

Vanda Raquel Alves Pacheco

Entre a fobia da cigarra e a apologia da formiga:
a Inclusão Activa e os Esquemas de Rendimento
Mínimo na Europa.

Dissertação de Mestrado em Políticas Locais e Descentralização – As Novas Áreas do Social,
sob orientação do Professor Doutor Pedro Hespanha,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2009



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Vanda Raquel Alves Pacheco

Entre a fobia da cigarra e a apologia da formiga:
a Inclusão Activa e os Esquemas de Rendimento
Mínimo na Europa.

Dissertação de Mestrado em Políticas Locais e Descentralização – As Novas Áreas do Social,
sob orientação do Professor Doutor Pedro Hespanha,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2009

Agradecimentos

Quando eu achei que já tinha cumprido a missão mais difícil, organizar e dar inteligibilidade aos magotes de ideias, reflexões e intuições que têm por hábito assaltar-me os pensamentos, por vezes de forma inesperada e inconveniente até, eis que me deparo com uma tarefa não menos desafiante: os agradecimentos.

E dito isto, cumpra-se mais esta árdua mas imprescindível tarefa:

Agradeço a todas as pessoas que nunca deixaram de acreditar em mim, mesmo quando essa fé parece ter faltado à própria.

À manta de retalhos de amizade leal e descomprometida que a vida se tem encarregado de urdir e que vai de Valpaços a Tavira.

Ao grupo de resistentes cesarianos e cesarianas que vão resistindo também no meu círculo íntimo, eles e elas sabem quem são.

À equipa que me adoptou e que tanto me tem ensinado diariamente: Rute, Manuela, Vitor e Rita.

À Professora Virgínia Ferreira e ao Professor José Manuel Mendes pelos ensinamentos e confiança depositada.

Às conversas demoradas, projectos intermináveis e partilha despreziosa de conhecimento do Professor Pedro Hespanha. Eu diria mesmo que o convívio dos últimos anos transformou-se em muito mais do que uma grande e indelével lição académica - porque também o foi, mas foi sobretudo uma lição de vida!

Aos entrevistados e entrevistadas, formandos e formandas com os/as quais me cruzei nos últimos anos, agradeço a disponibilidade, a franqueza e a inspiração.

Por fim, e porque já se sabe que os últimos são sempre os primeiros, um enorme bem-haja à Família e, em particular, aos meus Pais por tudo. E acreditem que não tem sido pouco...

ÍNDICE

Introdução (p.1)

PARTE I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. Os (des)caminhos do Estado Providência (p. 5)

1.1 Os modelos e as políticas de bem-estar social (p. 8)

2. Padrões Mínimos de Bem-Estar Social (p. 14)

2.1 Da sobrevivência física à resistência pública (p. 14)

2.1.1 Rendimento Mínimo e União Europeia: um adquirido social ou um processo em constante revisão? (p. 19)

2.1.2 Mínimos Sociais no contexto português: assistência ou integração? (p. 27)

PARTE II. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

1. Contextualização e delimitação do objecto de estudo (p. 37)

2. Estratégia metodológica (p. 40)

2.1 Técnicas de Recolha de Informação (p. 41)

PARTE III. ENQUADRAMENTO ANALÍTICO

1. A Experiência Europeia na Protecção Social Mínima (p. 47)

1.1 Os Esquemas Actuais de Rendimento Mínimo na Europa (p. 50)

1.2 Os Esquemas de Rendimento Mínimo em números (p. 75)

1.3 Síntese Conclusiva (p. 87)

2. A Experiência Portuguesa na Protecção Social Mínima (p. 92)

2.1 O Esquema Actual de Rendimento Mínimo: o Rendimento Social de Inserção (p. 92)

2.2 O RSI em números (p. 99)

2.3 O RSI em discurso directo: as práticas da inserção social e profissional (p. 107)

2.4 Síntese Conclusiva (p. 116)

3. Contributos para uma reflexão (p. 118)

Anexos (p. 123)

Bibliografia (p. 148)

RESUMO

A política social é um instrumento estratégico de intervenção por parte do Estado moderno de tradição humanista. Todavia, o ideário que inspirou o Estado Providência desde o pós guerra, e para nós desde a Revolução do 25 de Abril, tem vindo a chocar com a crescente importância que os valores de mercado vão assumindo numa sociedade ainda claramente industrialista e marcada pela centralidade do trabalho.

O campo da intervenção social não se tem mostrado imune a estas lógicas de acção cada vez mais filtradas pelos critérios da utilidade, da produtividade, da rendibilidade, desafiando o trabalho social a repensar-se num quadro analítico crescentemente orientado por critérios de eficácia e eficiência associados a indicadores de resultados.

