo Litoral
- Associação de Fomento Amarense: Cávado

Quanto à instalação da sede do projeto RLIS, nos quatro casos em estudo evidencia-se uma preocupação pela sua centralidade, de forma a facilitar o acesso por parte da população, tendo havido cedência de espaço por parte de autarquias e descentralização dos serviços para garantir a proximidade do serviço. Pelas respostas obtidas junto das quatro entidades entrevistadas, pode concluir-se que se conseguiu, efetivamente, pelo menos nestes casos, garantir a proximidade com os beneficiários acompanhados, sendo este o aspeto positivo que todas referem (quadro 5.3). Para isso parece ter contribuído não apenas a localização da sede do projeto, mas também a adequação dos horários de atendimento e os meios de contacto que foram disponibilizados (telefone, email e presencial). Assim, as entidades relatam um ambiente de confiança entre técnicos e beneficiários e uma continuidade nos contactos informais, mesmo depois de terminado o projeto.

⁵⁶ Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

Quadro 5.3 - Aspetos positivos e negativos identificados pelas entidades entrevistadas

Entidade	Tipologia projeto RLIS	Aspetos positivos	Aspetos negativos
Norte Vida (Porto)	A	<p>O carácter multidisciplinar da equipa; O enriquecimento profissional dos técnicos; A articulação estabelecida com parceiros; Muita proximidade estabelecida com os beneficiários; O facto de ser um serviço de 1ª linha: a equipa estava sempre muito disponível para o atendimento por telemóvel ou email, o horário de atendimento era mais alargado e flexível do que o da SS, o local de atendimento era central, na freguesia, facilitando a deslocação dos beneficiários.</p>	<p>A falta de resposta em tempo útil por parte da SS, designadamente nos casos de integração de idosos em ERPI e na Rede Nacional de Cuidados; A incerteza em relação à continuidade do projeto; Muita burocracia exigida nos registos da atividade da equipa.</p>
Santa Casa da Misericórdia da Aldeia Galega da Merceana (Oeste)	B	<p>Verificou-se uma maior proximidade com a população, que não existia antes no território (a Segurança Social tinha uma presença reduzida no território);</p> <p>O projeto conseguiu unir as várias instituições do território e criar um trabalho em rede.</p>	<p>A equipa sentia muita pressão para atingir os indicadores de execução, para enviar ao POISE (os objetivos para o projeto foram traçados sem experiência anterior). A equipa temia que o não cumprimento dos objetivos traçados, que nunca aconteceu, tivesse como consequência uma diminuição do financiamento do projeto.</p>
Santa Casa da Misericórdia de Grândola (Litoral Alentejano)	C	<p>A proximidade e a facilidade com que as pessoas contactavam a equipa;</p> <p>A rapidez da resposta dada aos beneficiários;</p> <p>Houve um grande envolvimento da equipa com os casos acompanhados;</p> <p>O ambiente de confiança que se conseguiu criar entre beneficiários e equipa (por vezes mais do que uma relação técnica).</p> <p>Ainda hoje, as pessoas continuam a contactar a equipa para solicitar apoio e/ou comunicar alterações/melhorias da sua situação pessoal/profissional.</p>	<p>A equipa recebeu pouca informação sobre os processos dos beneficiários, por parte da Segurança Social, não tendo tido acesso a todos os dados das prestações recebidas pelos beneficiários (ex: CSI) - <i>Tínhamos que confiar na palavra dos beneficiários, que nem sempre correspondia com a realidade.</i></p> <p>O prazo de validade da medida: <i>de um momento para o outro o acompanhamento desapareceu (naquela equipa) e as pessoas de referência dos beneficiários também.</i></p> <p>Alguns beneficiários continuaram a precisar de ajuda quando o projeto terminou.</p>
Associação de Fomento Amarense (Cávado)	C	<p>A transferência de processos da Segurança Social para a instituição correu muito bem.</p> <p>As parcerias que se estabeleceram entre os vários agentes locais foram muito importantes.</p> <p>Conseguiu-se promover a autonomia com uma intervenção de proximidade junto dos beneficiários.</p>	<p>A maior dificuldade foi atingir os objetivos mensais definidos. (o protocolo RSI havia cessado, por diminuição do número de beneficiários, uns meses antes do início do projeto)</p> <p>Para cumprir os objetivos foi necessária muita proatividade da equipa, mas a complexidade dos processos garantia o cumprimento dos objetivos de meio mês (havia muita pressão para se cumprir os objetivos)</p> <p>O atendimento descentralizado em três freguesias do concelho, que propuseram na candidatura, para aumentar a proximidade, não teve procura pelos beneficiários, uma</p>

			<p>vez que preferiam vir à sede do concelho.</p> <p>A plataforma informática era muito burocrática, o que retirava muito tempo à intervenção e à presença da equipa no terreno.</p>
--	--	--	---

Outro aspeto positivo destacado por duas das entidades (quadro 5.3), está relacionado com a própria equipa RLIS, que beneficiou desta experiência de trabalho multidisciplinar, em rede e de proximidade e que, provavelmente como consequência desta oportunidade, se sentiu motivada e dedicada aos casos em acompanhamento. Este aspeto poderá ser relevante, sobretudo no atual contexto, em que está em curso o processo de transferência para as autarquias e será relevante para o sucesso ter capacidade e conhecimento técnico instalado nos territórios. As parcerias que se estabeleceram entre várias entidades, no âmbito do atendimento e acompanhamento de processos, também é identificado por duas entidades como um aspeto positivo (mais à frente retomaremos este aspeto).

Quadro 5.4 - Tipos de pobreza e alterações verificadas nos projetos RLIS geridos pelas entidades entrevistadas

Entidade	Tipologia projeto RLIS	Tipos de pobreza	Principais problemas da população	Alterações verificadas nos principais problemas no final da RLIS
Norte Vida (Porto)	A	Vulnerabilidade económica relacionada com situações de desemprego, doença, invalidez e alguns consumos.	<p>Insuficiência económica, com vários casos de carência alimentar;</p> <p>Idosos em situação de vulnerabilidade sinalizados para integração em ERPI;</p> <p>Habitação: dificuldade no pagamento de rendas e no acesso a apoios sociais;</p> <p>Muitos casos de migrantes em situação de vulnerabilidade, mas apenas na fase final do projeto.</p>	<p>Minimização de alguns problemas, como o da carência alimentar (a RLIS conseguiu responder de forma mais ágil e rápida do que SS), acesso a prestações sociais (que não RSI);</p> <p>acesso a apoios económicos disponibilizados pela SS e outras entidades do território;</p> <p>Maior rapidez na resposta aos beneficiários, de uma forma geral;</p> <p>Empregabilidade através do aumento da escolaridade/formação;</p> <p>Acesso à habitação através do acesso a apoios municipais, mensais, para pagamento de renda de casa.</p>
Santa Casa da Misericórdia da Aldeia Galega da Merceana (Oeste)	B	Vulnerabilidade económica relacionada com situações de desemprego; idosos isolados beneficiários de pensões de velhice ou invalidez de baixo valor.	<p>Em Alenquer: desemprego, pouco rendimento das famílias.</p> <p>No Carregado: situações de imigrantes ilegais; nas localidades rurais as situações de idosos em situação de fragilidade, pessoas com deficiência, e casos de dependência do álcool.</p>	<p>Têm registo de muitas situações em que se verificaram alterações.</p> <p>Através da rede de contactos conseguiram articular junto de várias empresas processos de recrutamento. Havia um bom envolvimento da equipa com o Centro Emprego.</p> <p>Havia pessoas sem prestações a que tinham direito (ex. rsi, apoios para compra de medicamentos).</p>

				Ajudaram casos de desorganização financeira e falta de literacia económica.
Santa Casa da Misericórdia de Grândola (Litoral Alentejano)	C	Idosos em situação de isolamento com pensões baixas; Desemprego jovem (pouca qualificação desta população)	Muitos Idosos em situação de solidão social (<i>vivem em montes isolados</i>), com baixos rendimentos, com falta de conhecimento sobre os direitos, designadamente acesso a prestações sociais (CSI, complemento dependência) e apoios para acesso ao medicamento. Os mais jovens: situações de desemprego falta de recursos, rendas em atraso, famílias com crianças Nos dois grupos etários, os problemas de saúde mental eram transversais.	Nos idosos: o acesso à medicação melhorou: Apesar das pensões baixas, foram os que conseguiram ajudar de forma mais eficaz, designadamente no acesso à saúde. Nos jovens: o desemprego é uma realidade muito vincada neste território e a maioria dos casos de desemprego de longa duração mantiveram-se, de forma persistente (território muito dependente do setor do turismo, onde há muita sazonalidade). Muitos casos conseguiram autonomizar-se: uns deixaram de necessitar do nosso serviço e outros raramente. Conseguimos ajudar a resolver os maiores problemas identificados.
Associação de Fomento Amarense (Cávado)	C	Situações de desemprego, idosos com baixas pensões de reforma, vários casos de monoparentalidade e de violência doméstica (estes últimos exigiam várias visitas domiciliárias) No final do projeto aumentou o número de imigrantes apoiados.	Baixos rendimentos, necessidade de apoio alimentar, incapacidade de fazer face a despesas extra, designadamente na área da saúde. Dificuldade no acesso a vagas sociais para idosos (vagas contratualizadas pela SS em instituições com resposta social ERPI); desconhecimento de apoios a que tinham direito.	Verificou-se mais autonomização dos beneficiários mais jovens (20-40 anos) que já tinham hábitos de trabalho. Noutros grupos mantiveram-se os mesmos problemas, prevalecendo a precariedade financeira.

