



Instituto Superior de Economia e Gestão
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA



MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

**Rendimento Social de Inserção:
Do Atenuar da Pobreza à Inserção Social**

Lia Catarina Frutuoso Cavaleiro

Sob orientação do Professor doutor Carlos Alberto Farinha Rodrigues

Júri:

Professor doutor Paulo Trigo Cortez Pereira (Presidente)

Professor doutor João Carlos de Andrade Marques Graça (Vogal)

Setembro de 2011

Declaração

Declaro ser a autora deste trabalho, parte integrante das condições exigidas para a obtenção do grau de Mestre em Economia e Políticas Públicas, que constitui um trabalho original e inédito que nunca foi submetido (no seu todo ou em qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou qualquer outra habilitação.

Agradeço ainda a cedência dos micro dados dos Processos de RSI, com Acordo de Inserção, subscritos entre 1 de Junho de 2010 e 1 de Junho de 2011, na Freguesia de Santa Maria dos Olivais; dos Relatórios de Execução Mensal – Inserção, relativos ao mesmo período e à mesma área de intervenção; bem como, da Listagem de Titulares de RSI de 1 de Junho de 2011, por um dos Núcleos Locais de Inserção integrados na Direcção de Acção Social Local Oriental, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Agradeço também a cedência de legislação e Manual de Procedimentos relativa ao RSI e dos campos da base de dados Datamart ASGB, pelo Instituto da Segurança Social, I.P. Declaro que todas as análises e conclusões são da minha inteira responsabilidade e não comprometem as instituições supracitadas.

Lia Catarina Frutuoso Cavaleiro

Agradecimentos

Obrigada aos que se convenceram e me convenceram de que eu iria conseguir superar as dificuldades deste processo de conhecimento e foram muitos os que me deram alento.

Dedico este trabalho à Arminda como uma pequena recompensa do infinito de coisas que me tem ensinado. Por todas as razões, se não fosse ela eu não estava aqui.

O conteúdo do trabalho entrego a todos os que podem ajudar a tornar o mundo cada vez mais justo.

E finalmente, um agradecimento muito especial ao meu Orientador, pelo o seu gosto e arte na partilha do conhecimento, pela inspiração, compreensão e dedicação incansável.

Resumo

A ausência de estudos aprofundados e a carência de informação acerca da vertente integrativa do Rendimento Social de Inserção (RSI) e da medida em que os Programas de Inserção definidos respondem às necessidades dos beneficiários e aos objectivos ambicionados para esta dimensão da política social, constituem a principal motivação para a realização deste trabalho. É preciso analisar a eficácia dos Programas de Inserção para se perceber se resultam mesmo na integração social beneficiários de RSI, de forma a poderem ser melhorados, constituindo um verdadeiro contrato de inclusão.

Através de um estudo de caso de beneficiários de RSI, subscritores de Acordos de Inserção, o que se procurou foi identificar tipos de beneficiários, consubstanciados nas regularidades empíricas encontradas e tendo em consideração alguns dos perfis da pobreza já estudados, de forma a verificar se os Programas de Inserção associados exibiriam, também eles, características comuns, de acordo com cada tipo de beneficiário.

A natureza exploratória da abordagem, determinada pelo seu carácter divergente face a estudos anteriores mais centrados na avaliação da componente monetária do RSI e pela dimensão da análise, limitada pela quase inexistência de dados consistentes e integrados de avaliação desta vertente da medida, deve ser tida em conta na interpretação dos resultados. Em todo o caso, a análise parece demonstrar que aos quatro tipos de beneficiários de RSI identificados correspondem Programas de Inserção pouco diferenciados e com pouca variabilidade, que privilegiam a lógica da inclusão activa no mercado de trabalho, de uma forma maioritariamente independente das características dos beneficiários.

Palavras-chave: Rendimento Social de Inserção (RSI), Política Social, Inserção Social, Inclusão

Abstract

The absence of detailed studies and lack of information on the integration component of the Social Integration Income (RSI) and on what is the extent in which the defined Integration Programmes respond to the needs of the beneficiaries and to the aims of this dimension of the social policy are the main reasons to the execution of this work. We must analyse the Integration Programmes effectiveness to find out if they really work in the social integration of RSI beneficiaries, in order to enable their improvement providing a true contract of inclusion.

Through a case study of RSI beneficiaries, subscribers of Integration Agreements, what has been intended was to identify types of beneficiaries correspondent to the empirical regularities found and taking into account some profiles of poverty already studied, in order to verify if the associated Integration Programmes also exhibited common characteristics, according to each type of beneficiary.

The exploiting nature of the approach determined by its divergent character comparing with previous studies focused in the assessment of the monetary component of the RSI and by the analysis dimension limited by the inexistence of consistent and integrated evaluation data for this component of the measure, must be considered in the interpretation of the results. However, the analysis seems to demonstrate that to the four identified types of RSI correspond Integration Programmes little differentiated and with small variability which privilege the logic of active inclusion in the labour market, in a way that in its majority is independent from the beneficiaries' characteristics.

Keywords: Social Integration Income (RSI), Social Policy, Social Integration, Inclusion

Índice

1.	Introdução.....	7
2.	Os programas de rendimento mínimo e o combate à pobreza e à exclusão social.....	9
2.1.	Emergência de um modelo capitalista e do direito a um rendimento mínimo	9
2.2.	Evolução da concepção de pobreza e de exclusão social.....	9
2.3.	Programas de rendimento mínimo na Europa.....	11
3.	O programa de Rendimento Social de Inserção (RSI).....	13
3.1.	Evolução das políticas sociais de combate à pobreza em Portugal e criação do RMG	13
3.2.	Mudanças introduzidas com a criação do RSI	14
3.3.	Principais características de funcionamento do RSI	15
3.4.	Os números do RSI	16
4.	Os Programas de Inserção	18
4.1.	Objectivos do Programa de Inserção.....	18
4.2.	Visão do beneficiário <i>versus</i> visão institucional.....	19
4.3.	Envolvimento dos beneficiários	20
4.4.	Dimensão do trabalho na inserção	20
5.	Avaliação do RSI	22
5.1.	Eficácia e eficiência do RSI no combate à pobreza	22
5.2.	Impacto do RSI na inserção social: estudo de caso.....	23
5.2.1.	Aspectos metodológicos.....	23
5.2.2.	A população em estudo	24
5.2.3.	Tipos de beneficiários e programas de inserção associados	25
5.2.4.	Discussão dos resultados.....	29
6.	Conclusões	30
7.	Referências bibliográficas	33
8.	Anexos.....	36
	Anexo I.....	36
	Anexo II.....	37
	Anexo III	39
	Anexo IV	40

1. Introdução

O apelo ao combate à pobreza e à exclusão social, imanado pelo pensamento humanista e democrático, tem estimulado o esforço nacional para a promoção de políticas sociais inovadoras, contribuindo para a aproximação a um modelo social europeu. De entre as várias políticas públicas vinculadas a esta concepção de sociedade, o Rendimento Social de Inserção (RSI) é distintivo, porque se funda na concessão do direito a um nível mínimo de recursos económicos, sociais, psicológicos, remetendo para a garantia da dignidade e da preservação de cidadania de todos, sendo que foi esta uma das razões que motivou a sua eleição para a presente análise.

Acontece que o actual enfraquecimento do modelo económico vigente aumenta os riscos sociais gravosos e é uma ameaça para os sectores mais vulneráveis da sociedade. Se, por um lado, se antecipa a necessidade de cada vez maior recurso aos apoios do Estado, por outro, aumentam também as pressões exercidas sobre as políticas sociais, sobretudo as de carácter não contributivo, no sentido de contenção das despesas com a protecção social.

Esta investigação procura de certa forma responder à lógica de racionalização que parece impor-se actualmente e que na Administração Pública tem encontrado algumas resistências, particularmente em áreas como a intervenção social, em que a complexidade das acções dificulta muito o acesso a avaliações objectivas.

O propósito deste projecto é, então, investigar o RSI para além do seu impacto no rendimento dos beneficiários, focando antes o seu objectivo de inserção social.

Numa perspectiva de controlo dos efeitos, a vertente prestacional da política de rendimento mínimo está amplamente demonstrado funcionar na redução da intensidade e severidade da pobreza em Portugal (Pereirinha, 2003; Rodrigues, 2004, 2009), já na perspectiva da progressiva integração social dos beneficiários de RSI a investigação não é tão robusta.

Face a esta escassez de evidências, o núcleo desta investigação consiste em estudar se existem regularidades nos Programas de Inserção e se os padrões encontrados estão associados a um perfil de beneficiário de RSI. Várias são as questões que se colocam relativamente a esta questão central, no que se refere à possibilidade de estruturação dos dados:

- É possível identificar diferentes perfis de beneficiários de RSI?
- É possível que da análise das acções do Programa de Inserção se conclua acerca da existência de tipologias de programas?

A clarificação destas questões, subjacentes ao objectivo principal do estudo, permitirão numa

perspectiva mais ambiciosa, analisar se existirá adequação entre as categorias de beneficiários e de programas, à luz da análise teórica realizada, ou seja, se o Programa de Inserção está efectivamente a resultar na integração social do indivíduo.

Naturalmente, deste estudo decorrerá uma visão crítica acerca da monitorização que é feita pelos organismos que gerem e implementam o RSI, no que respeita à aferição do impacte dos Programas de Inserção na integração social dos beneficiários de RSI. Pelo que, uma outra questão que se coloca é:

- Como medir se o Programa de Inserção está efectivamente a resultar na integração dos indivíduos beneficiários?

Atendendo a que a problemática que se expôs e que se propõe aprofundar tem vindo a ser tratada de forma incipiente, são poucos os estudos congéneres que podem servir de guia para análise em causa, e é difícil encontrar resultados que balizem as expectativas relativamente ao que se espera agora encontrar. Se existe já algum trabalho no que se refere à identificação de diferentes tipos de beneficiários de RSI (Castro et al., 2010, Capucha, 2005, Paugam, 1991, entre outros), não é tão fácil encontrar dados no que toca a tipologias de Programas de Inserção. Neste sentido, pode encarar-se o presente estudo de uma perspectiva exploratória e, embora exista confiança na possibilidade de obter respostas para as questões de investigação colocadas, espera-se sobretudo que os resultados alcançados possam servir de ponto de partida para o desenvolvimento de novas investigações, implicando a avaliação dos Programas de Inserção no seu contributo para a efectiva integração social dos indivíduos.