Partindo da dificuldade em criar padrões sociais internacionais ou mesmo desenhar políticas sociais à escala europeia, pretende-se aqui explorar o percurso europeu, segundo os vários modelos de bem-estar que o compõem. No trilho dos mínimos sociais, parte-se para a análise da documentação produzida pelos mecanismos institucionais europeus e para a comparação dos esquemas de rendimento mínimo nos Estados-Membros que compõem a União Europeia, afinando depois para a realidade portuguesa, procurando-se demonstrar a tensão que subjaz na intervenção que se realiza com os destinatários da provisão social mínima garantida, que balanceia entre o postulado da emancipação e a *praxis* da regulação, a retórica do direito e a prática dos deveres, assentes nas vulnerabilidades dos receptores das medidas.

Relativamente ao modelo de protecção social português, o Estado tem chamado a si o papel de intervir na prevenção e reparação de situações de carência e de desigualdade socioeconómica, procurando assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos e outras pessoas em situação de carência económica ou social), não apenas através da garantia de rendimentos mas procurando inclusive promover a inserção social desses cidadãos.

O Rendimento Social de Inserção parece ser o único mínimo no âmbito da assistência social não contributiva a representar um direito social juridicamente reconhecido como tal. Para mais, pretende ainda associar a uma prestação mínima a contratualização de acções que prevejam a garantia de outros mínimos, nomeadamente através do acesso a equipamentos e serviços sociais em áreas como a saúde, a habitação, a educação, a acção social, a formação profissional e o emprego.

A selectividade e individualização que orientam esta política social activa exigem uma aplicação mais próxima, célere e ajustada, o que acaba por torná-la mais vulnerável a distorções, ganhando terreno a discricionariedade (in)formal que preside a estes esquemas por parte dos respectivos serviços de administração e gestão, e que em última análise colocam em questão toda a filosofia social subjacente à medida.

A inserção profissional é, neste quadro, o maior desafio que se coloca a todos os actores sociais envolvidos, sendo fundamental analisar as relações dos profissionais do trabalho social com as políticas que aplicam e com os públicos que acompanham.

ABSTRACT

Social Policy is a strategic instrument of intervention of the modern State of humanist tradition. However, the ideas that inspired the post-war Welfare State, and for us from the Revolution of 25 of April of 1974, have been colliding with the growing importance that market values are assuming in a clear industrialized society shaped by the centrality of work.

The Social intervention field seems not immune to these logics of action each time more filtered by the criteria of utility, productivity and profitability, challenging by that way social work to rethink itself inside an analytical framework guided by criteria of efficiency and efficacy aggregated to indicators of results.

Leaving from the difficulty in creating social international standards or even drawing social politics at an European scale, it is explored here the European journey in terms of evolution of models of welfare that compose it. Following the developmental pathway of social minima, we start with the analysis of the documentation produced by the institutional European mechanisms and the comparison of last resort schemes of the state-members, focusing afterwards in the Portuguese reality, in search to demonstrate the tension that underlies in the intervention with social minimum recipients, which balances between the postulate of emancipation and the praxis of regulation, the rhetoric of the right and the practice of the duties, based on the vulnerabilities of the measures of receivers'.

In terms of the Portuguese model of social protection, the State has been playing a leading role in the prevention and correction of situations related to the lack of basic resources and of socioeconomic inequality, trying to assure special protection to the most vulnerable groups (children, youngsters, disabled people, elderly and others), not only through a basic income but inclusively seeking out to promote social integration of these individuals.

However, Social Insertion Income seems to be the only minimum, in the context of the social assistance, representing a legally recognized social right. Further, it ties cash benefits to programmes aimed at social and professional integration, providing access to equipments and social services in areas like health, housing, education, the social action, training and work.

Principles like selectiveness and individualization that steer this social active measure demand a closer, faster and adjusted application, which makes it more vulnerable to distortions, gaining ground formal and informal discretionary power by the respective services of administration and management, putting in question the whole social philosophy underlying to this policy.

Professional insertion is, in this context, the biggest challenge that is put to all the social actors, being fundamental to explore the relations between the professionals of social work with the measures they put into practice and with the populations they attend.

“O verdadeiro teste à vontade de trabalhar de uma pessoa passa pela oferta de um trabalho decente”.