No quadro 5.4 apresenta-se o resumo das respostas a várias perguntas do guião que tinham como finalidade identificar os tipos de pobreza, os principais problemas dos beneficiários e também a de avaliar se se verificaram alterações durante a execução do projeto. A interpretação dos conteúdos das entrevistas permitiu sistematizar a informação, destacando os aspetos referidos com maior consistência e relevância. Assim, refira-se, em primeiro lugar, que a maioria dos problemas identificados, bem como os tipos de pobreza, são transversais aos quatro projetos, independentemente da sua tipologia (A, B ou C) e da sua localização, designadamente: a vulnerabilidade provocada por situações de desemprego, doença e invalidez, idosos em situação de isolamento e beneficiários de pensões com valores baixos ou muito baixos. Esta análise qualitativa das entrevistas acima apresentadas permitiu ainda identificar outras situações como sejam, a monoparentalidade e a violência doméstica (no concelho de Amares, território rural), situações de imigrantes em situação de

vulnerabilidade (nos dois projetos mais a norte) e também beneficiários com comportamentos aditivos (sinalizado pelo projeto no território rural do Carregado)⁵⁷.

Relativamente a *alterações verificadas nos principais problemas no final da RLIS*, as quatro entidades entrevistadas conseguem identificá-las. Todas afirmam ter conseguido promover o acesso a prestações sociais e apoios disponibilizados pela Segurança Social, que os beneficiários desconheciam, até então, a sua existência e/ou o seu direito de acesso. Esta constatação remete-nos para várias interpretações possíveis: seriam estes beneficiários elegíveis para aceder a estas prestações e/ou apoios antes de serem acompanhados pelos projetos RLIS? Não sendo, compreende-se que só naquela altura tenham passado a beneficiar destes apoios que permitiram aumentar o seu rendimento disponível. No entanto, pelas respostas obtidas e pela forma como estas situações foram apresentadas durante as entrevistas parece ser mais provável que os beneficiários já tivessem critérios de acesso há mais tempo e que não tenha havido, até à intervenção do projeto RLIS, um acompanhamento eficaz dos processos, pelo menos no que respeita a este aspeto em particular e que pode ser determinante para eliminar a vulnerabilidade social de muitas pessoas ou, pelo menos, diminuí-la. As entidades também referem que se conseguiu melhorar o tempo de resposta aos beneficiários, de uma forma geral, sendo que, nas situações sinalizadas pelas equipas para acesso a vagas reservadas pela ISS,IP (para utentes de baixos rendimentos) nas Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas e a unidades da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados não se verificam melhorias considerando a gestão centralizada e distrital/regional destas respostas.

As situações de desemprego de longa duração, de beneficiários com poucas qualificações, são as que as entidades identificam com menos alterações ocorridas e os casos em que a intervenção da RLIS foi menos eficaz, apesar da referência ao bom relacionamento com os serviços do IEFP e do encaminhamento para formação de qualificação de beneficiários.

Nos resultados obtidos na análise às dimensões apresentadas no quadro 5.4 resulta que o tema do acesso à saúde era central para muitos beneficiários, designadamente os mais idosos. No quadro 5.5 apresenta-se, de forma mais detalhada, a dimensão do acesso à saúde e o resultado da intervenção dos projetos RLIS. Importa, em primeiro lugar, referir que, apesar da reduzida dimensão da amostra das entrevistas realizadas, a questão do acesso à saúde

⁵⁷ Refira-se que estas situações foram referidas de forma espontânea, por parte dos entrevistados, não tendo sido possível confirmar e/ou comparar com outras entidades, de uma forma retrospectiva. No caso de Amares, por exemplo, que refere a violência doméstica, não se vislumbra uma explicação pela análise dos dados publicados da PORDATA.

pelos mais idosos é um problema social transversal no território nacional, tendencialmente agravado pelo índice de envelhecimento nacional⁵⁸.

Quadro 5.5 - Resumo das respostas dadas pelas entidades entrevistadas na dimensão Acesso à Saúde

Entidade	Tipologia projeto RLIS	Acesso à saúde
Norte Vida (Porto)	A	A equipa foi facilitadora na articulação com a saúde pública, designadamente para marcação de consultas ao domicílio de idosos que viviam isolados, com doença demencial, para encaminhamento para respostas especializadas, pedido de relatórios médicos, entre outros. Para garantir o acesso ao medicamento recorreram a apoios disponíveis na comunidade, como sejam: banco de medicamentos, instituições que doam medicamentos a utentes carenciados, apoios económicos da Segurança Social.
Santa Casa da Misericórdia da Aldeia Galega da Merceana (Oeste)	B	Acompanharam muitos casos de beneficiários com grandes incapacidades; A equipa agilizava os contactos com hospital, o acompanhamento feito pelo centro de saúde, as visitas domiciliárias realizadas por diversas instituições com respostas sociais, promoviam visitas em conjunto para avaliação e diagnóstico multidisciplinar dos casos.
Santa Casa da Misericórdia de Grândola (Litoral Alentejano)	C	O acesso à medicação dos idosos melhorou (protocolo com a Associação Dignidade), tendo conseguido colmatar este problema em muitos casos Idosos: Foi neste grupo, dos idosos, que tiveram mais sucesso: nos pedidos de apoio para reembolsos em despesas de saúde, e no acesso a outras prestações sociais a que tinham direito.
Associação de Fomento Amarense (Cávado)	C	Nos temas da saúde as parcerias foram essenciais para agilizar processos e resolução de casos. Havia um desconhecimento generalizado, ou dificuldade no acesso, a apoios para aquisição de produtos de apoio, designadamente óculos

Embora as equipas RLIS fossem multidisciplinares, não integraram profissionais de saúde e a medida foi conceptualizada e implementada no âmbito da Segurança Social, sem a participação de entidades da área da saúde. Refira-se que à data, em Portugal, apenas a resposta da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrado foi pensada, implementada e financiada pelos dois ministérios - da Saúde e da Segurança Social. No quadro 5.5 apresentam-se as respostas das entidades para a dimensão do acesso à saúde, sendo de destacar que as situações relatadas são muito similares, bem como a intervenção desenvolvida. Verifica-se que houve uma articulação de proximidade com os serviços de cuidados de saúde primários, os centros de saúde, e também com os hospitais de referência quando houve necessidade. Evidencia-se, assim, que a gestão dos casos de forma individualizada, articulada e em rede permitiu agilizar os processos de acesso a cuidados de

⁵⁸ Veja-se a evolução do índice de envelhecimento e de dependência em Portugal, disponível na Pordata <https://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+envelhecimento-526>

saúde (na marcação de consultas e nas visitas domiciliárias, por exemplo), bem como no acesso a medicamentos (também através da articulação com entidades da economia social e autarquias) e a produtos de apoio. Também no acesso à saúde se constata um desconhecimento generalizado dos beneficiários dos seus direitos, através das respostas obtidas, e/ou uma incapacidade para interpretar e *desbravar* os processos burocráticos, e por vezes, labirínticos dos apoios públicos, sem um acompanhamento especializado.