Paralelamente, há que salientar que através do modelo de análise que se pretende construir o que está em causa é a categorização da informação disponível, no que respeita a beneficiários de RSI e a Programas de Inserção. No entanto, a dificuldade de aceder aos dados macro, geridos pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) dificultou a obtenção de dados empíricos agregados, acerca da matéria a ser tratada. Pelo que, para dar resposta às questões de investigação, foi necessário recorrer a micro dados das famílias, disponibilizados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML). A recolha directa de dados de um grupo de processos de RSI, com Acordo de Inserção, permitiu reunir um conjunto de dados de características de beneficiários e de características de Programas de Inserção. A análise focar-se-á neste estudo de caso, que dada a sua dimensão e concentração geográfica, é uma parte que não poderá ser tomada como o todo.

2. Os programas de rendimento mínimo e o combate à pobreza e à exclusão social

2.1. Emergência de um modelo capitalista e do direito a um rendimento mínimo

Ao reflectirmos sobre a crise económica que abala os pilares da modernidade não podemos deixar de nos recordar da génese desta estrutura de sociedade e da sua ascensão, a partir de meados do século XX e durante cerca de 30 anos. O progresso vivido alterou profundamente as condições de vida das populações e o pauperismo das sociedades foi controlado, de generalizado passou a persistir apenas em pequenos focos resistentes de pobreza (Fernandes, 1991).

Os ideais democráticos de igualdade de oportunidades, liberdade e bem-estar, que gradualmente foram integrando as diferentes camadas populacionais na sociedade, transformaram as assimetrias resistentes, percebidas como normais e instituídas nas sociedades tradicionais, em desconformidades e desafios, à luz dos princípios emergentes da democracia, do Estado de direito e da noção de direitos sociais.

As sociedades ocidentais contratualizaram com o Estado a integração de todos os indivíduos, através da redistribuição de recursos e da promoção da cidadania. Com este objectivo as políticas sociais de combate à pobreza e à exclusão social, que começam a esboçar-se na segunda metade do século XX, ganham particular destaque face à crise do modelo económico, na década de oitenta, traduzindo-se em mecanismos solidários de redistribuição vertical enquadrados nos sistemas de protecção social, que passam a garantir níveis de protecção a todos os cidadãos, com carência de recursos e incapacidade de lhes aceder em condições de mercado (Alcock, 1993).

A ideia de que todo e qualquer cidadão tem direito a viver com um nível de rendimento mínimo surge como um dos frutos desta mudança, salientando-se a relevância desta atribuição de direitos e do estabelecimento de uma relação de cidadania Estado-cidadãos, que face a outras formas de intervenção de índole caritativa, de entajuda ou de apoio público discricionário, tem a vantagem de consagrar uma rede básica de protecção, com recusa a uma selecção moral ou estatutária de certos grupos de excluídos, visando efectivamente a integração de todos (Pedroso 1998).

2.2. Evolução da concepção de pobreza e de exclusão social

Tradicionalmente a discussão do conceito de pobreza ocupava um lugar exclusivo no debate, distinguindo-se:

- Pobreza absoluta - remete para a noção de sobrevivência e para a tentativa de definição do limiar de subsistência - nível mínimo abaixo do qual estaria em causa a sobrevivência física dos indivíduos e que, portanto, seria um nível independente das características particulares de cada sociedade (Fernandes 1991).
- Pobreza relativa - perspectiva que considera, por um lado, que deve existir dependência entre o conceito de pobreza e os padrões de vida aceites em cada sociedade, e por outro lado, lança a ideia de escassez de recursos para além dos recursos materiais, considerando também privações como o tipo de dieta alimentar, as condições da habitação, a ausência de vestuário apropriado, etc. (Peter Townsend, 1993).
- Pobreza subjectiva - dá oportunidade ao indivíduo para se avaliar subjectivamente como sendo pobre, ou não, através da construção de indicadores relativos de carência socio-económica, que além da cultura, têm em conta as percepções que os indivíduos têm da sua posição (Alcock, 1993).

Existem já alguns exemplos da evolução de um conceito de pobreza estritamente associado ao critério monetário para a utilização de critérios multidimensionais, o que tem contribuído para uma maior acuidade na identificação dos sectores mais vulneráveis da sociedade. O Comité de Protecção Social da UE adoptou, em 2009, no seu Sub-Grupo de Indicadores, um indicador de privação material, que tem vindo a integrar o EU Survey on Income and Living Conditions. Neste inquérito, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social, entre os países da UE, passou a ser medida através de, paralelamente, o risco de pobreza, a privação material e a baixa intensidade do trabalho (EU-SILC, 2009).

A restrição da avaliação das carências dos indivíduos a aspectos quantitativos ou materiais é colmatada com a ideia de exclusão social. Com este conceito pretende acrescentar-se o que é intangível ao estudo das desigualdades, como sejam a fractura do contrato social e a regressão no processo de construção de cidadania.

A exclusão social encerra múltiplas dimensões. Entre outros autores, Isabel Taboada Léonetti (Gaulejac et al, 1995) distingue três:

- A dimensão económica, tradicionalmente associada à pobreza, remete para a exclusão das actividades de produção e de consumo e pode revelar quer a insuficiência crónica de recursos materiais, quer o desemprego ou o trabalho precário. Esta dimensão ganha peso, tendo em conta que a ética de trabalho, predominante nas sociedades industrializadas, constitui a principal via para a criação da identidade social dos indivíduos.
- A dimensão social implica a ausência de pertença a grupos primários e a não integração na própria sociedade global. Para explicar esta dimensão Robert Castel (1995) fala de

“desafiliação – ruptura entre o indivíduo e o seu entorno (envolvência/sistema) social”.

- A dimensão simbólica ou psicológica implica que o indivíduo deixa de partilhar normas e valores comuns, e não reconhece as representações sociais colectivas, pelo que se vê também afastado do gozo dos seus direitos.

Sendo um processo gradativo o conceito de exclusão é aplicável a casos de inclusão social inadequada, e até inexistente, de pessoas e grupos na sociedade. Dominique Schnapper (1996) recusa a exclusão absoluta e fala de dialécticas de exclusão e de inclusão, porque tendo em conta os vários níveis da organização social existentes, como a família, o trabalho, a nação, etc., o indivíduo pode estar excluído de uns e incluído noutros.

2.3. Programas de rendimento mínimo na Europa

As dificuldades socio-económicas sentidas na década de 80, levaram o Conselho das Comunidades Europeias a emitir uma recomendação, em 1992¹, apelando aos países comunitários para a introdução de dispositivos desta natureza nos seus sistemas de protecção social. Esta recomendação vincula a garantia de recursos mínimos à ideia de um “modelo social europeu”, representando um compromisso colectivo na luta contra a exclusão social (Guibentif e Bouget, 1997).

As orientações europeias foram apropriadas pelos Estados Membros de forma progressiva e generalizada, mas divergiram na lógica de aplicação. Desde logo foi possível identificar dois conjuntos distintos de legislações na Europa.

Uma primeira categoria enfatiza a ética do trabalho e estabelece uma relação directa entre a falta de rendimento e a falta de emprego. Em concreto, o que se verifica nestes países, que constituem a maioria, é que a disponibilidade para aceitar um emprego é uma condição *sine qua non* para a obtenção das prestações. O beneficiário pode ser penalizado, em termos de prestação, por recusar empregos considerados adequados, nalguns casos, pese embora as funções possam afastar-se das suas expectativas, tendo em conta as suas qualificações (Guibentif e Bouget, 1997). Medidas comuns que integram estes dispositivos e que reforçam positivamente a procura de emprego, são: a obrigação de inscrição nos serviços de emprego, a formação profissional, o apoio na procura de emprego e a contabilização apenas parcial do rendimento do novo emprego para o cálculo das prestações de rendimento mínimo.

Um segundo tipo de legislação é aquele que se baseia numa luta contra a exclusão, como é o caso da legislação portuguesa. Nesta lógica, altera-se a posição do emprego no processo de inserção, que deixa

¹ Recomendação 92/441/CEE de 24 de Junho de 1992.

² Recomendação 92/441/CEE e Recomendação relativa à convergência de objectivos e políticas de protecção social 27 de Julho de 1992

de assumir *a priori* um papel tão central, para passar a concorrer com outras medidas de reinserção alternativas ou complementares, como a saúde, a educação, habitação, etc. Por outro lado, entendendo-se que a exclusão é um processo que não é da responsabilidade exclusiva do requerente, encara-se o processo de inserção também como uma responsabilidade multi-lateral, definindo-se numa negociação entre requerente, Estado e comunidade as medidas a tomar.

A convergência para que remetem as recomendações do antigo Conselho das Comunidades Europeias² não é clara quanto à necessidade de bilateralidade no processo de inserção, mas ainda que não seja declarada a orientação de exclusividade das medidas de activação laboral, é evidente que na Europa o emprego tem vindo a ser uma preocupação, desde o Livro Branco de 1994, (Cap VI, 18), que salienta o emprego como principal, ou mesmo único, meio de acção contra a exclusão social, até, mais recentemente, à recomendação da Comissão, de 2008, sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

Actualmente, depois de garantido, na generalidade dos países da UE, o estágio inicial em matéria de rendimento mínimo na Europa, é dada maior atenção à concepção e eficácia dos sistemas instituídos nos diferentes países (Silva, 2009). A convergência das políticas nacionais dos Estados Membros, no que se refere à protecção e inclusão sociais, tem vindo a ser facilitada pelas instituições europeias, com recurso ao Método Aberto de Coordenação (MAC social), previsto pela Estratégia de Lisboa renovada³.

Nesta perspectiva, de acordo de objectivos e indicadores comuns, a Estratégia Europa 2020, lançada pela Comissão Europeia, apela ao aumento da taxa de participação no mercado de trabalho, aquisição de qualificações e luta contra a pobreza. O objectivo traçado de “tirar 20 milhões de pessoas da pobreza”⁴ concorre para a concretização desta visão da economia social.

Em Portugal, espera-se conseguir contribuir para esta meta comum através da redução de pelo menos 200 mil pessoas em situação de pobreza até 2020⁵. Neste sentido, há um compromisso com a promoção da inclusão e a redução da pobreza e das desigualdades sociais por acção ao nível de processos de qualificação e promoção da empregabilidade.

Entre as linhas de acção nacionais elencadas para concretizar os desafios referidos, identificam-se as que incidem directamente sobre o RSI: aposta nos programas de combate às desigualdades territoriais existentes, como é o caso dos Acordos de Inserção; e o trabalho de intervenção social com 115 000

² Recomendação 92/441/CEE e Recomendação relativa à convergência de objectivos e políticas de protecção social 27 de Julho de 1992

³ CE, Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection (2003)

⁴ Site Europa 2020 (<http://ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl> consultado a 24/06/2011)

⁵ Plano Nacional de Reformas 2010 (PNR)

beneficiários de RSI, para promoção da sua activação profissional, ou da sua participação em trabalho socialmente necessário, do seu envolvimento em acções de educação e formação profissional e formação de competências básicas⁶.

No caso de Portugal a crise financeira e económica debilita a disponibilidade de recursos para investir num esforço de convergência europeia ao nível das políticas sociais, pelo que poderá estar em causa a exequibilidade das metas traçadas.