*John Veit-Wilson, Universidade de Newcastle,
Conferência sobre Inclusão Activa promovida pela Comissão Europeia, 15/06/2007*

1. INTRODUÇÃO

A política social é um instrumento estratégico de intervenção por parte do Estado moderno de tradição humanista, com vista a proporcionar protecção social aos cidadãos, tanto do ponto de vista preventivo - face aos novos e velhos riscos sociais, como do ponto de vista correctivo ou reparador - face à vivência de problemas sociais. Materializa-se numa abrangente panóplia de políticas sociais que visam corrigir as “falhas de mercado”, podendo a intensidade desta intervenção variar com as dinâmicas ideológicas que sustentam o Estado ou mesmo com as necessidades mais pragmáticas e imediatas por este sentidas.

No contexto da União Europeia, actualmente constituída por 27 Estados-Membros, poder-se-á afirmar que estamos perante 27 narrativas históricas e contextos político-institucionais, que servem de palco a 27 lutas sociais que determinaram e determinam ainda a construção das várias categorias de direitos, onde se destacam aqui os direitos sociais e as respectivas políticas que lhes concedem substância.

Partindo desta acepção heurística dos direitos, compreende-se a dificuldade em criar padrões sociais internacionais ou mesmo desenhar políticas sociais à escala europeia, não obstante o crescente empenho dos diversos actores envolvidos aos vários níveis. Reconhecidamente, União Europeia, Estados-Membros e Organizações Não-Governamentais têm desenvolvido esforços no sentido de incrementar a protecção social aos cidadãos europeus mas estará a produzir os resultados esperados? Existirá uma verdadeira relação dialógica entre estes actores sociais na prossecução deste objectivo ou estaremos perante um horizonte longínquo, cujo mote já parece ter sido encontrado: o modelo social europeu?

O século XX e o início do século XXI têm sido marcados por lutas - e conquistas - de direitos sociais, que pretendem sobretudo a redução das desigualdades, exigindo do Estado intervenções na ordem social assentes em critérios de justiça redistributiva.

Através da garantia de serviços sociais, pretende-se assegurar a todos os indivíduos as condições imprescindíveis para o pleno gozo dos seus direitos. E sob a égide do princípio do *mínimo garantido*, procura-se que todos acedam a um padrão mínimo de

vida “decente” ou “civilizado” nos vários domínios da vida em sociedade (saúde, educação, trabalho, habitação, assistência, etc), procurando beneficiar, em particular, os grupos sociais mais vulneráveis.

Cabe, pois, a cada Estado ponderar a implementação destes princípios, avaliando o custo decorrente dessas obrigações e tentando conjugá-lo com a sua capacidade de resposta, o que poderá conduzir a uma contexto em que os direitos individuais ficam à mercê dos respectivos planos nacionais que, por norma, dependem de disponibilidade orçamental, assentam em escalas de prioridade e necessidade e sujeitam-se a fortes pressões e *lobbying* de um sector social privado (com e sem fins lucrativos) cada vez mais forte.

De facto, a cobertura e eficácia das medidas de política no campo dos padrões mínimos não é igual em todos os países, há alguns mais generosos que outros ou com práticas mais avançadas, mas, em geral, todos são questionados sobre os resultados alcançados, especialmente quando confrontados com os indicadores de pobreza e exclusão social.

Portugal, à semelhança de outras matérias, começou tarde mas tem vindo a desenvolver esforços no sentido de responder aos direitos a mínimos sociais. No âmbito do rendimento, são já várias as medidas que estabelecem valores-limite, como a Retribuição Mínima Mensal Garantida (Salário Mínimo Nacional), a Pensão Mínima, o Complemento Solidário para Idosos, etc. Na educação, destaca-se a escolaridade mínima obrigatória complementada por uma Acção Social crescente. Na saúde, com todos os defeitos que lhe possamos reconhecer, conta-se com um Serviço Nacional de Saúde de carácter universal.

Há, no entanto, um domínio onde Portugal tem vindo a ganhar credibilidade à conta do quadro jurídico cada vez mais avançado –e tendo em conta também o fraco ponto de partida,- ainda que os níveis da administração e da aplicação mereçam reflexão: a assistência social pública. A partir da constatação de que a imprevisibilidade das mudanças ocorridas na sociedade, a par com a crescente complexidade e interacção dos problemas, aprofundam a pobreza já vivida e promovem novas formas de pobreza e exclusão social, o Estado tem chamado a si o papel de intervir na prevenção e reparação de situações de carência e de desigualdade socioeconómica, procurando

assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos e outras pessoas em situação de carência económica ou social), não apenas através da garantia de rendimentos mas procurando inclusive promover a inserção dessas pessoas. Assim, através dos subsistemas da Acção Social e da Solidariedade da protecção social configurada na Lei de Bases da Segurança Social, e através do envolvimento crescente de outras organizações da sociedade civil, têm vindo a ser promovidas novas abordagens públicas que possibilitam uma intervenção mais adequada e personalizada, sendo esta facultada primordialmente no *Atendimento/Acompanhamento Social*, que se corporiza em duas medidas transversais: a contratualização para a atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual ou mensal e a contratualização para a inserção no âmbito do Rendimento Social de Inserção.