A capacitação dos beneficiários é outra dimensão que identificamos na resposta dada às perguntas sobre o envolvimento dos beneficiários (quadro 5.6). As quatro entidades referem que a grande maioria respondeu positivamente às propostas de intervenção apresentadas, tendo aumentado o conhecimento dos seus direitos e o envolvimento nas estratégias traçadas pelas equipas. Neste âmbito, a referência menos positiva é sobre o número elevado de processos que acompanhavam, muitos deles com complexidade e que exigiam muito tempo da equipa, e também referente ao aumento da procura por parte da população, muitas vezes sem critérios de acesso à equipa RLIS, designadamente beneficiários RSI. Tal como referido anteriormente, só em casos absolutamente excecionais as instituições com protocolo RSI puderam celebrar protocolos para a resposta RLIS. Assim, os beneficiários desta prestação não puderam ser atendidos pelas equipas RLIS e não se conhece que tenha existido uma articulação entre estas equipas, distintas, nem nenhuma recomendação emanada pelo ISS,IP para esse efeito.

Quadro 5.6 - Resumo das respostas dadas pelas entidades entrevistadas nas dimensões envolvimento dos beneficiários, parcerias na Rede Social e autonomia na gestão dos processos

Entidade	Tipologia projeto RLIS	Envolvimento dos beneficiários	Parcerias na Rede Social	Autonomia na gestão processos
Norte Vida (Porto)	A	Muito positivo, mas o volume de processos era muito elevado (cerca de 300 processos/técnico) e a procura por parte dos beneficiários também, e, por essa razão, a equipa nem sempre teve o tempo necessário para responder ao envolvimento demonstrado. Tivemos utentes muito apelativos. Também tivemos procura de beneficiários RSI que pediram para ser acompanhados pela nossa equipa RLIS, depois de conhecer o nosso trabalho através do testemunho dos nossos utentes. Nestes	Registou-se uma evolução positiva no relacionamento com todos os parceiros, que passaram a pedir e a contar com a colaboração da equipa RLIS. Não houve envolvimento com a Rede Social nem participação no CLAS. A articulação fez-se com a Câmara Municipal, mas fora do âmbito do CLAS. <i>(A CSF não funciona com regularidade nem promove muita articulação entre parceiros).</i> Recorreram às bolsas de voluntários de outras instituições para apoio e	Existia autonomia técnica, mas a autonomia não era extensível a todas as fases do processo de intervenção (a atribuição de apoios económicos, o acesso a vagas reservadas na cooperação, entre outros continuaram na gestão direta da SS). A Segurança Social supervisionava o trabalho da equipa RLIS.

		<p>casos, as pessoas eram encaminhadas para a equipa RSI. Provavelmente, esta procura por parte de beneficiários RSI deveu-se à falta de recursos destas equipas e os beneficiários tinham a expectativa de que os pudéssemos acompanhar. Mas também se registaram casos de recusas, de falta de adesão na entrega de documentos comprovativos da situação reportada e de faltas.</p>	<p>companhia a utentes idosos.</p>	
<p>Santa Casa da Misericórdia da Aldeia Galega da Merceana (Oeste)</p>	<p>B</p>	<p>Os beneficiários não estavam <i>habitados</i> à formalização da intervenção; houve uma resposta positiva e disponibilidade da maioria.</p> <p>A intervenção conjunta das duas equipas RLIS e CLDS foi um aspeto facilitador, promovendo o envolvimento dos beneficiários.</p>	<p>Verificou-se uma maior partilha de informação entre parceiros e houve interesse em conhecer o projeto e intervenção realizada.</p> <p><i>Quando o projeto terminou fomos convidados a apresentar números e benefícios aos parceiros.</i></p>	<p>No início do projeto, a equipa teve de criar processos, instrumentos, etc. Foi necessário inovar em várias dimensões e a autonomia da equipa foi essencial.</p> <p>Agora que a instituição tem acordo para SAAS, já não sentem a <i>pressão dos números da mesma forma, i.e.</i>, para reporte de indicadores de execução e resultado.</p>
<p>Santa Casa da Misericórdia de Grândola (Litoral Alentejano)</p>	<p>C</p>	<p>A população ficou mais próxima da instituição.</p> <p>Muito colaborativos (<i>cumpridores, esforçados</i>) para encontrar a sua estabilidade, de uma forma geral</p>	<p><i>Antes de termos RLIS não sabíamos bem como as instituições se articulavam.</i> As parcerias resultaram muito bem e ainda hoje em dia mantêm uma boa ligação entre entidades. Mesmo sem o projeto a funcionar, continuam a trabalhar numa lógica de entreaajuda. Parcerias muito bem sucedidas e fundamentais para o sucesso alcançado com Câmara Municipal, IEFP, INR, etc</p>	<p>Esta equipa integrou o projeto piloto, e este facto ajudou a equipa a construir o projeto em 2015 e a tentar inovar a intervenção, com uma grande preocupação na melhoria contínua.</p>
<p>Associação de Fomento Amarense (Cávado)</p>	<p>C</p>	<p>Os amarenses não tinham conhecimento da existência dos vários serviços e respetivas competências. Através da formação da população conseguimos aumentar o conhecimento generalizado na comunidade sobre os recursos disponíveis.</p> <p>Houve um envolvimento no processo de mudança dos beneficiários, ganharam consciência do papel das entidades, da equipa RLIS e dos recursos/apoios disponíveis.</p>	<p>Solidificaram-se as parcerias m. <i>No início da RLIS não conhecíamos as pessoas</i> (os representantes dos parceiros). Tentou-se mobilizar no terreno todos os recursos e parceiros, estabelecendo contactos formais e informais, criando sinergias na resolução de problemas.</p> <p><i>Uma das nossas obrigações era fazer o registo de registar todos os contactos com parceiros, todos os telefonemas, etc</i></p>	<p>Tiveram total autonomia na gestão dos processos, desde que se orientassem pelos princípios da RLIS.</p> <p>Em setembro de 2019, os processos foram devolvidos à Segurança Social, tendo regressado pouco tempo depois com a celebração do acordo SAAS.</p>

			Ao nível da rede social, o envolvimento foi mais formal e residual, tendo havido partilha de resultados nas reuniões.	
--	--	--	---	--

As perguntas sobre as parcerias no âmbito da Rede Social tinham como finalidade clarificar se houve um envolvimento das entidades do território no projeto RLIS e, em particular, na articulação de apoio aos casos em acompanhamento. Através da análise qualitativa às respostas dadas, pode aferir-se a dinâmica e a atividade da Rede Social dos respetivos territórios. Assim, nesta dimensão *Parcerias na Rede Social* pode concluir-se o seguinte: as parcerias locais solidificaram-se, tendo aumentado o trabalho colaborativo, mais ou menos informal; apesar destes territórios terem CLAS constituído, o conhecimento das entidades e do papel de cada uma na intervenção local não era de conhecimento generalizado; as parcerias tiveram como ativador a equipa RLIS; a Rede Social, enquanto fórum concelhio de intervenção integrada, desempenhou um papel formal, tendo sido palco de apresentação de dados de execução, de alguma forma distante da intervenção das equipas RLIS.

Por último, sobre a dimensão *Autonomia na gestão processos* as entidades são unânimes na afirmação da total autonomia que tiveram na gestão dos processos que lhes foram transferidos, bem como na definição dos planos de intervenção para cada beneficiário. No entanto, sinaliza-se alguma dependência administrativa da Segurança Social para a ativação de algumas respostas, designadamente os apoios económicos eventuais e os pedidos de vagas reservadas em ERPI, que se processam em aplicações informáticas da Segurança Social às quais não tinham acesso. Duas entidades fazem uma referência específica ao início do projeto, sinalizando que, apesar da formação que fizeram com os técnicos do ISS,IP, tiveram de *aprender com a experiência* e sentiram que introduziram inovações nos processos. Recorde-se que a regulamentação do SAAS, resposta desenvolvida pelos projetos RLIS tinha sido publicada pouco tempo antes, através das portarias n.º 188/2014 (2014) e n.º 137/2015 (2015).

CAPÍTULO 6

Conclusões

Terminada esta investigação sobre os projetos RLIS, espera-se ter contribuído, de certa forma, para aprofundar o conhecimento sobre esta medida de política social, a forma como decorreu a sua implementação em vários territórios e os impactos produzidos nos beneficiários e nas instituições que os desenvolveram.