3. O programa de Rendimento Social de Inserção (RSI)

3.1. Evolução das políticas sociais de combate à pobreza em Portugal e criação do RMG

Por força dos condicionalismos do regime autoritário em Portugal, só no final da década de 80 se deu a transformação da pobreza num problema público e numa preocupação das políticas sociais (Pereirinha, 2006; Pedroso, 1997).

As consequências da evolução tardia do modelo social persistiram ainda no período pós-democratização e ainda hoje se espelham nos níveis de qualificação da população o que também tem consequências nos baixos níveis de remuneração. Verifica-se que a pobreza em Portugal é consequência dos problemas estruturais existentes na economia portuguesa, estando associada à idade (consequência de baixas pensões atribuídas pelo sistema de segurança social) e à educação (baixas habilitações, salários baixos e fraca mobilidade), pelo que é expectável que persista e seja transmitida às gerações seguintes, a não ser que existam medidas políticas com efeitos efectivos a longo-prazo (Pereirinha, 2006).

A entrada dos conceitos de pobreza e exclusão para a cena política portuguesa foi impulsionada pela entrada de Portugal para a CEE, em 1986. No princípio da década de 90, a exclusão social, como “situação em que o exercício da cidadania é negado a alguns membros da população”, foi eleita como o princípio orientador da análise da política social (Pereirinha, 2006).

A implementação do Rendimento Mínimo Garantido, em 1996, instituiu em Portugal um direito social que vários autores apelidaram de híbrido, uma vez que garante numa perspectiva de mutualidade uma prestação do regime não contributivo e um programa de inserção social⁷. Este programa tem a capacidade de comportar diferentes garantias, de acordo com as necessidades dos indivíduos excluídos e das ofertas existentes (Euzéby, 1991 e Rosanvallon, 1995, citados por Silva, 1998).

⁶ *Idem*

⁷ Lei n.º 19-A/96, epígrafe.

Com efeito, o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, à data da discussão da proposta do RMG, na Assembleia da República, destaca como ideias fundamentais desta lei : “(...) o direito a um nível mínimo de subsistência, desde que (...) estejam activamente disponíveis para seguir um caminho de inserção social; criar essa medida sob a forma de um contrato social, envolvendo o Estado, os parceiros sociais, as instituições de solidariedade, as autarquias e os cidadãos, em que o primeiro se compromete a conceder uma prestação financeira e, em conjunto com os segundos, a apostar na criação de oportunidades de inserção social e, em troca, os últimos se comprometem a prosseguir as trajectórias de inserção que se conseguem criar; criar essa medida no âmbito de um sistema de protecção social (...)”(Ferro Rodrigues, Diário da Assembleia da República, 1996: 2214).

3.2. Mudanças introduzidas com a criação do RSI

Embora se mantenham os princípios básicos subjacentes ao RMG, parece ter estado subjacente à mudança para o RSI⁸ uma ideia de moralização da medida. Em concreto, pretenderam criar-se mecanismos de inspecção eficaz e de controlo eficiente, estabelecendo-se regras de funcionamento mais precisas.

Em 2005, com a nova mudança de cor política, algumas das medidas de alteração foram revogadas⁹, ficando registado que as novas alterações serviriam para “retomar o combate à pobreza”¹⁰.

Não obstante as reviravoltas legislativas, a dimensão laboral saiu claramente reforçada após 2003 e seguindo esta mesma linha, em 2007, a Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção lançou a Estratégia para a Inclusão Activa. Apesar deste esforço com vista à inclusão activa, nesse mesmo ano, os programas de inserção abrangeram apenas 49% do total de famílias beneficiárias (Baptista e Cabrita, 2009).

Por outro lado, tal como no RMG, a prestação continua a ser atribuída por um período de doze meses, mas deixou de ser automaticamente renovável, vendo-se o titular do benefício obrigado a apresentar, dois meses antes da cessação da prestação, novo requerimento atestando as condições para uma reavaliação da candidatura. Nesta alteração é sublinhado o carácter temporário da prestação.

Em concordância com a filosofia de maior justiça na atribuição das prestações, com o RSI passou a considerar-se o total dos rendimentos ilíquidos do agregado familiar nos últimos doze meses anteriores à data de apresentação do requerimento e não apenas no último mês, como acontecia no RMG.

Em resposta à necessidade de maior fiscalização foram fortalecidas as acções que já se verificavam,

⁸ Lei n.º 13/2003 de 21 de Maio

⁹ Lei n.º 45/2005 de 29 de Agosto

¹⁰ Decreto-Lei n.º 42/2006 de 26 de Fevereiro de 2006, pp. 1490.

estabelecendo-se, com o RSI, um sistema complementar de fiscalização por sorteio, de incidência aleatória e de periodicidade regular. O novo diploma pretendeu também criar condições para maior participação da sociedade civil na inclusão social dos beneficiários. Na prática isto suscitou inovação no que se refere à participação das IPSS, ou outras instituições com os mesmos fins, nas acções de inserção inerentes ao RSI, sendo estabelecidos protocolos específicos (Conta da Segurança Social, 2007).

Em 2010, o RSI sofreu novas alterações fundadas no “contexto global de crise económica e financeira internacional” com “impactos adversos na economia portuguesa”, delineando-se uma aplicação mais criteriosa, centrada em aspectos fundamentais da condição de recursos¹¹.

3.3. Principais características de funcionamento do RSI

O respeito pela subsidiariedade no que diz respeito às políticas sociais na Europa permite que existam diversas soluções, quando o que está em causa é a concessão do direito a um rendimento mínimo. Em Portugal, seguiu-se o modelo protagonizado pela França, com o *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), em que a medida é ligada a dispositivos de luta contra a exclusão, que incluem, mas transcendem a política de emprego.

Como requisitos para habilitação ao RSI foi definido que os candidatos têm, não só que obedecer a uma condição de recursos, devendo fazer prova da sua carência económica nos termos da lei, mas também proceder à assinatura de um contrato de inserção. Satisfeitos estes compromissos, está prevista a atribuição, pela Segurança Social, de uma quantia monetária, transitória e de montante variável aos beneficiários eleitos¹², montante este que deverá corresponder à diferença entre o rendimento atestado e um limiar assumido como rendimento mínimo. Este valor mínimo fixado é indexado a outra prestação do regime não contributivo, a pensão social do subsistema de solidariedade¹³. Tendo em conta o carácter supletivo do RSI, importa realçar que as diversas políticas sociais contributivas existentes prevalecem sobre o mesmo, embora possam coexistir, sendo cabal perceber que, na sua essência, este se trata de um último recurso.

As alterações promovidas pelo Decreto-Lei n.º 70/2010 vêm restringir o acesso ao RSI, porquanto aproximam o conceito de agregado familiar ao conceito de agregado doméstico privado; para o cálculo dos rendimentos auferidos pelo agregado passam a considerar-se apoios em espécie, como é o caso da habitação social, em paralelo com os rendimentos financeiros e a respectiva situação patrimonial; e é definida uma capitação entre as definidas pela OCDE, em função da composição dos elementos do

¹¹ Decreto-Lei n.º 70/2010 de 16 de Junho

¹² Lei n.º 13/2003, artigo 2.º

¹³ Lei n.º 13/2003, artigo 9.º

agregado familiar, incluindo as famílias monoparentais, tendo em consideração a existência de economias de escala no seio dos mesmos¹⁴, o que irá claramente ter efeitos redutores no montante a receber por muitas das famílias beneficiárias.

No que respeita aos actores envolvidos na aplicação do RSI, a filosofia subjacente à política, de *empowerment* dos cidadãos excluídos, apesar do pressuposto de universalização dos critérios de elegibilidade dos beneficiários ao nível nacional, implica paralelamente uma dimensão territorial, que não seria possível sem a criação de parcerias entre o Estado, o poder local, os parceiros locais (públicos ou privados), as instituições de solidariedade social e os próprios beneficiários, numa conjugação de esforços para o desenvolvimento e aplicação desta política pública de combate à pobreza e exclusão social.

A nível local e consagrados na génese do RSI, os Núcleos Locais de Inserção (NLI) regulam as formas de aplicação e o funcionamento da medida a nível local, numa área de intervenção que corresponde aos concelhos. Assumem funções que vão desde a definição das responsabilidades de cada parceiro à coordenação dos recursos, com vista à implementação dos programas de inserção, procedendo também à sua avaliação. Sendo esta uma estrutura de coordenação horizontal, integra na sua constituição representantes de quatro dimensões consideradas essenciais para o processo de integração: a Segurança Social, a Educação, a Saúde e o Emprego. Além destes elementos, os NLI podem também integrar outros parceiros chave como as autoridades locais, as Instituições particulares de solidariedade social, os grupos de empregadores e de sindicatos, bem como outras organizações sem fins lucrativos (Baptista e Cabrita 2009).

O estabelecimento de protocolos entre as delegações distritais dos serviços de segurança social e entidades que desenvolvem trabalho de solidariedade social, na área de intervenção do NLI, como é o caso da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, veio permitir colmatar falhas na aplicação do RSI. Em particular na componente de inserção, o aumento de técnicos qualificados permite um acompanhamento individualizado dos beneficiários dos programas de inserção e facilita a monitorização do processo para melhoria da qualidade da intervenção.

3.4. Os números do RSI

O relatório de execução do RSI, de 2010, que serve de base a este exercício, reflecte já resultados das novas regras de “condição de recursos” aplicadas ao RSI¹⁵, pelo que, embora não se saiba exactamente qual a extensão do impacto destas novas regras de pendor restritivo, algumas diferenças encontradas

¹⁴ Decreto-Lei n.º 70/2010, Preâmbulo

¹⁵ Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho e que entrou em vigor em Agosto de 2010

em 2010 poderão ficar a dever-se a estas alterações.

É possível, por exemplo, verificar que o número de beneficiários de RSI representava em Dezembro de 2010, 3,6% do total da população portuguesa, valor abaixo do registado em 2009 (4%)¹⁶. O principal motivo de indeferimento da prestação RSI foi a existência de rendimentos superiores ao elegível, por parte dos agregados requerentes da prestação RSI (87,6%), registando-se um ligeiro aumento em relação a 2009 (85%).

Em Dezembro de 2010, 41% dos beneficiários tinha outro tipo de rendimentos¹⁷. Desses, 25,1% apresentava como principal fonte “valor de património imobiliário”, 18,9% “rendimentos de trabalho” e 15,4% tinham “rendimentos provenientes de habitação”. Tal como salienta o estudo do CESIS, que analisa o rendimento mínimo em 2009, a percentagem de beneficiários que declara rendimentos de trabalho deve alertar para a existência de um número substancial de trabalhadores pobres em Portugal (Baptista e Cabrita, 2009).