Quanto aos subsídios eventuais, estes parecem ainda não configurar qualquer direito, consistindo basicamente na atribuição pontual de apoios financeiros, faltando em informação o que lhes parece sobrar em discricção, discricionariedade técnica e contenção orçamental.

Já o Rendimento Social de Inserção, parece ser o único mínimo no âmbito da assistência social não contributiva a representar um direito social juridicamente reconhecido como tal. Para mais, pretende ainda associar a uma prestação mínima a contratualização de acções que prevejam a garantia de outros mínimos, nomeadamente através do acesso a equipamentos e serviços sociais em áreas como a saúde, a habitação, a educação, a acção social, a formação profissional e o emprego.

Todavia, o ideário humanista que inspirou o Estado Providência desde o pós guerra, e para nós desde a Revolução do 25 de Abril, tem vindo a chocar com a crescente importância que os valores de mercado têm vindo a assumir numa sociedade ainda claramente industrialista e marcada pela centralidade do trabalho. Até no campo da intervenção social, as lógicas de acção são cada vez mais filtradas pelos critérios da utilidade, da produtividade, da rendibilidade, colocando, ao mesmo tempo, um enorme desafio à identidade do trabalho social, incitando-o a repensar-se, tendo por unidade de medida uma capacidade de resposta eficaz e eficiente.

É neste quadro organizativo, e partindo da realidade portuguesa, que se procurará analisar as relações dos profissionais do trabalho social com as políticas que aplicam - em concreto o Rendimento Social de Inserção e a sua vertente de integração profissional -, com os utilizadores que acompanham, com as chefias a quem obedecem e com as instituições com quem trabalham em conjunto, no âmbito de parcerias formais e informais.

Para tal, começaremos por aflorar uma discussão mais teórica sobre o papel do Estado Providência na compatibilização do crescimento económico com a coesão social, assinalando os efeitos do pensamento e da política neoliberal nas políticas sociais, nomeadamente as ambiguidades que as políticas activas comportam quando são dominadas por esta lógica neoliberal, procurando lidar em simultâneo com a aparente desmobilização por parte de uma sociedade cada vez mais individualista no combate à injustiça social e à desigualdade de oportunidades, que acaba por resultar num fraco envolvimento público e na falta de participação cidadã nos mecanismos de combate à pobreza e à exclusão social.

Explorar-se-á o percurso europeu, segundo os vários modelos de bem-estar que o compõem, nos trilhos dos mínimos sociais, para, a partir da análise da documentação produzida pelos mecanismos institucionais europeus e da comparação dos esquemas de rendimento mínimo nos Estados-Membros que compõem a União Europeia, afunilando depois para a realidade portuguesa, se procurar demonstrar a tensão que subjaz na intervenção que se realiza com os destinatários da provisão social mínima garantida, que balanceia entre o postulado da emancipação e a *praxis* da regulação, a retórica do direito e a prática dos deveres, assentes nas vulnerabilidades dos receptores das medidas.

No fundo, o que se procurará saber é até que ponto vivemos nós hoje numa Europa apoiada num discurso social mas com uma prática liberal, onde se (sobre)vive cada vez mais com a sensação que não há lugar para os que não contribuem/retribuem. E da fobia às *cigarras* vai-se impondo cada vez com maior clareza o discurso apologético às *formigas*, ignorando-se que esses *carreiros* foram outrora abertos no respeito pela igualdade, pela liberdade e pela fraternidade, forjadas pelo melhor do espírito humanista europeu.

«La question sociale reste. Elle est terrible, mais elle est simple, c'est la question de ceux qui ont et de ceux qui n'ont pas!».

["A questão social perdura. Ela é terrível, mas é simples: é a questão dos que têm e dos que não têm!"]

Victor Hugo (1802 – 1885)

Parte I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

I. Os (des)caminhos do Estado Providência

O Estado Social nasceu, em finais do século XIX, da necessidade de dar resposta às condições de vida claramente perversas produzidas nalguns estratos sociais, pela industrialização e pelo modelo estatal que esta sustentava, o Estado Liberal.