Para o desenvolvimento deste trabalho foram estabelecidos vários objetivos, com o intuito de dar resposta à questão inicial: *o modelo de intervenção previsto na RLIS permitiu atingir melhores resultados no combate à pobreza e à exclusão social?* Através da análise dos dados qualitativos recolhidos nas entrevistas conclui-se que os projetos RLIS permitiram e facilitaram o acesso a vários direitos, que, em alguns casos, os beneficiários desconheciam, designadamente o acesso a apoios e prestações sociais e também a serviços de saúde, que constituem instrumentos fundamentais para combater a pobreza e a exclusão social.

Os sinais de adesão às intervenções propostas, conforme relatado nas entrevistas realizadas, indiciam algum nível de envolvimento ativo por parte dos beneficiários e este aspeto merece ser assinalado como relevante para a concretização deste objetivo, mais especificamente do combate à exclusão social, conceito de carácter multidimensional e mais abrangente do que o da pobreza, como referido no capítulo 2. A participação verificada dos beneficiários é, assim, um indicador de sinal contrário à ausência de participação na vida da comunidade, como exercício pleno dos direitos e deveres de cidadão. (Amaro, 2003a). Apesar de não ter sido possível comprovar, de forma inequívoca, a autonomização dos beneficiários, destacam-se como positivos os momentos de partilha de conquistas e sucessos por estes alcançados, com os técnicos da RLIS, que nos relataram estes momentos como um sinal de progresso, sobretudo quando aconteciam fora do âmbito do atendimento e acompanhamento social e de forma espontânea. No entanto, ficou evidenciado que nas situações de desemprego, designadamente nas de longa duração, não se verificaram alterações significativas na intervenção da RLIS, uma vez que, nestes casos, o sucesso dependerá mais do mercado de trabalho do que da intervenção social.

Respondendo ao objetivo principal - *contribuir para o aumento do conhecimento sobre o funcionamento da RLIS e da eficácia da sua intervenção no combate à pobreza e à exclusão social*, conclui-se que a presente investigação permitiu relacionar os enquadramentos teórico e prático, conhecer com detalhe e contexto o processo de conceção, de contratualização e de funcionamento dos projetos RLIS, bem como a abrangência da sua implementação nos territórios. Os indicadores quantitativos e qualitativos recolhidos permitiram retratar também a

relativa facilidade com que se operacionalizou esta medida de política, num período de tempo relativamente curto.

Apesar das limitações já enunciadas, em concreto no desenvolvimento da componente qualitativa desta investigação, considera-se que foi extremamente útil e enriquecedor aprofundar o conhecimento sobre a intervenção social da RLIS posta em prática, marcada por uma grande proximidade e individualização, com uma abordagem multidisciplinar.

Para além do objetivo principal, já abordado, traçaram-se três objetivos específicos nesta investigação:

- *Compreender de que modo o trabalho das entidades da economia social, na implementação dos projetos RLIS, foi diferenciador para os beneficiários relativamente à intervenção existente anteriormente, designadamente a que era prestada diretamente pelos serviços da segurança social.* Neste aspeto, importa constatar uma adesão positiva por parte das entidades da economia social à RLIS, tendo-se evidenciado uma melhoria qualitativa no atendimento e acompanhamento dos casos encaminhados pelos serviços da Segurança Social, através dos processos acompanhados e das ações realizadas com sucesso. A diferenciação da intervenção, sem prejuízo da qualidade técnica, profissionalismo e empenho das equipas das instituições, também pode ter sido influenciada pelos exigentes requisitos de reporte, definidos pelo ISS, IP, em termos de número de processos atendidos e acompanhados, o tempo da intervenção, as ações concretizadas e, em geral, o detalhe com que estas informações deviam ser transmitidas mensalmente. Estas exigências, impostas às entidades da RLIS, não existiam no passado, designadamente para as equipas dos Centros Distritais do ISS,IP, responsáveis pelo atendimento e acompanhamento social aos cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade antes da RLIS. Assim, pode concluir-se que os requisitos definidos transversalmente, de forma a garantir um elevado nível de qualidade do SAAS diferenciou positivamente os projetos RLIS quando comparados com a situação pré-existente. Por último, e ainda sobre este objetivo específico, importa referir que as entidades da economia social continuam muito dependentes dos apoios públicos para o desenvolvimento de respostas na comunidade e que apresentam várias fragilidades técnicas, designadamente nas suas equipas, para conseguir dar resposta a muitos problemas sociais com que se deparam.

O segundo objetivo específico dizia respeito a *identificar as vantagens e desvantagens dos projetos RLIS relativamente a outros modelos - serviços de atendimento e acompanhamento da segurança social e protocolos de acompanhamento dos beneficiários do RSI, nomeadamente no que se refere à coordenação com outras políticas e entre todos os agentes, meios e recursos que integram a rede.* Na análise quantitativa aos dados do ISS,IP assinalou-se um número pouco expressivo de articulações efetuadas com outros serviços para os três anos em estudo: 55 274 articulações para um total de 332 070

acompanhamentos, representando 17%. Este registo quantitativo pouco expressivo das articulações realizadas no universo dos atendimentos e acompanhamentos registados pode ter diversas interpretações, no entanto, sem dados qualitativos de todos os projetos, não é possível chegar-se a conclusões apuradas. Importava ter informações sobre o tipo de articulações efetuadas, designadamente a forma como foram feitas, o âmbito dos serviços com quem se estabeleceram mais articulações e o efeito que tiveram, não só na resolução de problemas identificados, como também na solidificação das redes sociais dos territórios.

Na análise às entrevistas realizadas, de uma forma geral, as respostas indiciam que houve um reforço do conhecimento das entidades presentes no território. Sobre o aspeto da coordenação com outras políticas, em concreto, temos registo de duas respostas, de entidades diferentes, que importa destacar. Uma das entidades refere-se especificamente à vantagem de terem funcionado no mesmo edifício da coordenação de um CLDS, e que isso terá facilitado a ativação de recursos e a articulação entre equipas. No entanto, outra entidade refere-se à afluência de beneficiários RSI ao projeto RLIS daquele território, pedindo que o seu processo passasse para esta equipa, o que pode ser um indicador de sentido contrário: falta de coordenação e de interação entre serviços.

Este segundo objetivo específico relaciona-se com o terceiro, que consistia em *avaliar em que medida a plataforma de cooperação local foi reforçada no que se refere à governança partilhada e participada nos territórios*. Relativamente a este aspeto, importa sublinhar, em primeiro lugar, que o estudo realizado não permitiu avaliar a componente participativa, uma vez que, não tendo sido entrevistados os beneficiários, não foram recolhidos dados que nos permitiriam tirar conclusões. Quanto à componente da partilha, foram referidas algumas melhorias na articulação com os parceiros para a resolução de casos concretos, mas ao nível da rede social o envolvimento terá sido mais formal e residual, materializando-se na partilha de resultados em reuniões plenárias dos CLAS. A relevância da Rede Social é, porventura, o indicador mais importante para se avaliar a governança partilhada nos territórios. Assim, destaca-se que em 2015 há registo⁵⁹ de 913 reuniões plenárias realizadas nos CLAS, baixando para 284 em 2016, voltando a subir em 2017 para 488 e para 590 em 2018. Há 9 concelhos de Portugal continental, num universo de 278, sem registo de reuniões do CLAS nestes quatro anos, entre 2015 e 2018, e há 36 concelhos que reuniram, no máximo, uma vez por ano no mesmo período. Em 2018, 86 concelhos (31%) reuniram, pelo menos, três vezes por ano. Relativamente às Comissões Sociais de Freguesia, de um total de 2882 freguesias em Portugal continental, há registo de 319 em funcionamento em 2016 e de 294 em 2018. Assim, com base na análise qualitativa e quantitativa efetuada, tende-se a concluir que não se verificou um reforço da governança partilhada nos territórios RLIS, pelo menos do ponto

⁵⁹ Dados disponibilizados pelo ISS,IP

de vista formal, institucional e sistematizada. Poderá, assim, concluir-se que a RLIS trouxe algum potencial de enriquecimento para a rede social com uma eventual melhoria nas dinâmicas de partilha, ficando por esclarecer se a sua consolidação acontecerá a médio e a longo prazo, como consequência de aproximações informais verificadas entre entidades de cada território.

Os conceitos teóricos desenvolvidos foram essenciais para a concretização da presente investigação. O aprofundamento do conhecimento sobre cada um deles permitiu, desde logo, identificar com maior precisão os indicadores quantitativos a solicitar ao ISS,IP e também a orientar com maior qualidade as entrevistas às entidades gestoras de projetos RLIS. O estudo dos conceitos de economia social e solidária, de cooperação com o Estado e também de inovação social, apuraram o sentido crítico na apreciação, por exemplo, da forma como as entidades gestoras da RLIS se articularam com os serviços da Segurança Social, as exigências processuais instituídas para controlo e fiscalização da sua atividade e a forma como foram conseguindo resolver os desafios decorrentes do serviço de atendimento e acompanhamento, que até então não conheciam.