Simultaneamente, em Dezembro de 2010 o valor médio da prestação RSI por agregado familiar era de 232€, valor um pouco abaixo dos 242€ registados em de 2009. Quanto ao valor médio da prestação RSI por beneficiário, situava-se, ao nível nacional em 86€, abaixo do valor médio registado no ano transacto (90€).

Numa análise às características dos beneficiários, observa-se que são predominantemente jovens, uma vez que (tal como registado em 2009) 40% tinham 18 anos, ou menos, alertando para o peso das crianças e jovens nos agregados familiares beneficiários de RSI. Em relação aos restantes escalões etários: 16% encontravam-se no escalão entre os 35 e os 44 anos; 14% entre os 45-54 e 12% entre os 25-34, assumindo pesos relativos mais baixos os restantes escalões etários, registando-se que os que se encontravam entre 55-64 anos tinham um peso percentual de 8% e a população mais velha (≥ 65 anos) um peso de apenas 1%.

Os tipos de agregados mais representados correspondiam às famílias nucleares com filhos (27,3%), seguidas dos indivíduos isolados (26,9%) e das famílias monoparentais (20,3%).

De salientar, que os agregados beneficiários de RSI viviam em média, na data em análise, com um rendimento médio mensal de 466,41€, valor abaixo da retribuição mínima mensal garantida em 2010 (de 475€).

Analisando os dados de 2010, relativos à componente de inserção social, verifica-se o estabelecimento

¹⁶ Valor de referência utilizado: população residente à data do Recenseamento Geral da População (Censo 2001, INE)

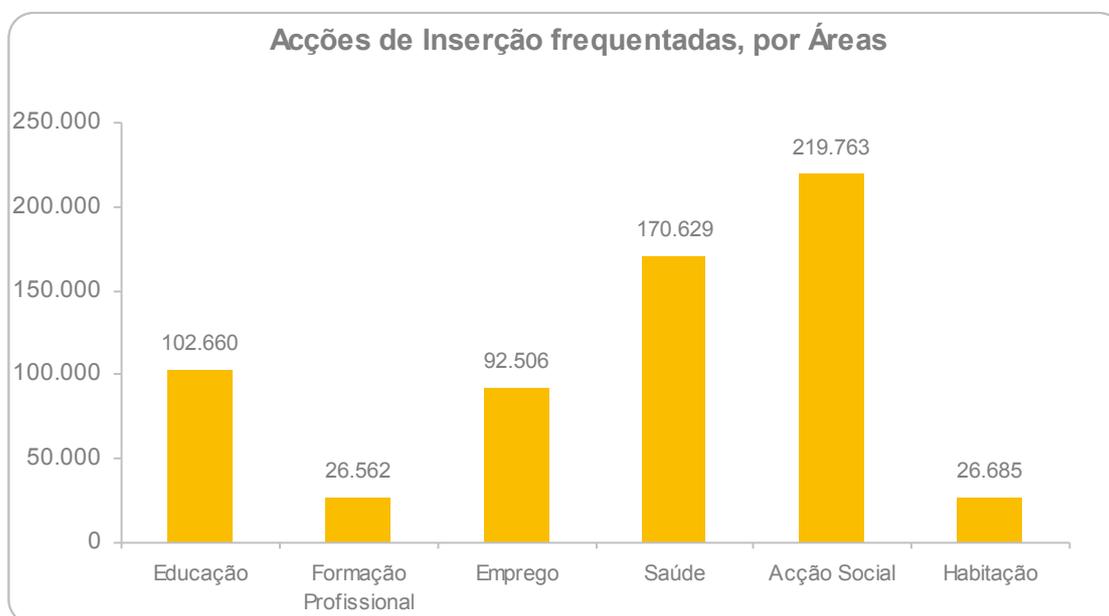
¹⁷ As alterações verificadas em outras fontes de rendimento dos beneficiários, estão de acordo com o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, em vigor desde Agosto de 2010.

de 138.542 acordos de inserção assinados/contratualizados, abrangendo 335.045 beneficiários¹⁸.

A população jovem, entre os 6 e os 18 anos, é o grupo que mais beneficia de acções de inserção (26%). A população em idade activa, nos variados intervalos etários, representa no total 42% dos beneficiários de acções e inserção.

Embora o sucesso da integração dificilmente se possa avaliar simplesmente pelo número de acções realizadas verifica-se que tem existido empenho em aumentar o peso desta componente do RSI, registando-se um aumento de 587.523 acções frequentadas em 2009, para 638.805 em 2010.

O quadro seguinte ilustra a distribuição destas acções em 2010, no continente nacional, por áreas temáticas, verificando-se maior peso relativo da Acção Social (35%), seguida da Saúde (27%) e da Educação (16%).



Fonte: ISS, IP (2011)

4. Os Programas de Inserção

4.1. Objectivos do Programa de Inserção

O objectivo de “combate à pobreza através de (...) favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária, respeitando os princípios da igualdade, solidariedade, equidade e justiça

¹⁸ Não há dados disponíveis relativamente aos acordos de inserção, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

social”¹⁹ é operacionalizado através de um conjunto de acções, localmente referenciadas, e acordadas entre os NLI e os titulares do RSI, constituindo o Programa de Inserção. Os compromissos firmados podem abranger quer o titular, quer também os restantes membros do agregado familiar. O que se verifica é que quando o titular tem uma actividade profissional, geralmente fica dispensado das acções de inserção e estas passam a incidir sobretudo sobre os restantes elementos (Diogo, 2007).

O Programa de Inserção descreve, para além do tipo de acções a desenvolver, quais são as entidades implicadas na sua prossecução, que apoios deverão ser concedidos e quais as obrigações do titular, ou dos restantes beneficiários, contratualizando-se este programa sob a forma de um acordo de inserção.

A legislação parece associar o processo de inserção a um conceito de exclusão social multidimensional, consagrando acções de inserção também elas diversificadas e adequadas a cada beneficiário, tal como se pode observar nas acções consagradas na Lei n.º 13/2003, art.º18, ponto 6 (cfr. Anexo I).

Desde a criação do RMG, têm vindo a ser tentados diagnósticos que permitam identificar as falhas associadas a este lado integrativo da medida, uma vez que alguns estudos apontam a insuficiência da aplicação dos programas de inserção e de dissonâncias na sua construção, como entraves ao cumprimento dos objectivos teóricos enunciados. Aliás, nesta linha, o PNAIncl chamava a atenção para a necessidade de “reforço e consolidação da componente de inserção do Rendimento Social de Inserção”²⁰.

4.2. Visão do beneficiário *versus* visão institucional

A análise das percepções dos beneficiários, por um lado, e dos legisladores ou programadores das medidas de inserção, por outro, pode ajudar à compreensão do hiato que separa os dois entendimentos e que mina os objectivos da componente de inserção do RSI.

Desde logo, tal como observa Diogo (2004, 2007), no íntimo do indivíduo beneficiário existe uma diferença marcada entre a identidade do próprio (beneficiário) e a identidade para os outros e ambas as forças colidem, causando desconforto. Se a identidade para os outros implica a percepção de se ser etiquetado com as características estereotipadas da pobreza, a identidade do próprio tenta demarcar-se desta imposição estigmatizante, transportada pelo outro, acabando por construir uma imagem de si que é mais positiva e permite reduzir a pressão identitária externa.

A visão institucional corresponde em certa medida à identidade para os outros, na medida em que as

¹⁹ Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro, Preâmbulo.

²⁰ Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social – Portugal 2008-2010, disponível em http://www.mtss.gov.pt/docs/ENPSIS2008_2010.pdf (em PT).

respostas que disponibiliza reflectem uma imagem de beneficiário ideal, que é pobre e excluído, dependente e tem dificuldades em aceder ao mercado de trabalho. O problema é que esta imagem de beneficiário ideal não encontra correspondência com pessoas reais. Em casos extremos, os beneficiários vêem a sua relação com o RSI, como a satisfação da necessidade de ajuda em termos monetários, não reconhecendo a necessidade de inserção pela medida (Diogo, 2004, 2007).

É nesta divergência de visões, que se percebem as dificuldades de comunicação entre instituições e beneficiários e se pode compreender porque o Programa de Inserção é um conceito estranho a muitos beneficiários, mesmo se passaram pelo acordo formal do programa (Diogo, 2004, 2007). É evidente que estas dificuldades não são favoráveis à construção de Programas de Inserção adequados e participados, como também condicionam a motivação para o seu cumprimento.

4.3. Envolvimento dos beneficiários

A perspectiva institucional veiculada através dos Programas de Inserção tenta incorporar uma visão menos egocêntrica das necessidades e problemáticas dos beneficiários, colocando-os, pelo menos no plano formal, em controlo do seu próprio processo de inserção (Guerra, 2002).

Os técnicos são fundamentais na tarefa de tradução entre a linguagem da burocracia e a dos cidadãos e da sua atitude poderá depender o sucesso da participação dos beneficiários no processo de inserção (Pedroso, 1998).

Por oposição a uma resposta assistencial, que prevê uma relação assimétrica em que o técnico controla o quotidiano dos beneficiários, surge uma resposta que começa por tentar reconhecer as capacidades dos cidadãos, tentando compatibilizá-las com as oportunidades que a sociedade tem para oferecer. No entanto, neste ajustamento, a lógica contratual pode ser posta em causa se os programas forem moldados aos recursos disponíveis e não o contrário, problema que tem sido relatado pelos próprios técnicos, que se deparam com esta dificuldade (Diogo 2004, 2007).

Neste sentido, a cooperação dos parceiros sociais, entre eles o Estado, é crucial na preparação dos programas de inserção e a sua articulação é fundamental para a eficácia desses programas. A falta de participação dos parceiros é também mencionada por técnicos, como uma das razões para um menor sucesso do trabalho com o rendimento mínimo, na sua componente de integração (Pereirinha, 2006).

4.4. Dimensão do trabalho na inserção

O trabalho assumiu, na era moderna, um papel de mediador entre o indivíduo e a sociedade. O auto e hetero reconhecimento passaram a estar dependentes desta dimensão central e ainda estão. O próprio

modelo económico vigente é suportado nesta dimensão, do trabalho. Daí o raciocínio político, legislativo, de senso comum, das instâncias europeias, de que a activação de todos quantos tenham capacidade para trabalhar é uma mais valia para o crescimento e para o desenvolvimento dos Estados.

Ocorre que esta acepção de trabalho mercantilizável corre sérios riscos. Cada vez existe mais dificuldade em alcançar esta relação estável em que o trabalho serve de moeda de troca para o bem-estar. Isto porque, pura e simplesmente, se faz parte das estatísticas do desemprego, ou porque o trabalho é instável, ou porque o rendimento do trabalho não chega para atingir um limiar mínimo de subsistência²¹. A interrogação que se coloca é se o trabalho, tal como conceptualizado nos moldes capitalistas, é sempre inclusivo ou se a insistência em focar as intervenções sociais nesta concepção de trabalho não poderá servir, nalguns casos, para excluir ainda mais, funcionando as medidas de activação como punição para os excluídos, já que partem tendencialmente da premissa de que há uma possibilidade individual de encontrar um trabalho e suprir a carência de rendimento (Pedroso, 1998).