A partir da promoção de uma política social reparadora e da rejeição de um modelo de desenvolvimento económico auto-regulado, o Estado Social começou por se assumir como o garante de valores já consagrados no Estado Liberal, como a liberdade, a propriedade individual, a igualdade, a segurança jurídica e a participação dos cidadãos, como se propunha ainda a aprofundar algumas destas matrizes, dotando-as de maior conteúdo material. Neste sentido, a segurança jurídica e a igualdade passam a ser complementadas com a segurança de condições vitais mínimas e com a correcção das desigualdades económicas e sociais, ao mesmo tempo que se introduz um sistema de prestações sociais, sendo o Estado o responsável maior pela gestão e defesa da justiça distributiva.

Está inerente neste conceito uma ideologia política que exalta a coexistência de um padrão digno de vida com a liberdade individual assente na livre iniciativa, cabendo ao Estado o duplo papel de regulador e distribuidor, no estrito respeito pelos interesses da maioria, da dignidade humana e das exigências do modelo económico.

Esta concepção de Estado Social fez emergir uma nova abordagem, o Estado de Bem-Estar, através do qual seria imposto um modelo que advogasse o igual acesso ao bem-estar social por uma política de distribuição de rendimentos a par com uma política de investimentos em equipamentos sociais, promovendo assim a integração social no sentido de permitir a participação social de todos os indivíduos.

Surge então o Estado Providência, cujo objectivo seria também o de promover o bem-estar social dos cidadãos estruturado numa lógica de regulação social, económica e

política da sociedade, cabendo-lhe ainda um forte papel interventor no âmbito das funções de solidariedade social.

Este modelo acabou por se impor no período pós-guerras mundiais, ao assumir com grande dinamismo o combate às desigualdades sociais provocadas pelo liberalismo económico e consentidas pelo Estado Liberal, esgrimindo os princípios da igualdade e da justiça social para intervir na distribuição da riqueza e no apoio aos mais desfavorecidos, corrigindo as falhas de mercado e as desigualdades sociais entretanto criadas.

Três acontecimentos contribuíram de forma decisiva para a configuração e implementação do Estado Providência: as contribuições do economista Keynes no âmbito da economia e da intervenção estatal (modelo keynesiano); o relatório Beveridge e o desenvolvimento dos direitos sociais.

A intervenção estatal com vista a garantir a providência social estaria assim assente em quatro pilares: as transferências sociais, isto é, as transferências de fundos públicos de um grupo social para outro; o aprovisionamento de serviços públicos (saúde, educação, apoio familiar, habitação, etc); as intervenções normativas para regular a protecção dos cidadãos em termos de trabalho, consumo, ambiente, etc; as intervenções públicas para estimular a criação de emprego, público ou subvencionado, e, por consequência, a criação de riqueza que melhorasse as condições de vida da população.

Com todas as críticas que se lhe possam apontar, a verdade é que este modelo acabou por afirmar o sistema democrático ao advogar um conjunto de princípios assentes em direitos sociais e intervenções sociais e económicas por parte do Estado, ao mesmo tempo que tornava viável uma certa conciliação ideológica com o modelo liberal.

Com a grave crise económica dos anos 70, este modelo começa a ser questionado, não só pela alegadamente excessiva intervenção no mercado e na produção de bem-estar (despesismo do Estado em políticas sociais, em particular as de combate à pobreza), como pela incapacidade de resolver novos problemas económicos levantados pelo contexto (como a elevada taxa de desemprego e o aumento da inflação), colocando-se em causa todo o seu ideário humanista.

(Curiosamente, os Estados Providência começam a ser questionados, precisamente quando Portugal começa a dar os primeiros passos no sentido de adoptar este modelo.)

Fortalece-se um corrente claramente liberal que argumenta que o Estado já fez muito pelas pessoas e deve caber a estas a procura de soluções para os seus problemas. Defende-se inclusive a existência de uma “underclass”, (Pedroso, 1998 citando Murray, 1984), que vive isolada da vida económica, desenvolvendo modos de vida alternativos e marginais, e em processo de perda de referências como a ética do trabalho.

Esta pretensa crise do Estado Providência e o revigoramento do liberalismo acabam por desencadear outras reacções.

Paugam (1991, tradução de 2006), por exemplo, vem defender a necessidade de desenvolver novas políticas de luta contra a pobreza e contra a exclusão social, uma vez que se estaria perante processos de “desqualificação social” que atingiriam indivíduos com características, percursos e identidades distintas, que estariam privados, acima de tudo, de oportunidades de emancipação.