Foi, igualmente, a partir deste estudo prévio que se conseguiu chegar às conclusões agora apresentadas, uma vez que, à medida que se ampliam os conhecimentos, aumenta-se a capacidade analítica e crítica sobre a matéria em análise. A título exemplificativo, destaca-se a convocação do conceito de exclusão social para se chegar à conclusão de que a RLIS permitiu minimizá-la, junto de vários beneficiários, ao ter garantido o acesso a direitos e a apoios instituídos.

A par dos conceitos teóricos basilares - pobreza, exclusão social e economia social e solidária, destacam-se os da Rede Social e do atendimento integrado para efeitos de conclusão. De facto, a RLIS, apresentada como uma medida inovadora em 2014, vai beber muita inspiração a instrumentos de combate à pobreza e à exclusão social mais antigas, designadamente ao Programa da Rede Social, criada em 1997, surgindo no PNAI 2003-2005, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2003 (2003) como um exemplo de boas práticas, uma vez que *a finalidade, os objetivos e a metodologia deste Programa encontram-se em consonância com os objetivos comuns*. Assim, em 2003 faz-se referência ao documento de 1997, em concreto *a uma intervenção voltada para o desenvolvimento local, capaz de superar as perspetivas setorializadas da ação tradicional*, sinalizando-se ainda a necessidade de integração de sistemas de informação que permitissem partilhar informação entre *instituições, entidades, pessoas e grupos sociais interessados*. Esta linha coerente de pensamento no que respeita à intervenção social, pode levar a questionar se a RLIS não seria o instrumento de política, com financiamento próprio, de que a Rede Social necessitava para se (re)ativar em todo os territórios.

Assim, em suma, retira-se desta investigação a importância do trabalho de proximidade, em rede e em governança partilhada e participada no âmbito da intervenção social como fatores-chave. Nesta perspetiva, e tendo ficado ainda mais evidente que a Rede Social tem um papel central no combate à pobreza e exclusão social, sugere-se que a sua atividade não esteja totalmente dependente da importância relativa que lhe é atribuída pelos vários autarcas do País. Para além deste aspeto vinculativo da atividade das redes, que deveria estar regulado em legislação própria, também se sugere que se considere a Rede Social como o fórum local privilegiado para acompanhamento e monitorização da concretização da transferência de competências de ação social para as autarquias.

Relativamente à avaliação da RLIS, enquanto política pública, pode concluir-se que o seu modelo de funcionamento foi claro para as entidades executoras, que, de uma forma geral, a sua implementação correspondeu ao desenho conceptual e ainda que a sua sustentabilidade e previsibilidade ficaram garantidas a partir do momento em que o ISS,IP, reconhecendo o que atrás foi referido, deu início ao processo de celebração de acordos de cooperação para SAAS junto das mesmas entidades RLIS que completaram os 36 meses de execução e que deixaram de ter financiamento comunitário (Instituto da Segurança Social, 2021, p.2). Esta transição para a cooperação trouxe duas vantagens evidentes para as instituições: a segurança e estabilidade das equipas, uma vez que o prazo do acordo é mais alargado e de longo prazo, e o fim da pressão para o envio dos indicadores mensais sob pena de perda de financiamento. Estas duas questões haviam sido apontadas como desvantagens nas entrevistas realizadas. Por outro lado, destaca-se que o acordo de longo prazo e a estabilidade da equipa também traz vantagens aos beneficiários e à qualidade da intervenção. Salienta-se, no entanto, que uma monitorização pouco frequente da atividade das instituições, eventualmente com critérios de rigor e exigência mais ligeiros, pode prejudicar a garantia da qualidade do serviço prestado aos beneficiários, como atrás se referiu.

No atual contexto, considera-se pertinente que se aprofunde, em futuras investigações que permitam clarificar dúvidas ou obstáculos encontrados, o processo de transferência de competências para as autarquias em matérias de ação social, a sua implicação na intervenção direta dos recentes acordos de cooperação SAAS e, ainda, as consequências para a atividade das redes sociais. Por último, e para que se consiga no futuro comparar a intervenção dos projetos RLIS e acordos SAAS, seria útil que o ISS,IP monitorizasse estes últimos com um maior número de indicadores qualitativos.

Um trabalho de investigação passa por várias fases de desenvolvimento, incluindo a pesquisa, a reflexão sobre os resultados obtidos e a produção de conhecimento com as conclusões fundamentadas, bem como com as dúvidas que vão surgindo, e que se revestem de grande relevância, mesmo que não se consigam esclarecer de imediato. Percorridas todas estas fases do trabalho, o interesse pessoal em aprofundar o conhecimento sobre a

intervenção social e as políticas públicas que promovem a inclusão social das pessoas em situação de vulnerabilidade saiu reforçado, apesar de todos os desafios e contratemplos (já referidos e ultrapassados) que surgiram na elaboração desta dissertação.

Referências Bibliográficas

- Aleixo, Anabela S.M.D.F. (2014). *Da Economia Social para a Economia Solidária*. [Tese de mestrado para obtenção do grau académico de Mestre em Economia Social e Solidária. Escola de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Economia Política. Instituto Universitário de Lisboa ISCTE]. Repositório Aberto do Instituto Universitário de Lisboa ISCTE. <http://hdl.handle.net/10071/11388>
- Amaro, R.R. (no prelo). *A Economia Solidária nos Açores (e em Portugal) - um percurso de 25 anos: de onde se partiu, onde se está, onde se vai.*
- Amaro, R.R. (2001). *Economia e Exclusão Social. Não à Pobreza - A Inclusão pela Economia*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Amaro, R.R. (2003). *Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria*. Cadernos de estudos africanos, no 4. pp 37-70. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/cea/issue/view/544>
- Amaro, R.R. (Orgs.) (2003a). *A Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal - Experiências do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza*, Lisboa: OIT <https://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/pol/campagne/files/lotapobreza.pdf>
- Amaro, R.R. (2009). *Desenvolvimento Local*. In A.D. Cattani & J.L. Laville & L.I. Gaiger & P. Hespanha (Orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia* (pp.108-113), Coimbra: Edições Almedina.
- Amaro, R.R.(2009a). *A Economia Solidária da Macaronésia – Um Novo Conceito. Apresentação do Conceito*. *Revista de Economia Solidária*, 1, 10-29. Disponível em http://base.socioeco.org/docs/revista_economia_solidaria1.pdf
- Amaro, R.R. (2011). *Projeto ECOS*. *Revista Economia Solidária* 3 - A crise económica. 156 – 171.
- Amaro, R.R. (2013). *Redes Sociais – uma forma de Governança Partilhada e de Parceria– Providência?* Newsletter Rede em Prática. Nº 9, março/junho de 2013. Instituto da Segurança Social, I.P. – Rede Social. <https://www.seg-social.pt/documents/10152/45e945f8-18f1-43b6-8e2e-9c3c3d4c3b37>
- Amaro, R.R. (2015). *Nota Editorial*. *Revista de Economia Solidária*, 8, 9-17. Disponível em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/12923/1/RRA_notasEditorial_RES_8.pdf
- Amaro, R.R. (2016). *A Economia Social e Solidária*. *Esquerda.net*. Disponível em <https://www.esquerda.net/artigo/economia-social-e-solidaria/40964>
- Amaro, R.R. (2016a). *Conversas sobre Economia Social e Solidária*. Projeto Economia Social e Solidária (SUSY – Sustainable and Solidarity Economy). Instituto Marquês de Valle Flor. Disponível em <https://www.imvf.org/2016/12/30/conversas-sobre-economia-social-e-solidaria-com-o-prof-rogerio-roque-amaro/>
- Amaro, R.R. (2018). *Plano de Desenvolvimento Social 2018/2021 da Rede Social de Santa Maria da Feira*. Rede Social de Santa Maria da Feira. Disponível em https://www.google.com/url?q=http://rede-social.cm-feira.pt/rede-social/instrumentos-de-diagnostico-e-planeamento/documentos/pds-2018-2021&sa=D&ust=1609619124509000&usq=AOvVaw3q4dHN_AKIL3IQabf0p8fO
- Amaro, R.R. (2018a). *Manual de Práticas e Métodos sobre Grupos Comunitários*. Edição Leigos para o Desenvolvimento
- Amaro, R.R. (2018, outubro-novembro). *Aulas da unidade curricular Seminário I: Economia Social e Solidária e Debates Conceptuais*, Mestrado em Economia Social e Solidária, ISCTE-IUL, Lisboa.
- Amaro, R.R. & Madelino, F. (2004). *Economia Solidária – contributos para um conceito: edição bilingue do Projecto “CORES” (MAC/3.1./C24)*, D Iniciativa Comunitária INTERREG – IIIB, Funchal.
- Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana. (2017). *Documento de trabalho do Parlamento Europeu sobre a aplicação eficaz da Agenda 2030 para o Desenvolvimento*