Estas incertezas estão espelhadas nas diferentes acepções de activação que se encontram pela Europa fora, bem como nos mecanismos utilizados nos diferentes programas de rendimento mínimo para, de uma forma lata, tornar os beneficiários auto-suficientes.

De acordo com Moreira (2008), o apelidado dilema da activação emerge quando em benefício da integração dos beneficiários no mercado de trabalho, se coloca em causa o direito de cada um ao seu desenvolvimento pessoal. Este último conceito encerra, de acordo com o pensamento durkheimiano²², que cada indivíduo tem o direito de explorar os seus talentos, no desempenho de uma função social, seja um trabalho remunerado, um trabalho não remunerado em organizações de economia social, cuidar de familiares dependentes, ou desenvolver o capital humano através da educação e treino (Moreira, 2008). Por seu turno, para assegurar este direito, a sociedade deve: ir ao encontro das necessidades básicas de consumo dos indivíduos; eliminar os constrangimentos às escolhas individuais no que respeita à melhor forma de explorar os talentos de cada um; promover oportunidades para o desenvolvimento desses talentos; reforçar, através de sanções restitutivas a obrigação do indivíduo de exploração dos seus talentos; e permitir o desenvolvimento pessoal dos outros (Moreira, 2008).

O estudo levado a cabo por Moreira (2008) conclui que o respeito pelo direito ao desenvolvimento pessoal, se condicionada a sua dimensão de liberdade para escolher outras actividades além do trabalho remunerado, pode coabitar com níveis mais elevados de reintegração no mercado de trabalho. Isto não significa que se deve restringir totalmente a liberdade de escolha de outras actividades que não o trabalho remunerado, mas sim, que devem ser estimuladas outras dimensões do

²¹ A este propósito vejam-se os números já apresentados dos beneficiários de RSI que apresentam paralelamente rendimentos do trabalho.

²² Durkheim, 1984 citado por Moreira, 2008.

desenvolvimento pessoal. Por exemplo, em Portugal, para aumentar o direito dos indivíduos ao desenvolvimento pessoal, o mesmo estudo recomenda: a aproximação do rendimento mínimo à linha de pobreza, para garantir que os beneficiários têm as suas necessidades básicas de consumo asseguradas (contrariando a noção de armadilha de pobreza); a reforma dos regimes sancionatórios impostos aos beneficiários do rendimento mínimo, de forma a enfatizar o seu carácter restitutivo ao invés do repressivo; a clarificação das regras que enformam a liberdade dos beneficiários para decidirem que tipo de actividades e que tipo de trabalho eles podem desempenhar; permitir que o beneficiário escolha o trabalho que mais se adequa ao seu nível de qualificações e experiência adquirida.

A consciência de que, levados às últimas consequências, a garantia da liberdade de escolha do indivíduo e o desenvolvimento pessoal poderiam implicar não apenas o sacrifício das políticas de emprego, mas de todas as políticas que sustentam o modelo de sociedade existente, destacando-se as políticas financeiras e económicas e como consequência as próprias políticas sociais, que não teriam como se financiar, implica que as recomendações acima prescritas sejam ponderadas, lado a lado, com a realidade socio-económica do país. Mas se a abdicação dos direitos plenos é uma exigência da vida em sociedade, o contrato social encerra, apesar de tudo, direitos fundamentais, que ao serem desrespeitados em prol da utilidade, produtividade e rendibilidade poderão igualmente ser um risco para o funcionamento regular do modelo social vigente.

5. Avaliação do RSI

5.1. Eficácia e eficiência do RSI no combate à pobreza

A objectividade dos números associados ao RSI, na sua vertente prestacional, permite confirmar os resultados positivos da medida. O modelo de microssimulação português utilizado no estudo de Rodrigues (2009) facilitou o acesso a diversas conclusões neste sentido.

É possível verificar que os efeitos do RSI na distribuição do rendimento se fazem sentir sobretudo no primeiro decil, fazendo aumentar a média de rendimento em cerca de 20% (Rodrigues, 2009).

O efeito equalizador do RSI também pôde ser verificado, observando-se uma redução dos índices de desigualdade, em particular aqueles que são mais sensíveis à parte inferior da distribuição de rendimento (Rodrigues, 2009).

Importa, porém, clarificar que a eficácia do RSI na redução da taxa de pobreza é reduzida (0.5 pontos percentuais). O que não é surpreendente, tendo em conta que o limiar de referência do programa de

RSI se situa bastante abaixo da linha de pobreza, não sendo um objectivo deste programa que as suas transferências tenham impacto ao nível da taxa de pobreza, mas apenas que os mais pobres entre os pobres possam melhorar as suas condições de vida. Este objectivo pode considerar-se alcançado, na medida em que se verificam reduções importantes na intensidade e severidade da pobreza, de 26% e 47%, respectivamente (Rodrigues, 2009).

Quanto ao nível de eficiência das prestações do RSI, o estudo efectuado evidencia que a proporção das prestações do RSI que efectivamente contribui para reduzir o défice de recursos dos beneficiários é muito significativa, revelando níveis de eficiência próximos dos 100%. Note-se, no entanto, que estes valores são obtidos através da simulação da medida e não têm em conta a ocorrência de situações de fraude ou de *non take-up* (Rodrigues, 2009).

5.2. Impacto do RSI na inserção social: estudo de caso

5.2.1. Aspectos metodológicos

O recurso à metodologia de estudo de caso, para aceder a dados das famílias beneficiárias de programas de inserção, no âmbito do RSI, deveu-se a contingências encontradas ao longo da fase de análise empírica do processo de investigação. Na verdade, a escolha foi determinada pela impossibilidade de aceder a dados macro que permitissem associar beneficiários a programas de inserção, uma vez que à medida que se avançava no processo de selecção dos dados, teoricamente registados na base de dados do ISS, I.P., verificou-se que a sua recuperação não seria possível.

Esta alteração ao projecto de investigação inicial tem sobretudo consequências no que respeita à possibilidade de generalização dos dados. A morosidade associada à recolha de micro dados das famílias comprometeu a abrangência que a análise teria, caso fosse possível a extracção de dados agregados.

De qualquer forma, o conhecimento fino da população considerada no estudo de caso possibilitou a verificação das regularidades levantadas pelas questões de investigação, designadamente a verificação da existência de categorias de beneficiários associadas a categorias de programas de inserção. Tratou-se de uma análise não definida *a priori*, partindo-se para a análise dos dados sem uma categorização pré-determinada, mas que foi inevitavelmente condicionada pelas categorias de registo utilizadas pelas SCML, na gestão do RSI, bem como pela literatura consultada.

Processos de RSI com Acordo de Inserção

A área de selecção do conjunto de dados em estudo circunscreveu-se à Freguesia de Santa Maria dos Olivais, no Concelho de Lisboa, zona gerida por um dos Núcleos Locais de Inserção (NLI), da Direcção de Acção Social Local Oriental, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Foram recolhidos dados de 56 processos de RSI, com Acordo de Inserção assinado entre 1 Junho 2010 e 1 de Junho 2011, de um total 103 processos nestas condições. A recolha de dados seleccionados ao longo do período de um ano permitiu, por um lado, diversificar as problemáticas analisadas e, por outro, aceder a dados globais, através do acesso a relatórios disponibilizados pela SCML.

Relatórios Mensais de Execução – Inserção

Recorrendo aos Relatórios Mensais de Execução – Inserção, elaborados pela SCML e enviados todos os meses para o ISS, I.P., foi possível apurar o número de programas de inserção activos no *terminus* do ano escolhido, 1 de Junho de 2011, contabilizando-se os 103 supracitados. O somatório do número de acordos assinados em 12 meses dá-nos o número de programas efectivamente existentes numa determinada data, porque de acordo com a informação da SCML, salvo raras excepções, os acordos são assinados por um ano, por razões que se relacionam com a gestão dos escassos recursos técnicos existentes.

Listagens de Titulares de RSI do ISS, I.P.

Fazendo coincidir o período do somatório dos Relatórios Mensais de Execução, de Junho 2010 a Maio de 2011, (confirmou-se que a 1 de Junho de 2011 não existiu assinatura de nenhuma acordo de inserção), com a listagem de titulares de RSI, de 1 de Junho de 2011, é possível comparar estes dados, acedendo-se à proporção de titulares de RSI que têm acordos de inserção assinados, na data indicada.

5.2.2. A população em estudo

Olhando de uma forma global para os dados recolhidos, ressalta desde logo a incidência do desemprego entre os 56 agregados em causa, verificando-se que apenas 5 têm outra condição, embora em nenhuma das excepções se esteja a falar indubitavelmente de um emprego. Outro aspecto a salientar, é que exceptuando um dos casos supracitados, que declara uma pensão de sobrevivência, nenhum dos agregados tem rendimentos registados.

A fraca escolarização é outro aspecto comum ao conjunto de famílias, encontrando-se a maioria dos casos abaixo do 3º ciclo de ensino e surgindo ainda alguns casos de analfabetismo, sendo que apenas um dos indivíduos beneficiários tem um curso superior.

A detecção de problemas de saúde nos diagnósticos da SCML também é recorrente, embora numa

incidência menor do que os aspectos anteriores e aparentemente associados a idades mais elevadas.

Focando agora a leitura nos dados obtidos para os 103 agregados que assinaram Acordo de Inserção, e que correspondem a 271 beneficiários, verifica-se que destes, 121 beneficiários, (quase metade) se encontra nos dois primeiros escalões etários considerados, i.e. tem entre 0-18 anos (cfr. Anexo III e IV). Por outro lado, não foram encontrados beneficiários no último escalão (> 65 anos). Estes dados coincidem com o que tem vindo a ser encontrado, nomeadamente no Rendimento Social de Inserção Relatório de Execução (2010) e no estudo de Rodrigues e Andrade (2010), corroborando-se a destacada incidência da pobreza sobre a população infantil, bem como o controlo da pobreza na população mais idosa, podendo ficar a dever-se a políticas como o CSI.

Um outro dado relevante é que, tendo em conta as listagens de titulares do ISS, I.P., em 1 de Julho de 2011, existiam 981 titulares de RSI. Ora, tendo em conta o número de agregados com programas de inserção contratualizados, à data, 103, verifica-se que apenas cerca de 10% dos agregados beneficiários de uma prestação de RSI, tinha subscrito um acordo de inserção. Estes números são inesperados, mas as técnicas da SCML, que implementa a medida naquela área, dizem não estranhar o desfazamento verificado, justificando-o com base na falta de recursos humanos, para gerir de forma mais sistemática a vertente integrativa do RSI.