Rosanvallon (1981), por seu turno, rejeita a alternativa neoliberal, argumentando que esta não imbrica em factos económicos como a falta de eficácia financeira do Estado, mas antes num sentimento cultural que assenta na deslegitimação social, na pulsão para a liberdade individual e no medo do controlo burocrático. Reafirmando a necessidade de um reforçado contrato social, este autor advoga um Estado protector capaz de assegurar duas funções essenciais: *a produção de segurança e a redução da incerteza*.

De discussão em discussão, Castel analisa as mudanças ocorridas no trabalho nas recentes décadas, como a aparente “institucionalização da precariedade” (2009:159), e conclui que estas provocaram e provocam ainda fortes impactos a vários níveis, tendo vindo a minar o ideal da coesão social e a colocar fortes entraves ao papel redistributivo do Estado e deixando-o perante um outro dilema mais “fracturante”: deverá o Estado prosseguir uma reforma liberal ou uma reforma de Esquerda? (idem). Com o reforço da insegurança social e do individualismo, a par com a ameaça crescente de desfiliação, transversais a toda a sociedade, o Estado vê-se permanentemente confrontado com a redefinição do seu papel e o trabalho com a

redefinição dos seus princípios, exigindo-se por isso, uma vigorosa tomada de decisão política no aprofundamento do contrato social.

Mas, de facto, cerca de trinta anos depois da apelidada *crise do Estado Providência*, e com um processo de convergência económica, social e política pelo meio, (a União Europeia), o espaço europeu continua atravessado por questionamentos ideológicos e ambiguidades políticas no que se refere à compatibilização do crescimento económico com a coesão social, ou, por extensão, do sistema capitalista com a democracia, vindo o domínio económico e o pensamento neoliberal a ganhar vantagem nesta disputa. Quanto mais não seja, porque as crises onde estes se alimentam e fortalecem, têm sido cíclicas.

Ainda assim, há quem acredite numa alternativa híbrida para a refundação do Estado Providência, que passaria por uma terceira via entre o Estado e o mercado, que “implicasse uma conciliação das pressões do mercado com a manutenção do consenso e da protecção sociais” (Ferrera *et al.*, 2000:2)

1.1 Os modelos e as políticas de bem-estar social

Vimos atrás que o aprofundamento dos direitos sociais foi decisivo para o desenvolvimento do Estado Providência.

T. H. Marshall (1950; 1967) definiu o conceito de cidadania a partir dos direitos que foram sendo sucessivamente conquistados. Assim, numa perspectiva evolucionista, teríamos três dimensões que revelariam simultaneamente as diferentes fases do desenvolvimento das sociedades modernas: os direitos civis, que surgiram na Inglaterra no século XVIII, e que se traduziriam no “direito a não ser discriminado em função da raça, da religião, ou das convicções políticas; a liberdade de expressão das ideias, a liberdade de movimentos, o direito ao bom nome, etc. (...)”; os direitos políticos, que surgiram no século XIX, e que se refeririam, ainda que com algumas nuances, a direitos como “participar na vida política da comunidade, i.e. a eleger e de ser eleito para cargos políticos, o direito a constituir partidos ou movimentos de opinião de incidência política, etc.”; por último, os direitos sociais, que se afirmaram no século

XX, ainda que num padrão irregular quanto ao seu alcance, mas que consistiriam “no direito a gozar de um padrão módico de bem-estar e de segurança”.

O ideal de Cidadania rever-se-ia então num Estado que garantisse universalmente os direitos civis, políticos e sociais, traduzindo-se esta garantia numa efectiva e plena participação de todos os cidadãos na vida em comum da sociedade.

A construção da cidadania apresenta-se, no entanto, como um processo inacabado, pautado por realidades diversas e por níveis de desenvolvimento díspares. A cidadania social é disso um bom exemplo, tendo-se o seu desenvolvimento limitado maioritariamente aos países centrais onde esteve associado ao desenvolvimento do Estado Providência.

É hoje banal ouvir-se falar num *Modelo Social Europeu*. No entanto, este aparece sempre retratado numa perspectiva holística, em que as partes seriam os vários modelos de Estado Social que foram identificados a partir da diversidade de experiências nacionais na Europa, durante as últimas décadas, tendo como critérios a sua forma de financiamento, a extensão dos serviços que presta, o peso do sector público, a forma de organização institucional, etc.

Uma das primeiras e mais conhecidas tipologias data da década de 60 e foi da autoria de Richard Titmuss, que identificava 3 modelos: i) o modelo residual, “residual welfare model of social policy”, onde a política social intervém *a posteriori* e por períodos delimitados; ii) o modelo particularista, “industrial achievement performance model of social policy”, onde a política social intervém para corrigir as acções do mercado, complementando assim as instituições que o caracterizam; iii) o modelo redistributivo, “redistributive model of social policy”, marcadamente produtor e distribuidor de bens e serviços sociais a todos os cidadãos.