- Sustentável a nível local. Comissão do Desenvolvimento Sustentável, do Ambiente, da Política Energética, da Investigação, da Inovação e da Tecnologia.
https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/eual/dt/1124/1124542/1124542pt.pdf
- Bastos, M.I. (2014). Governança Partilhada em contextos de Desenvolvimento Local – o caso CLIP – Recursos e Desenvolvimento, Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais. [Tese de mestrado, ISCTE-IUL]. Repositório Aberto do ISCTE <http://hdl.handle.net/10071/8847>
 - Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza. (2003). A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza. Organização Internacional do Trabalho.
 - Capucha, L. (2005). Desafios da Pobreza. Oeiras: Celta Editora.
 - Castel, R. (1995). Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat. Paris, Fayard.
 - Castro, J.L. (Coord.). Rede Social Desafios e Experiências de um Programa Estruturante. Instituto da Segurança Social, I.P. https://www.seg-social.pt/documents/10152/147154/rede_social_desafios_experiencias_programa_estruturante/be803757-2a52-4b9f-976d-c90ec6e19c0d
 - Comissão Europeia. (2011). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0609&from=PT>
 - Comissão Europeia. (2012). Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a execução, os resultados e a avaliação global do Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social 2010.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0107&from=PT>
 - Comissão Europeia. (2013). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Empoderamento das autoridades locais nos países parceiros para uma melhor governação e resultados mais concretos em termos de desenvolvimento.
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0280:FIN:PT:PDF>
 - Comité Económico e Social Europeu. (2017). Evolução recente da economia social na União Europeia <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-876-pt-n.pdf>
 - Costa, A. B. (1984). Conceito de Pobreza. Estudos de Economia, vol. 1v, n.º 3, Abr.-Jun.
 - Costa, A. B. (coord), Baptista, I., Perista, P., Carrilho, P. (2008). Um Olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo. Lisboa: Gradiva.
 - Costa, A.B. (2015). Prefácio. In F. Diogo, A. Castro & P. Perista (Orgs.), Pobreza e exclusão social em Portugal contextos, transformações e estudos (p 7-16). Edições Húmus, Lda.
 - Dandurand, L. (2005). Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative. Revue française d'administration publique, no 115(3), 377-382. doi:10.3917/rfap.115.0377.
https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=RFAP_115_0377#
 - Defourny, J. (2009). Economia Social. In A.D. Cattani & J.L. Laville & L.I. Gaiger & P. Hespanha (Orgs.), Dicionário Internacional da Outra Economia (pp.156-161), Coimbra: Edições Almedina.
 - Diogo, F., Castro A.& Perista, P. (2015). Pobreza e Exclusão Social em Portugal - contextos, transformações e estudos. Edições Húmus, Lda.
 - Estivill, J. (2003). Panorama da luta contra a exclusão social. Conceitos e estratégias. Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza.
 - Estivill, J. (2008). Desenvolvimento local e protecção social na Europa. Bureau Internacional do Trabalho, Departamento da Segurança Social. ILO, v, 68 p.
 - Estivill, J. (2017). Os primórdios da economia social em Portugal. Contributos de Ramón de la Sagra – I Parte. Sociologia: *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, XXXIII, 19 - 45. doi: 10.21747/08723419/soc33a2

- Estivill, J. (2018, outubro-novembro). Aulas de História da Economia Social. Mestrado em Economia Social e Solidária, ISCTE, Lisboa.
- European Anti-Poverty Network (EAPN) - Réseau Européen de Lutte Contre la Pauvreté et L'exclusion Sociale. (2011). *A Estratégia Europa 2020*. https://www.eapn.pt/iefp/docs/Estrategia_Europa_2020.pdf
- França Filho,, G. C. de (2002). Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária, Economia Popular: traçando fronteiras conceituais. *Bahia Análise e Dados*, Salvador SEI, vol.12, n.1, pp.9-19 <https://base.socioeco.org/docs/economiasolidria-fronteirasconceituais.pdf>
- França Filho, G. C. de & Laville, J.L. (2004). *Economia Solidária: uma abordagem internacional*. 1. ed. Editora UFRGS
- França Filho,, G. C. de (Org.) et al (20026). *Ação Pública e Economia Solidária - Uma Perspectiva Internacional*. 1. ed. Editora UFRGS.
- Ferrão, J. (2010). Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento*, Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, v.17, 129-139. https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20098/1/ICS_JFerrao_Governanca_ARN.pdf
- Ferrão, J. & Mourato, J. (2010). A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação Institucional e cidadania: o caso da política do ordenamento do território em Portugal. *R . B . Estudos Urbanos e Regionais* v. 1 2 , n . 1 / p.15 <http://hdl.handle.net/10451/4502>
- Ferreira, S. (2009). Governança Local. In A.D. Cattani & J.L. Laville & L.I. Gaiger & P. Hespanha (Orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia* (pp.213-218), Coimbra: Edições Almedina.
- Figueiredo, C. (2019). Regionalização – Opção inadiável para o desenvolvimento e a coesão territorial. *Relatório da Comissão Independente para a Descentralização*, Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Carlos-Figueiredo/Nota-de-Intervencao.pdf>
- Freitas do Amaral, D. (2018). Descentralização, desconcentração e deslocalização. *Jornal Público online* <https://www.publico.pt/2018/04/21/politica/opiniao/descentralizacao-desconcentracao-e-deslocalizacao-1811086>,
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton; Oxford: Princeton University Press. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7rp4r>
- Garrido, A. (2016). *Cooperação e Solidariedade. Uma história da Economia Social*. Tinta-da-china.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. (2019). *Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos 2018*. Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) <http://www.gep.mtsss.gov.pt/carta-social>
- Godinho, R.& Henriques, J. M. (2012). Projeto rede em prática relatório final da avaliação do Programa Rede Social 2010-2012, IESE- Instituto de Estudos Sociais e Económicos. https://www.lisboa.pt/fileadmin/cidade_temas/direitos_sociais/documentos/relatorio_final_red_e_social_2010_2012.pdf
- Governo de Portugal, Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. (2011). *Programa de Emergência Social*. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/747090/programa%20emergencia%20social.pdf>
- Governo de Portugal. (2015). Compilação Legislativa da Cooperação: *Solidariedade Social Um Caminho De Parceria Na Construção De Um Novo Paradigma*. http://www.seq-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109
- Henriques, J.M. (2010). Crise, Economia Social e Solidária e Integração Económica na Acção Contra a Pobreza, *Revista de Economia Solidária*, 2. ACEESA - Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico, 83-110.