5.2.3. Tipos de beneficiários e programas de inserção associados

Através de uma análise pormenorizada tentou estabelecer-se pontos de diferenciação entre os perfis empíricos, tendo-se obtido os grupos síntese abaixo apresentados. Dada a diversidade de combinações possíveis entre as características dos beneficiários, a proposta apresentada é apenas uma das hipóteses existentes, tendo como objectivo principal a simplificação da informação para possibilitar a sua análise.

Salienta-se que foram tidas em conta, no teste dos perfis de beneficiários mais distintivos, dimensões diferenciadoras identificadas em estudos anteriores, como seja, a relação dos beneficiários com os serviços, critério identificado por Paugam (1991); os cinco perfis identificados por Castro et al. (2010) no estudo dos perfis da pobreza em Lisboa – indivíduos que permanecem prolongadamente na situação de desemprego, idosos vulneráveis, pessoas com problemas de saúde, mulheres domésticas e desafiados. Na medida das possibilidades oferecidas pelos dados, que não dão informações tão detalhadas como, por exemplo, as que foram utilizadas no último estudo qualitativo referido, tentou testar-se se estas e outras características encontradas no grupo de dados observado determinariam o tipo de programa de inserção definido. E é esta perspectiva de análise que, socorrendo-se dos estudos anteriores, extravasa as lógicas anteriormente utilizadas e se reflecte nos quadros de perfis seguidamente apresentados.

QUADRO 1: **Isolados desafiados**

Acções de inserção

<ul style="list-style-type: none"> • sem apetência para trabalhar • sem competências reconhecidas • maioria sem rede de suporte familiar ou dos serviços • maioria com problemas de saúde • todos com mais de 45 anos 	<ul style="list-style-type: none"> • acompanhamento psicossocial indiferenciado ²³ • saúde - várias consultas médicas • emprego – orientação profissional ou colocação mercado trabalho • formação profissional (residual) • educação – ensino recorrente (residual) • habitação – arrendamento público - programa de realojamento (residual)
--	--

Com a individualização desta primeira tipologia pretendeu ilustrar-se quais as respostas de inserção existentes para o tipo de beneficiários, entre os identificados, que mais próximo poderá estar daqueles que na literatura se conhecem como desafiados. Isto face às informações que foi possível extrair e que se encontram sumariadas no Quadro 1 e que a acrescer têm a condição de não co-habitação com familiares, o que pode dificultar o estabelecimento de laços familiares. Verifica-se ainda uma outra condição desfavorável à integração destes elementos que é a predominância de problemas de saúde. É interessante verificar que mesmo não sendo diagnosticadas condições favoráveis à inserção no mercado de trabalho, metade dos casos é alvo de acções de orientação profissional ou num dos casos de colocação no mercado de trabalho. Como acções que poderiam completar a vertente do emprego surgem acções apenas para metade dos agregados de formação profissional e de escolarização.

QUADRO 2: **Isolados conectados**

Acções de inserção

<ul style="list-style-type: none"> • apetência para trabalhar • colaboradores com os serviços • competências pessoais e sociais identificadas • maioria com problemas de saúde • maioria < =44 anos • metade com baixa escolaridade 	<ul style="list-style-type: none"> • acompanhamento psicossocial indiferenciado • apoio psicossocial diferenciado - apoio ao exercício de cidadania (apenas 2 acções) • emprego – orientação profissional ou colocação no mercado de trabalho • formação profissional (residual) • saúde - consulta de medicina familiar, outras consultas médicas e desintoxicação • habitação – regularização da situação habitacional (residual)
--	---

²³ Designou-se assim o acompanhamento dos agregados que é feito pelas técnicas da SCML e que é classificado pela própria SCML como uma acção de apoio psicossocial.

Esta segunda tipologia agregada outras três, que originalmente tinham sido consideradas individualmente: indivíduos isolados que demonstram vontade e capacidade para trabalhar, indivíduos isolados colaborantes com os serviços e indivíduos isolados com reconhecidas competências pessoais e sociais. Este tipo foi designado de “conectados”, por oposição a desafiados. Verifica-se que as acções enunciadas no Quadro 2 não se distinguem sobremaneira daquelas identificadas para o tipo de beneficiários anterior, podendo identificar-se como “novas acções” as acções de apoio ao exercício de cidadania, em dois casos e acções de desintoxicação, também numa resposta muito concreta a um caso. Uma leitura que distingue, dentro desta tipologia, agregados em que não foram diagnosticados problemas de saúde, daqueles em que foram, permite verificar que todos os que não têm problemas de saúde contratualizam acções de emprego, enquanto para os restantes isto nem sempre é válido.

QUADRO 3: **Famílias monoparentais**

Acções de inserção

<ul style="list-style-type: none"> • progenitor com ≤ 2 filhos • progenitor com >2 filhos • 1 avô que vive com netos • existem indivíduos com apetência para trabalhar e sem apetência, o mesmo quanto às competências e colaboração com os serviços • sem grande incidência de problemas de saúde 	<ul style="list-style-type: none"> • acompanhamento psicossocial indiferenciado • acompanhamento psicossocial diferenciado - apoio à organização da vida quotidiana, apoio ao exercício de cidadania • saúde- consultas médicas várias • saúde - acções prevenção primária – saúde infantil, plano nacional de vacinação, planeamento familiar • emprego – orientação profissional e colocação mercado trabalho • formação profissional – formação sócio-profissional (residual) • educação - pré-escolar/jardim infância, escolaridade obrigatória, ens. Secundário, colocação em equipamentos • habitação – regularização da situação habitacional, procura de nova habitação (residual)
---	--

Originalmente o número de filhos que cada progenitor tem a cargo foi controlado, mas verificou-se que isso não tinha reflexos evidentes nos programas de inserção contratualizados, pelo que, dadas as semelhanças encontradas criou-se apenas um grupo de famílias monoparentais. Verifica-se que são introduzidas aqui algumas novidades face aos tipos anteriores, que claramente se associam com a existência de filhos, menores ou ainda dependentes, identificando-se bastantes acções na área da

prevenção de saúde primária, bem como na área da educação. Nesta área também se insere a colocação das crianças em creche, jardim de infância, ou outros equipamentos que permitam dar maior autonomia ao progenitor. Por outro lado, este grupo é o que é alvo de mais acções de apoio psicossocial diferenciado, beneficiando sobretudo de acções de apoio à organização da vida quotidiana, mas também de apoio ao exercício de cidadania. A condição de ser um único progenitor a ter os filhos a cargo pode justificar a necessidade destas medidas diferenciadas. Na área do emprego, porém as acções mantêm-se idênticas aos grupos anteriores, verificando-se que os elementos mais novos (de 34 anos ou menos) têm todas contratualizadas acções de inserção no mercado de trabalho e a força desta associação parece ir diminuindo com o aumento da idade, sendo principalmente visível no grupo dos maiores de 55 anos.

QUADRO 4: **Famílias nucleares**

Acções de inserção

<ul style="list-style-type: none"> • casal sem filhos (2 casos) • casal com <=2 filhos • casal com >2 filhos • família alargada (casal com crianças + avô) • existem indivíduos com apetência para trabalhar e sem apetência e o mesmo no que respeita às competências e colaboração com os serviços • situações de analfabetismo e muito baixa escolaridade (1º ciclo) • menor incidência de problemas de saúde 	<ul style="list-style-type: none"> • acompanhamento psicossocial indiferenciado • acompanhamento psicossocial diferenciado - apoio à organização da vida quotidiana, apoio ao exercício de cidadania (acções residuais) • saúde –consultas – medicina familiar • saúde - prevenção primária – saúde infantil, plano nacional de vacinação • emprego – orientação profissional e colocação mercado trabalho • formação profissional – cursos formação emprego, educação e formação • educação – escolaridade obrigatória, alfabetização, ensino Técnico-Profissional, cursos EFA, ensino recorrente, colocação em equipamentos, pré-escolar/jardim de infância • habitação – regularização da situação habitacional (residual)
---	---

Os casais, com ou sem filhos, constituem o último tipo identificado (com excepção do caso de uma família alargada aqui considerada). As acções de saúde e educação associadas aos menores e identificadas na tipologia anterior aqui também têm bastante incidência. Podem destacar-se neste grupo acções específicas dirigidas aos casos sinalizados de analfabetismo e baixa escolaridade identificados. Verifica-se, mais uma vez, uma relação entre a contratualização de acções de emprego e idade, sendo que nos indivíduos mais novos a probabilidade de terem acções de emprego no seu

programa de inserção parece ser maior. No entanto, ainda a respeito da inserção profissional verifica-se a utilização invariável das mesmas duas acções – colocação no mercado de trabalho e orientação profissional. As acções de formação profissional existem neste grupo, mas continuam a ser residuais.

5.2.4. Discussão dos resultados

A análise dos resultados apresentados permite identificar algumas características das tipologias de beneficiários identificadas que fazem variar, em algumas áreas de intervenção apenas, os tipos de programas de inserção delineados. Desde logo, uma característica que é transversal a vários tipos de beneficiários, a existência de problemas de saúde, parece ter um efeito de afastamento das medidas de emprego (embora apenas parcialmente). Efeito contrário, parecem ter os indivíduos activos mais jovens, sendo quase todos estes casos contemplados com medidas de emprego.

As acções dirigidas a menores, na área da saúde – prevenção primária – e na área da educação – inserção na escola ou colocação em equipamentos – também são distintivas e transversais a mais do que uma tipologia. Os casos de analfabetismo e de escolaridade quase inexistente também parecem ser alvo, maioritariamente, de medidas específicas de educação e também são reconhecíveis em mais do que um dos tipos identificados. Por outro lado, as acções de saúde também aumentam de quantidade e de diversidade, quando no diagnóstico estão identificados problemas de saúde.

Os casos que contemplam medidas de habitação são residuais e podem encontrar-se transversalmente nos vários tipos de beneficiários, encontrando-se as acções de formação profissional numa escassez quase idêntica, também de forma transversal.

Para além das características citadas, que podem ser encontradas em vários grupos, e que parecem condicionar a definição dos programas, não se encontram grandes variações inter-grupos na generalidade das acções de inserção que os compõem. É notória a rigidez com que são aplicadas invariavelmente as mesmas duas acções na área do emprego – colocação no mercado de trabalho e informação e orientação profissional. A pergunta que se pode colocar é se as mesmas duas acções têm vindo a ser repetidas, porque têm dado resultados positivos, ou porque são os dois recursos disponíveis nesta área de intervenção e zona geográfica? Também nas restantes acções a variabilidade fica muito aquém da variabilidade que consta na lista de recursos elencados nos Relatórios de Execução Mensal – Inserção (cfr. Anexo IV).