Em 1990, Esping-Andersen burila estas tipologias, intitulado-as de “*Welfare State Regimes*” e reforça os critérios à luz dos quais vai distingui-las, nomeadamente a qualidade dos direitos sociais, o grau de reprodução ou promoção da estratificação social por parte do sistema instituído e a forma como se relacionam o Estado, o mercado e as famílias na provisão social.

Mais tarde, outros autores vão trazer achegas para esta tipologia. Atente-se no quadro seguinte:

Quadro A: Os Modelos de Welfare na Europa

Modelos de Welfare	Países	Dimensões	Riscos sociais associados	Estratégias de resposta aos cenários de crise
Continental ou Corporativo	Áustria Bélgica França Alemanha Holanda Luxemburgo	Regimes de protecção segundo o estatuto profissional Protecção social dos funcionários públicos elevada	Discriminatório das mulheres Encargos sociais com a mão-de-obra elevados Excesso de peso das despesas com pensões Dificuldade em responder a níveis elevados de desemprego	Indução de saída precoce do mercado de trabalho Aumento da produtividade Prestações sociais de desemprego e de reforma antecipada elevadas
Anglo-saxónico ou Liberal	Reino Unido Irlanda	Prestações sujeitas a condições de recursos Importância do sector privado nas pensões Importância das despesas privadas com saúde	Armadilhas de pobreza Aumento da desigualdade social e da pobreza Trabalhadores pouco qualificados e baixos salários	Desregulação do mercado de trabalho Flexibilidade salarial, redução do valor dos salários mais baixos Erosão do valor das prestações Redução de programas sociais
Escandinavo ou Social Democrático	Dinamarca Suécia Finlândia	Acesso universal Prestações igualitárias Serviços de apoio às famílias desmercadorizados	Dificuldades de financiamento Dificuldades de manutenção de níveis elevados de qualidade do serviço público Limites de emprego no sector público Erosão do ideal solidarístico subjacente	Expansão dos serviços sociais, com criação de emprego público Expansão da participação feminina no mercado de trabalho Expansão do trabalho a tempo parcial Desenvolvimento de medidas activas de inserção no mercado de trabalho

Fonte: Esping-Andersen (1990, 1996), Rhodes (1997), Pedroso (1999), citados por Silva (2002)

Desde já, convém aclarar um conceito fundamental na reflexão sobre as características distintivas destes três modelos: a “desmercadorização”, que consiste no “grau segundo o qual aos indivíduos ou às famílias é possível manter um nível de vida socialmente

aceite, independentemente da participação no mercado” (Esping-Andersen, 1990:37). Em suma, o que se pretende analisando a desmercadorização, é avaliar a capacidade de resposta que cada Estado Providência apresenta, por forma a reduzir a participação formal dos indivíduos no mercado de trabalho (relação mercadorizada). Foi nesta óptica que Esping-Andersen distinguiu os três modelos de bem-estar acima plasmados e as suas principais características.

A partir do modelo Corporativo, ou de versões menos apuradas deste, outros autores entalharam um quarto modelo, o modelo sul-europeu¹, cujas origens não remontariam à luta pela conquista do estatuto de Cidadania mas sim à sua repressão por parte dos regimes autoritários que lideravam estes países e à doutrina social do catolicismo tão presente nestas sociedades.

Atente-se pois nas principais características do modelo mediterrânico identificadas pelo autor que mais exaustivamente as estudou, Maurizio Ferrera.

Quadro B: O Modelo de Welfare na Europa do Sul

Países	Dimensões	Factores específicos
Portugal Espanha Itália ² Grécia	Protecção dualizada baseada em transferências monetárias	Sobreprotecção dos núcleos centrais da força de trabalho Prestações baixas aos trabalhadores irregulares ou da economia informal
	Distribuição desequilibrada da protecção, segundo os riscos clássicos	Sobreprotecção dos idosos relativamente aos outros beneficiários potenciais Subdesenvolvimento das prestações familiares e dos serviços às famílias Subdesenvolvimento da habitação social e do apoio social ao alojamento
	Baixo grau de penetração das instituições públicas de protecção social Sistema de saúde público e universal Particularismo institucional	Indefinição de funções entre actores públicos e privados Não cumprimento das expectativas sociais Pressões particularistas e clientelares

¹ Segundo alguns autores, os 4 países não formam um modelo distinto mas uma variante ou subcategoria do modelo Corporativo (Castles, Katrougalos, Esping-Andersen)

² Segundo Ferrera, a explicação do autoritarismo não vale para a Itália.