- Henriques, J. M. (2006). *Global restructuring and local anti-poverty action: learning from European experimental programmes*. [Tese de doutoramento, ISCTE-IUL]. Repositório da Universidade de Lisboa <http://hdl.handle.net/10071/273>
- Henriques, J. M. (2016). *Coesão Territorial, Resiliência e Inovação Social: o Programa Rede Social, Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural*, IESE. http://www.iese.pt/images/Imagens/Jose_Manuel_Henriques.pdf
- Hespanha, P. (2018). A Economia Solidária em Portugal: algumas questões e desafios. *Le Monde Diplomatique*, II série, nº 142. https://www.uc.pt/feuc/ultimo_mes/docs/2018/julho_agosto/2018_-_08_-_01_-_Le_Monde_Diplomatique_-_A_economia_solidaria.pdf
- Hespanha, P. (2008). Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios. *Revista de Ciências Sociais*, 5-15, Universidade Federal do Ceará <http://hdl.handle.net/10316/10865>
- Hespanha, P., Ferreira, S. & Pacheco, V. (2014). O Estado Social, Crise e Reformas. Internacional do Trabalho. In J. Reis et al. *A economia política do retrocesso. Crise, causas e objetivos. Observatório sobre Crises e Alternativas* (pp 189-281). Edições Almedina, S.A.
- Instituto Nacional de Estatística. (2017). *Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016*. INE https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_bo_ui=298558245&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt
- Instituto Nacional de Estatística. (2018). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Sustainable Development Goals*. Instituto Nacional de Estatística, I.P. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_bo_ui=332274994&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt
- Instituto Nacional de Estatística, I. P. (2020). *Inquérito ao Setor da Economia Social 2018*. INE https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_bo_ui=450307417&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt
- Instituto da Segurança Social, IP. (2015). *Relatório de Atividades 2014 Instituto da Segurança Social, IP*. Gabinete de Planeamento e Estratégia/ Unidade de Planeamento e Controlo http://www.seq-social.pt/documents/10152/14494812/RA2014_v1.0_Final/4c991822-994d-42f8-a15d-424338558672
- Instituto da Segurança Social, IP. (2019). *Relatório de Atividades 2018 Instituto da Segurança Social, IP*. Gabinete de Planeamento e Estratégia/ Unidade de Planeamento e Controlo <https://www.seq-social.pt/documents/10152/59447/RA2018/04a0cdb9-c3ab-4710-b3a2-982d92e985f4>
- Kirszbaum, T. (2007). ARCHON FUNG, Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy, Princeton University Press. *Critique internationale*, nº 34 (1), 169-172. <https://doi.org/10.3917/crii.034.0169>
- Laville J.L. (2006, junho 1-2). *Du tiers secteur à l'économie sociale et solidaire: débat théorique et réalité européenne*. Colloque Economie sociale et solidaire et l'Europe : quel avenir ? Réseau interuniversitaire d'économie sociale et solidaire, IEP Grenoble.
- Laville, J. L. (2009). A Economia Solidária: Um movimento internacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, volume 84; 7- 47. DOI : 10.4000/rccs.381
- Laville J.L. (2018). A Economia Social e Solidária - Práticas, Teorias e Debates. Almedina.
- Laville, J.L & Gaiger (2009). Economia Solidária. In A.D. Cattani & J.L. Laville & L.I. Gaiger & P. Hespanha (Orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia* (pp.162-168), Coimbra: Edições Almedina.
- Laville J.L. & Amaro, R.R.(2016). Social innovation in Europe: what relation with solidarity economy? RIPESS Europe. https://base.socioeco.org/docs/ripesseu_social_solidarity_innovation_en.pdf
- Leite, J.S. (2014). Textos de economia social. CASES. https://cases.pt/wp-content/uploads/Textos_de_economia_social.pdf

- de Lima, M. P. (1972). O inquérito sociológico: problemas de metodologia. *Análise Social*, 9(35/36), 558–628. <http://www.jstor.org/stable/41008093>
- Lopes, R. (2019). Uma visão voluntarista da organização e funcionamento do Estado: contributo para a reflexão da Comissão Independente para a Descentralização. *Relatório da Comissão Independente para a Descentralização*, Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/ISCTE-Raul-Lopes/Raul-Lopes-Uma-visao-voluntarista-organizacao-funcionamento-Estado.pdf>
- Marques, A.S., Barreto, J. (2010). 2010: 10 anos em rede no Combate à Pobreza e Exclusão Social. *Revista Sociedade e Trabalho*, 41. GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento, 125-140.
- Marques, R. (2017). *Problemas sociais complexos e governação integrada - Contributos para um modelo de governação integrada a partir de estudos de caso sobre o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora*. [Tese de doutoramento, Instituto Superior de Economia e Gestão]. Repositório da Universidade de Lisboa <http://hdl.handle.net/10400.5/14120>
- Matos, M. (2006). Isabel Carvalho Guerra, Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo. Sentido e formas de uso, Estoril, principia Editora. *Cidades - Comunidades e Territórios*, n.º 12/13, 2006, pp. 205- 207 <https://revistas.rcaap.pt/cct/issue/view/590>
- Ministério dos Negócios Estrangeiros. (2017). *Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável - Portugal*. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017_PT_REV_FINAL_28_06_2017.pdf
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2006) *Respostas Sociais-Nomenclaturas/Conceitos*. Direcção-Geral da Segurança Social, da Família e da Criança. https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/Conceitos_das_Respostas_Sociais.pdf
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2009). *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006–2008, Relatório de Implementação e Resultados*. Sersilito – Empresa Gráfica, Lda
- Monteiro, A. (2019). O que é a Inovação Social? Maleabilidade Conceitual e Implicações Práticas. *Dados, Rio de Janeiro*, vol.62(3):e20170009, <https://dx.doi.org/10.1590/001152582019187>
- Murray, R., Caulier-Grice, J. & Mulgan, G.(2010). *The Open Book of Social Innovation*. The Young Foundation <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovationg.pdf>
- Namorado, R. (2017). O que é a Economia Social? *Economia Social em Textos*, nº 1, 1-31. Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social.
- Neves, T. (coord.), Cruz, I. & Silva, R. (2010). *Acção Local no Combate à Pobreza e Exclusão*. 1ª ed., Social, Coleção Livipsic – Ciências da Vida
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). (2001). *Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad*. OCDE Publicações https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/asociaciones-locales-para-una-mejor-gobernabilidad_9789264489462-es#page7
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). (2004). *New Forms of Governance for Economic Development*.
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). (2009). *Breaking Out of Silos: Joining Up Policy Locally*
- Organização das Nações Unidas ONU. (2015). *Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio 2015*. <http://abm.org.br/ods/wp-content/uploads/2017/10/Relatorio-sobre-os-Objetivos-do-Milenio-2015.pdf>
- Parlamento Europeu. (2019). *A Luta Contra a Pobreza, a Exclusão Social e a Discriminação*. Fichas técnicas sobre a União Europeia http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_2.3.9.pdf

- Pénin, M. (2006). Charles Gide est-il toujours d'actualité? *Revue internationale de l'économie sociale*, (301), 65–81. <https://www.erudit.org/fr/revues/recma/2006-n301-recma01095/1021569ar.pdf>
- Pereira, D., & Garrido, Á. (2018). *A Economia social em movimento. Uma história das organizações*. Tinta-da-China.
- Pereirinha, J. A. (2008). *Política Social – Fundamentos da atuação da Políticas Públicas*. Universidade Aberta.
- Pires, L. M. (2017). 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015). *Relações Internacionais*, n.53, 19-38. <http://dx.doi.org/10.23906/ri2017.53a03>.
- Pires, R. C. (2020). Uma nova relação pública-social: as Parcerias Público-Sociais. In J. - Pitacas & L. Reto (Coord.), *A Economia Social numa visão plural*, (38-39). CEEPS (CIRIEC Portugal)
https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2020/03/A-Economia-Social-numa-vis%C3%A3o-plural_CIRIEC-PT_2020.pdf
- Pires, R. C. (2015). O que é a inovação social? Aproximação ao conceito na sua relevância para os Direito Social, Financeiro e Fiscal. Paper n.º 1/BD/iLab/Cedis/2015, <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/artigos-dogmaticos/>
- Polanyi, K., (2000). *A Grande Transformação. As origens da nossa época*. 2a Ed. Editora Campus.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L.V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva
- Reis, J. (2014). *A Economia Política do Retrocesso*. Almedina
- Robert, R. (2011). Is social innovation the future of the economy? *Paris Innovation Review* <http://parisinnovationreview.com/articles-en/is-social-innovation-the-future-of-the-economy>
- Rodrigues, C.F. (Coord.), Figueiras, R. & Junqueira, V. (2016). Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento. *Estudos da Fundação*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Guide – Artes Gráficas, Lda. <https://www.ffms.pt/FileDownload/a98e63bd-0e40-436f-926c-68e800225fd2/desigualdade-do-rendimento-e-pobreza-em-portugal3>
- SÁ, J. de (2015). Inovação Social, Capital Social e Desenvolvimento. Paper n.º 2/BD/iLab/Cedis/2015, iLab. <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/artigos-dogmaticos/>
- Sá Ferreira, R. (2015). Rendimento Social de Inserção, tolerância zero: o embrutecimento do estado. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXIX, 2015,(147-169)
- Salmons, J. (2012). *Cases in Online Interview Research*. Sage Publications. <https://dx.doi.org/10.4135/9781506335155>
- Seixas, J. (2007). Redes de Governança e de Capital Social. *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº14, pp. 43-60.
- Sen A. (1983). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers*, Volume 35, Issue 2, 153–169. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a041587>
- Silva, M. (2010). *Enfrentar a crise. Erradicar a pobreza – o contributo da Economia Social. Sociedade e Trabalho 41*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- Silva, M. (2012). A Economia Social e o Futuro da Economia. *A Economia Solidária e o Desenvolvimento Territorial*, 69-82. ACEESA.
https://base.socioeco.org/docs/res_n_5.pdf
- Singer, P. (2000). Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In Singer, P. & Souza, A. (orgs.). *A Economia solidária no Brasil; a autogestão como resposta ao desemprego*. Contexto.
- Singer, P. (2013). *Introdução à Economia Solidária* (1ª ed. 2002). Fundação Perseu Abramo.
- Singer, P. (2018). *Ensaio sobre economia solidária*. Almedina.
- Sousa, A. (2017). Métodos qualitativos em Ciências Sociais e Humanas. *Correio dos Açores*, 21 de Setembro de 2017, p. 13
https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/5393/1/Sousa_CA_21-09-2017_p.%2013.pdf