As mesmas formulações de programas de inserção dirigidas a praticamente todos os tipos de beneficiários, parece não ser uma resposta adequada às especificidades encontradas dentro de cada perfil. No entanto, não existem dados que permitam avaliar se estas respostas estão a contribuir para o processo de inclusão dos agregados.

Aliás, exceptuando a metodologia de consulta directa a processos de RSI e processos de agregado não existem registos, nas bases de dados quer da SCML, quer do ISS, I.P., que permitam associar de forma agregada as características dos beneficiários às características dos programas de inserção, impedindo a monitorização sistemática desta adequação e o acompanhamento do progresso dos programas de inserção, que associam determinados agregados a determinadas acções.

6. Conclusões

O epíteto de “inovadora”, associado à dimensão do RSI que prevê a inserção social dos beneficiários (Diogo 2004), não pode justificar a dispensa de uma perspectiva estratégica na sua aplicação. Como qualquer política, também esta deverá ser rigorosamente avaliada, legitimando a sua razão de ser e favorecendo a melhoria contínua da intervenção.

O presente estudo permitiu concluir com clareza que na concepção desta política social, no que toca ao âmbito da inserção social, não foram asseguradas formas de prever a qualidade e eficácia e o que se considera é que esta omissão na forma de monitorizar a adequação das acções não a facilita o trabalho dos técnicos que implementam a medida no terreno e pode dificultar a efectiva luta contra a exclusão social. Aliás, o que parece resultar de tais indefinições, na prática, é uma multiplicação de procedimentos de registo, talvez tantos quantos os parceiros envolvidos na aplicação ou gestão da medida. No caso concreto das bases de dados quer do ISS, I.P., quer da SCML (cfr. Campos base de dados SIAS, Anexo II), verifica-se que o investimento no preenchimento dos inúmeros campos de caracterização existentes não se traduz necessariamente em mais informação sobre a medida, afigurando-se muito difícil a extracção de dados agregados sobre beneficiários e programas, e mais ainda a obtenção de dados que associem os dois.

Portanto, face ao experienciado, aquela que parecia ser uma questão de pesquisa satélite, manifesta-se como talvez a conclusão mais heurística deste trabalho, de que é necessário gerir a vertente integrativa da medida de uma forma reflectida e planeada, sendo indispensável o desenvolvimento de um mecanismo integrado, que permita uma avaliação *on-going* da acção.

Não esquecendo os cuidados que se exigem na interpretação dos dados de um estudo de caso, os resultados obtidos no trabalho de análise de micro dados das famílias revelam respostas importantes às questões de investigação previamente colocadas, permitindo perceber melhor como se está a jogar a relação entre especificidades dos beneficiários de RSI e o desenho dos Programas de Inserção.

A análise fina da informação obtida permitiu identificar quatro tipos de beneficiários – Isolados Desafiliados, Isolados Conectados, Famílias Monoparentais e Famílias Nucleares – com base na associação das características comuns encontradas. Já no que respeita aos Programas de Inserção não

foi possível estabelecer tipologias, porque o que os dados mostram é que todos os programas parecem obedecer a um mesmo padrão, que pode apresentar algumas *nuanças* de acordo com algumas características pontuais, mas cuja estrutura se mantém invariável.

A pouca diversidade nas respostas de inserção disponibilizadas aos beneficiários parece não corresponder às suas características diversas, que podem ser observadas não só entre os tipos identificados, como mesmo intra-grupos. Senão vejamos, as mesmas acções de emprego (colocação no mercado de trabalho e informação e orientação profissional) e de acção social (acompanhamento pelas técnicas da SCML) são prescritas de forma sistemática e quase invariável, atravessando tipologias e a maioria das características dos agregados, quando nos recursos hipoteticamente disponíveis se observa margem para flexibilidade, mesmo dentro de cada área de intervenção (cfr. Anexo, IV). Por outro lado, existem áreas de inserção muito pouco exploradas, como é o caso da formação profissional, em que as acções são praticamente inexistentes.

No caso das áreas da saúde e da educação parece haver alguma variação acrescida das acções contratualizadas, de acordo com especificidades associadas a algumas das características dos beneficiários, como sejam a idade, nomeadamente acções orientadas para as crianças, e os problemas de saúde, características essas que são transversais a mais do que um dos tipos de beneficiários estabelecidos.

Por outro lado, os dados mostram que a intervenção definida e acordada com este conjunto de beneficiários reflecte uma forte componente de estímulo à inserção profissional, não sendo muito evidente o recurso a abordagens que procurem a participação das pessoas que se encontram em diferentes estádios do processo de exclusão, em formas de intervenção alternativas à integração profissional, nos casos em que isso parece justificar-se, ou em formas que possam constituir um passo intermédio, que crie as condições para a posterior inserção no mercado de trabalho.

Um primeiro passo de aproximação a uma filosofia de intervenção mais assente na inclusão e menos na inserção, uma vez que técnicos, opinião pública e os próprios beneficiários, parecem associar inevitavelmente a palavra inserção, à inserção profissional, pode ser vislumbrado nas acções de alfabetização que foram acordadas com os indivíduos sem escolaridade. A criação de um mercado inclusivo exige repensar a afectação e gestão dos recursos ao dispor da intervenção social e, em diálogo com os parceiros envolvidos, a procura de novas soluções menos rígidas e mais sistémicas.

Entre as várias questões que gravitam à volta da vertente não prestacional do RSI, destaca-se a importância de se estudar, em futuras investigações, a forma de colocar a avaliação dos Programas de Inserção ao serviço dos organismos envolvidos na aplicação da medida. E ainda, face à conclusão de que apenas uma pequena parte dos beneficiários de RSI, da Freguesia estudada, contratualizaram Programas de Inserção, perceber se esta realidade é comum a outras áreas geográficas e quais as

razões que levam a esta desistência da parte inclusiva da política de RSI, que sendo a vertente mais complexa da política é também aquela que poderá ter resultados mais profundos na mitigação dos fenómenos de exclusão social.

7. Referências bibliográficas

- Alcock, P. (1993) *Understanding Poverty*. London, MacMillan Press.
- Baptista, I. e Cabrita, J. (2009) Portugal – Regimes de Rendimento Mínimo. Um Estudo das Políticas Nacionais, CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion.
- Caeiro, J. (2009) *Economia e Política Social: Contributos para a Intervenção Social no Século XXI*. Lisboa, Universidade Lusíada Editora.
- Capucha, L. (2005) *Desafios da Pobreza*. Oeiras, Celta Editora.
- Castel, R. (1995) *Les Métamorphoses de la Question Sociale. Une Chronique du Salarariat*. Paris, Fayard.
- Castro, A., Guerra, I., Amaro, I., Branco, F., Oliveira, A., Santos, M. (2010) *Os Caminhos da Pobreza. Perfis e Políticas Sociais na Cidade de Lisboa*. Lisboa, Santa casa da Misericórdia de Lisboa.
- Coordenação Nacional da Estratégia Europa 2020 (2011). Portugal 2020. Plano Nacional de Reformas. Lisboa, Coordenação Nacional da Estratégia Europa 2020.
- Diogo, F. (2004) – Actas do Vº Congresso Português de Sociologia
- Diogo, F. (2007) *Pobreza, Trabalho, Identidade*. Lisboa, Celta Editora.
- EU (2008) Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social, Portugal 2008-2010. Comissão Europeia, Emprego e Assuntos Sociais.
- European Commission (2009) EU Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Eurostat Statistical Books.
- Fernandes, A. T. (1991) Formas e Mecanismos de Exclusão Social, *Sociologia*, Porto, Faculdade de Letras, pp.9-66.
- Gaulejac, V. e Leonetti, I. T. (1994) *La Lutte des Places*, Marselles-Paris, Hommes et Perspectives – Desclée de Bronwer.
- Guerra, I. (2002) Cidadania, exclusões e solidariedades. Paradoxos e sentidos das “novas políticas sociais”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, pp. 47-74.
- Guibentif, P. e Bouget, D. (1997) *As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia*. Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (2007) Conta da Segurança Social.

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2008) *Conta da Segurança Social 2007*. Lisboa, IGFSS, I.P.
- Instituto da Segurança Social (2011) *Rendimento Social de Inserção Relatório Anual de Execução 2010*. Lisboa, ISS, I.P.
- Moreira, A. (2008) *The Activation Dilemma, Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*. Bristol, Policy Press.
- Paugam, S. (1991) *La Desqualification Sociale. Essai sur la Nouvelle Pauvreté*. Paris, PUF.
- Pedroso, P. (1997) *Rendimento Mínimo Garantido: Ideias, Experiências e Desafios para as Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Conselho Económico e Social.
- Pedroso, P. (1998) Direitos e Solidariedade: perspectivas para a promoção da integração para todos, *Sociedade e Trabalho*, 3, pp. 6-17.
- Pereirinha, J. (2003), “Economia social e estado-providencia”, *Intervenção Social*, No. 21, ISSS.
- Pereirinha, J. (2006), Poverty and anti-poverty policies in Portugal: the experience of the Guaranteed Minimum Income (GMI). In Petmesidou, M., C. Papatheodrou (eds.), *Poverty and Social Deprivation in the Mediterranean: Trends, Policies and Welfare Prospects in the New Millennium*. London, Zed Books, pps. 117-141.
- Rodrigues, C. F. (2004) *The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*. Departamento de Economia – Documentos de Trabalho n.º WP9/2004/DE/CISEP, Lisboa, ISEG/UTL.
- Rodrigues, C. F. (2009) *Efficacy of Anti-poverty and Welfare Programs in Portugal: the Joint Impact of the CSI and RSI*. Departamento de Economia – Documentos de Trabalho n.º, [WP 42/2009/DE](#), Lisboa, ISEG/UTL.
- Rodrigues, C. F. e Andrade, I. (2010) *Monetary Poverty, Material Deprivation and Consistent Poverty in Portugal*. Departamento de Economia – Documentos de Trabalho n.º, [WP 25/2010/DE/CEMAPRE](#), Lisboa, ISEG/UTL.
- Schnapper, D. (1996), Intégration et exclusion dans les sociétés modernes. In Paugam, S. (ed.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp.23-31 e pp.27-28.
- Silva, M. (1999). *Novas Desigualdades, Novas Solidariedades e a Reforma do Estado – Uma reflexão Breve*. Colóquio Comemorativo dos 20 anos da Revista Crítica de Ciências Sociais.

- Silva, P. A. (1998) O rendimento mínimo garantido e a nova questão social, *Sociedade e Trabalho*, 3, pp. 34-49.
- Silva, P. A. (2009) O futuro da política social europeia: entre eficácia e normatividade, *Sociedade e Trabalho*, 40, pp. 65-78.
- Townsend, P. (1993) *The International Analysis of Poverty*, Hertfordshire, Harvester WheatSheaf.