- Scott, W. (1979). Poverty Monitoring in Developing Countries. *Development and Change*, 10 (445-460). <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1979.tb00006.x>
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London, Allen Lane and Penguin Books.
- World Bank. (1980). *World Development Report 1980*. Oxford University Press.

Sítios da internet consultados:

- Comissão Europeia. Desenvolvimento regional e urbano da UE. https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/how/is-my-region-covered/2007-2013/
- EUR - Lex. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pt>
 - Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system>
 - Instituto da Segurança Social. *Estatísticas da Segurança Social*. <https://www.seg-social.pt/estatisticas>
 - Instituto da Segurança Social. (2021). *Redes Locais de Intervenção Social (RLIS)*. <https://www.seg-social.pt/redes-locais-de-intervencao-social-rlis#>
 - Instituto Nacional de Estatística. (2020). Estatísticas do rendimento ao nível local - 2018 https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOE_Spub_boui=445098890&PUBLICACOEStema=55565&PUBLICACOEsmodo=2
 - Instituto Nacional de Estatística. (2019). *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC)*. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=354094642&DESTAQUESmodo=2
 - Instituto da Segurança Social. (2012). *Protocolo de Cooperação 2011-2012*. https://www.seg-social.pt/documents/10152/453857/Protocolo_confedera%C3%A7ao.pdf/dc57123a-76a7-43f3-8c3b-9016522cc094/dc57123a-76a7-43f3-8c3b-9016522cc094
 - Instituto da Segurança Social. (2021). *Compromisso de Cooperação para o Sector Social e Solidário para o biénio 2021-2022*. https://www.seg-social.pt/noticias/-/asset_publisher/kBZtOMZgstp3/content/compromisso-de-cooperacao-para-o-sector-social-e-solidar-2
 - Programa Operacional Inclusão Social e Emprego - Portugal 2020. *Concurso para Apresentação de Candidaturas Aviso N.º Poise-18-2015-06* <https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/11017/POISE-18-2015-06/609f1583-af3c-4935-8608-748b7a1e2435>
 - Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (2014). *Programa Operacional ao Abrigo do Objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego*. <https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/37413/Texto+Integral+do+Programa.pdf/9daa8c29-c7b9-4e63-9956-7ed4ec8527e5>

Legislação Consultada:

- Decreto-Lei n.º 41825: Cria o Ministério da Saúde e Assistência e remodela a orgânica de vários Ministérios. Diário do Governo n.º 177/1958, Série I de 1958-08-13. <https://dre.pt/web/quest/pesquisa/-/search/352114/details/normal?q=Decreto-Lei+n.%C2%BA%2041825>
- Decreto-Lei n.º 413/71: Promulga a Organização do Ministério da Saúde e Assistência - Revoga determinadas disposições legislativas. Diário do Governo n.º 228/1971, Série I de 1971-09-27. <https://dre.pt/web/quest/pesquisa/-/search/632738/details/normal?q=Decreto-Lei+n.%C2%BA%20413%2F71>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90: Cria os Comissariados Regionais do Norte e do Sul da Luta contra a Pobreza. Diário da República n.º 66/1990, Série I de 1990-03-20. <https://dre.pt/web/quest/pesquisa/-/search/333300/details/normal?q=Resolu%C3%A7%C3%A3o+do+Conselho+de+Ministr>

os+8%2F90+Cria+os+Comissariados+Regionais+do+Norte+e+do+Sul+contra+a+pobrez
a.

- Resolução do Conselho de Ministros nº197/97: Proceda ao reconhecimento público da denominada “rede social”. Diário da República n.º 267/1997, Série I-B de 1997-11-18. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/685659/details/normal?q=Resolu%C3%A7%C3%A3o+do+Conselho+de+Ministr+os+n%C2%BA197%2F97>
- Lei 13/2003: Revoga o rendimento mínimo garantido previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, e cria o rendimento social de inserção. Diário da República n.º 117/2003, Série I-A de 2003-05-21. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/541856/details/maximized>
- Decreto Lei nº 283/2003: Regulamentação da Lei 13/2003, Institui o Rendimento Social de Inserção. Diário da República n.º 259/2003, Série I-A de 2003-11-08. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/468986/details/maximized>
- Decreto Lei 42/2006: Altera o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, que regulamenta a Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, nos termos da qual foi criado o rendimento social de inserção. Diário da República n.º 39/2006, Série I-A de 2006-02-23. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/676606/details/maximized>
- Decreto-Lei Nº 115/2006: Regulamenta a rede social, definindo o funcionamento e as competências dos seus órgãos, bem como os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento que lhe estão associados, em desenvolvimento do regime jurídico de transferência de competências para as autarquias locais. Diário da República n.º 114/2006, Série I-A de 2006-06-14. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/344943/details/normal?q=Decreto-Lei+N%C2%BA%20115%2F2006%2C%20de+14+de+junho>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2006: Aprova o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) para o período de 2006-2008. Diário da República n.º 240/2006, Série I de 2006-12-15 https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/552366/details/normal?search=WAR_drefrontofficeportlet_dreld=12542
- Lei n.º 4/2007: Bases gerais do sistema de segurança social. Diário da República n.º 11/2007, Série I de 2007-01-16. <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/66798712/view?q=Lei+n.%C2%BA%204%2F2007>
- Despacho 451/2007 Aprova Alterações Nos Protocolos De Rendimento Social De Inserção. Diário Da República N.º 11/2007, Série I De 2007-01-16. <https://Dre.Pt/Pesquisa/-/Search/522781/Details/Maximized>
- Decreto Lei nº 70/2010: Estabelece as Novas Normas de Condição de Recurso para Acesso às Prestações Sociais. Diário da República n.º 115/2010, Série I de 2010-06-16. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/335683/details/maximized>
- Decreto-Lei n.º 133/2012: Altera os regimes jurídicos de protecção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de protecção familiar e do rendimento social de inserção, o regime jurídico que regula a restituição de prestações indevidamente pagas e a lei da condição de recursos, no âmbito do sistema de segurança social, e o estatuto das pensões de sobrevivência e o regime jurídico de protecção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção no âmbito do regime de protecção social convergente. Diário da República n.º 123/2012, Série I de 2012-06-27. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/178491/details/normal?q=Decreto-Lei+n.%C2%BA%20133%2F2012>
- Portaria N.º 257/2012: Estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que institui o rendimento social de inserção e procede à fixação do valor do rendimento social de inserção (RSI). Diário da República n.º 165/2012, Série I de 2012-08-27. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/174554/details/normal?q=Portaria+N.%C2%BA%20257%2F2012>
- Decreto-lei N.º 13/2013: Altera os regimes jurídicos de protecção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social. Diário da República

- n.º 18/2013, Série I de 2013-01-25. <https://dre.pt/web/quest/pesquisa/-/search/256986/details/normal?q=Decreto-lei+N.%C2%BA%2013%2F2013>
- Portaria 188/2014: Regulamenta as condições de organização e de funcionamento do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social. Diário da República n.º 180/2014, Série I de 2014-09-18. <https://dre.pt/web/quest/pesquisa/-/search/56931982/details/normal?q=Portaria+188%2F2014+>
 - Decreto-Lei n.º 120/2015: Estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário. Diário da República n.º 125/2015, Série I de 2015-06-30. <https://dre.pt/web/quest/legislacao-consolidada/-/lc/114448856/202104180158/diplomaExpandido>