Legislação Nacional:

- Diário da Assembleia da República, 1996: 2214.
- Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho.
- Lei 13/ 2003 de 21 de Maio.
- Decreto-Lei n.º 238/ 2003 de 29 de Maio.
- Lei n.º 45/ 2005 de 29 de Agosto.
- Decreto-Lei n.º 42/ 2006, de 23 de Fevereiro.
- Decreto-lei n.º 70/2010 de 16 de Junho.

Legislação Europeia:

- Comissão Europeia (1994) Política Social Europeia – Como avançar na União, Livro *Branco*, de Julho de 1994.
- Comissão Europeia (2003) Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection, publicado a 13 de Outubro de 2004.
- Conselho das Comunidades Europeias (1992) Recomendação relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social, de 24 de Junho de 1992.
- Conselho das Comunidades Europeias (1992) Recomendação relativa à convergência de objectivos e políticas de protecção social, de 27 de Julho de 1992.
- Site Europa 2020 (<http://ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl> consultado a 24/06/2011).

8. Anexos

Anexo I

Acções de inserção enunciadas na Lei n.º 13/2003, art.º18, ponto 6:

- *“Aceitação de trabalho ou de formação profissional;*
- *Frequência de sistema educativo ou de aprendizagem (...);*
- *Participação em programas de ocupação ou outros de carácter temporário que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou satisfaçam necessidades sociais, desenvolvidos no âmbito do trabalho organizado;*
- *Cumprimento de acções de orientação vocacional e de formação profissional;*
- *Cumprimento de acções de reabilitação profissional;*
- *Cumprimento de acções de prevenção, tratamento e reabilitação na área da toxicodependência;*
- *Desenvolvimento de actividades no âmbito das instituições de solidariedade social;*
- *Utilização de equipamento de apoio social;*
- *Apoio domiciliário;*
- *Incentivos à criação de actividades por conta própria ou à criação do próprio emprego.”*

Anexo II

Campos de registo da base de dados da SCML (SIAS), no âmbito RSI:

1. Diagnóstico Social

1.1. Fundamentação

- Problemas, vulnerabilidades individuais e familiares
- Outros contributos (interdisciplinares, resultados de contactos ou diligências)
- Situação apresentada pelo utente (autodiagnóstico)
- Competências, Potencialidades Individuais e Familiares
- Síntese de potencialidades locais
- Síntese de problemas e constrangimentos locais por tipo
- Síntese de competências e potencialidades
- Todas as causas

1.2. Diagnóstico Social

- Área problema
- Causas

2. Plano de Intervenção/Programa de Inserção

2.1. Plano de Intervenção/Programa de Inserção

- Data de assinatura do Programa de Inserção
- Data de revisão do Programa de Inserção
- Duração
- Objectivos da Intervenção
- Tipo de Apoio Técnico
- Encaminhamento
- Objectivos/Resultados esperados

2.2. Acções

- Acção
- Domínio de intervenção
- Acções
- Do utente

- De serviços da SCML

2.3. Utentes abrangidos

- Nome

2.4. Avaliação

- Grau de execução
- Fundamentos

3. Composição do Agregado Familiar

3.1. Titular do requerimento

- Nome
- Data Nascimento
- Morada
- Freguesia

3.2. Constituição do Agregado RSI

- Nome
- Data Nascimento
- Sexo
- Parentesco

Anexo III

Síntese informação Relatórios Mensais de Execução – Inserção:

Meses	N.º Acordos Ass.	N.º Beneficiários Abrangs.
06-10	8	19
07-10	21	68
08-10	10	29
09-10	21	45
10-10	10	24
11-10	5	9
12-10	0	0
01-11	6	18
02-11	6	16
03-11	7	17
04-11	4	15
05-11	5	11
Total	103	271

Meses	Escalões Etários															
	0-5		6-18		19-24		25-34		35-44		45-54		55-64		>65	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
06-10	3	2	1	1	0	2	2	1	4	0	2	1	0	0	0	0
07-10	7	3	17	11	1	1	3	4	3	8	5	3	0	2	0	0
08-10	3	3	7	2	1	1	1	2	2	4	2	1	0	0	0	0
09-10	6	1	4	4	4	3	1	5	5	3	3	3	1	1	1	0
10-10	1	2	4	3	1	1	1	2	2	1	1	1	3	1	0	0
11-10	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	2	1	0	0
12-10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
01-11	1	0	5	4	0	0	0	1	3	2	1	1	0	0	0	0
02-11	0	0	5	2	1	0	1	2	1	2	0	1	1	0	0	0
03-11	0	0	5	2	1	0	1	2	2	2	0	1	1	0	0	0
04-11	1	0	2	4	0	2	0	0	2	1	1	2	0	0	0	0
05-11	0	2	0	1	1	0	1	0	2	1	1	1	0	0	0	0
Total	22	13	51	35	11	10	11	19	27	25	17	15	8	5	1	0

Anexo IV

Modelo de Relatório de Execução Mensal –Inserção, da SCML

RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO
RELATÓRIO DE EXECUÇÃO MENSAL – INSERÇÃO

MÊS DE: _____

NLI: _____

I - Acordos de Programa de Inserção

Nº de Acordos de inserção assinados no mês	0	N.º de beneficiários abrangidos nos Acordos de Inserção no mês	0
--	---	--	---

Nº de Acordos de Inserção cessados no mês	0	Nº de Beneficiários cessados no mês	0
---	---	-------------------------------------	---

II - Caracterização de todos os Beneficiários por Idade e Sexo abrangidos nos Acordos de Inserção Assinados no Mês

0-5		6-18		19-24		25-34		35-44		45-54		55-64		» 65		Totais	
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
																0	0

VERDADEI

Caracterização de todos os Beneficiários por Idade e Sexo abrangidos nos Acordos de Inserção Cessados no Mês

0-5		6-18		19-24		25-34		35-44		45-54		55-64		» 65		Totais	
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
																0	0

VERDADEI

III - Distribuição de todas as Acções por Áreas de Inserção (Com Acordo de Inserção)

Áreas	Recursos de inserção	N.º acções contratualizadas no mês	N.º acções cessadas no mês
Educação	Pré-escolar/Jardim de Infância		
	Escolaridade Obrigatória		
	Ensino Secundário		
	Ensino Especial		
	Ensino Técnico-Profissional		
	Ensino Superior		
	Ensino Recorrente		
	Educação Extra-Escolar		
	Cursos EFA		
Formação Profissional	Sistema de Aprendizagem		
	Formação Profis. Especial		
	Formação Profis. Especial – Programa Constelação		
	Formação Profis. Qualificante		
	Formação Profis. Não Qualificante		
	Qualificação Inicial		
	Qualificação Profis.		
	Aprendizagem		
	Educação e Formação		
	Formação Profis, para Desempregados		
	Formação Sócio-Profissional		
	Cursos Formação-Emprego		
	Formação para Grupos Desfavorecidos		

RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO
RELATÓRIO DE EXECUÇÃO MENSAL - INSERÇÃO

NLI:

Áreas	Recursos de inserção	N.º acções contratualizadas no mês	N.º acções cessadas no mês	
Emprego	Informação e Orientação Profissional			
	Mercado Social de Emprego	Prog. Ocup. Carenciados		
		Prog. Ocup. Subsidiados		
		Escolas-Oficina		
		Prog. Inserção-Emprego		
		Empresas Inserção		
		Rede-Ajuda		
		Emprego Protegido		
	Criação de Emprego	Prog. estímulo à oferta de emprego		
	Criação de Empresas			
	Formação e Emprego	Estágios Profissionais		
		Bolsas individuais Formação		
		Bolsa de Formação por iniciativa do trabalhador		
	Colocação em Mercado de Trabalho			
Reabilitação Profissional	Preparação pré-profissional			
	Readaptação ao trabalho			
Saúde	Prevenção Primária	Educação para a saúde		
		Planeamento Familiar		
		Saúde Materna		
		Saúde Infantil		
		Plano Nacional de Vacinação		
		Outros		
	Consultas/ Tratamentos	Consultas de medicina familiar		
		Estomatologia		
		Oftalmologia		
		Psiquiatria		
		Psicologia		
		Outras		
	Desintoxicação	Alcoolismo		
		Toxicod dependência		

RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO
RELATÓRIO DE EXECUÇÃO MENSAL - INSERÇÃO

NLI:

Áreas	Recursos de inserção	N.º acções contratualizadas no mês	N.º acções cessadas no mês	
Ação Social	Acolhimento Institucional ou familiar de crianças e jovens	Amas/ Creche Familiar/ Creche		
		Lares Crianças e Jovens		
		Actividades de Tempos Livres		
		Famílias de acolhimento para crianças e jovens		
	Colónias de férias			
	Centro de Apoio Familiar e Formação Parental			
	Acompanhamento e Educação Sócio-Familiar			
	Acolhimento Institucional ou Familiar a pessoas idosas	Famílias de acolhimento para idosos		
		Lar para idosos		
		Centro de Dia/ Centro de Convívio		
	Apoio Domiciliário			
	Acolhimento Institucional ou Familiar a pessoas portadoras de deficiência	Famílias de acolhimento para deficientes		
		Centro de Actividades Ocupacionais – CAO		
		Lar Residencial		
		Intervenção Precoce		
	Acolhimento Institucional ou Familiar a problemáticas específicas	Apartamentos de reinserção social para toxicodependentes		
		Residências para portadores de HIV-Sida		
		Apoio domiciliário a pessoas portadoras de HIV-Sida		
	Acolhimento Institucional a pessoas com doenças do foro mental ou psiquiátrico	Unidade de Vida Apoiada		
		Unidade de Vida Autónoma		
		Unidade de Vida Protegida		
		Fórum sócio-ocupacional		
	Apoio a pessoas em situação de dependência	Unidade de apoio integrado p/ pessoas em situação de dependência		
		Apoio domiciliário integrado a pessoas com dependência		
	Apoio Psicossocial	Apoio pessoal e familiar em situação de isolamento social		
		Apoio pessoal em situação perca de auto-estima e autonomia		
		Acções de apoio à organização da vida quotidiana		
Apoio ao exercício de cidadania				
Apoio familiar: a nível de relações e dinâmicas				

RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO
RELATÓRIO DE EXECUÇÃO MENSAL - INSERÇÃO

NLI:

Áreas	Recursos de inserção	N.º acções contratualizadas no mês	N.º acções cessadas no mês
Habitação	Arrendamento Público	Programa de Realojamento	
	Situação de Emergência		
	Arrendamento Privado		
	Apoio à Melhoria do Alojamento	Obras de Conservação	
		Obras de Beneficiação	
		Obras de Adaptação	
	Regularização da situação Habitacional		
Total		0	0

VERDADEIRO

VERDADEIRO

Técnico Responsável: _____

Data a que se referem os dados apresentados: ____ / ____ / ____