	Baixa eficácia dos serviços	Insatisfação dos utentes Baixa qualificação dos agentes
	Repartição desigual dos custos segundo os grupos profissionais	Disparidade de regras Fuga e fraude fiscal na economia informal

Fonte: Ferrera (1996, 1997) citado por Silva (2002)

O Quadro B sintetiza a forma com o bem-estar social é produzido e distribuído nos países do sul da Europa, com base na interacção entre os principais actores sociais: Estado, Mercado e Famílias.

Na perspectiva comparada das duas tipologias, vários autores apontaram críticas ao modelo de Esping Andersen que vieram reforçar a proposta de Ferrera: a primeira chama a atenção para o facto de as questões de género serem aqui ignoradas, o que se repercute na falta de atenção dada ao papel familiar das mulheres na provisão do bem-estar. Ora, o “familiarismo” é um dos traços mais fortes nas sociedades mediterrânicas, onde se denota uma fraca individualização a par com políticas sociais familiares mais débeis, contrabalançadas por valores familiares fortes.

A segunda crítica imbrica na primeira, pois remete para o peso das formas tradicionais de solidariedade, que ainda é considerável nas sociedades do mediterrâneo, por comparação com as restantes sociedade europeias. Boaventura de Sousa Santos designou estas redes de solidariedade com “Sociedade Providência”³ que, apesar de estarem sujeitas a várias variáveis, assumem um papel na realidade social que não deve ser escamoteado, quanto mais não seja porque reforçam o princípio da subsidiariedade dominante na Europa do Sul.

Há ainda um quinto modelo que tem vindo a ganhar relevância com a entrada de alguns países na União Europeia, o modelo da Europa de Leste. Apesar da escassa bibliografia académica, não podemos deixar de referir os sistemas de protecção social

³ “Entendo por sociedade providência as redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade semelhante à da relação de dom estudada por Marcel Mauss” (1993:46)

emergentes da Europa Central e de Leste, que aparentemente sofreram fortes influências de organizações internacionais financeiras como o FMI ou o Banco Mundial, através das condições que estes impuseram para o empréstimo de capital, nomeadamente a adopção de estratégias como a privatização ou a residualização nas reformas dos seus sistemas de bem-estar social. Um outro factor não menos importante prende-se com a tumultuada organização política destes países. (Sengoku, 2004)

Estes modelos de análise por clusters têm virtudes e defeitos. Se por um lado limitam a compreensão das especificidades de cada país, por outro permitem amplas comparações entre países e grupos de países, ao mesmo tempo que ajudam a perspectivar o modelo social a que a União Europeia pode almejar, nomeadamente no estabelecimento de padrões sociais mínimos que abranjam todos os cidadãos europeus.

É ainda imprescindível recorrer a estes clusters para compreender o contexto histórico e político em que se desenvolveu a produção de bem-estar social nos países europeus, o que permite ainda avaliar a relação entre os níveis de cidadania e o desenvolvimento económico e social. Sobre esta relação, foram apontadas grandes discrepâncias, pois nos países que mais cedo se desenvolveram em termos industriais, os direitos cívicos, políticos e sociais acompanharam esse desenvolvimento. Mas também já vimos atrás que, perante cenários de crise económica, amplifica-se a pressão sobre as políticas sociais, nomeadamente as que são destinadas aos grupos mais vulneráveis e à compensação da perda de rendimentos.

Ao analisarmos os esquemas de último recurso da União Europeia, teremos a oportunidade de descortinar e contextualizar estas diferenças, procurando perceber o alcance que o confronto ideológico atinge na forma como esses direitos são assegurados.

2. Padrões Mínimos de Bem-Estar Social

2.1 Da sobrevivência física à resistência pública

A noção de rendimento básico ou mínimo remonta, segundo alguns autores, a Thomas Moore e a sua *Utopia* de 1517. Em finais do século XIX, com as primeiras iniciativas no domínio da segurança social, o debate em torno desta ideia simples que confere a cada pessoa o direito a receber o que precisa para (sobre)viver, reacende-se, surgindo várias propostas de diversos movimentos políticos e sociais.

É, no entanto, no século XX, com o desenvolvimento dos Estados-Providência, que a noção de *mínimos sociais* conquista o seu lugar na política social moderna, tendo sido fundamental o impulso dado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas⁴ a 10 de Dezembro de 1948:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (artº25).

Todavia, a interpretação desta *suficiência* tem sido bastante diversificada, não obstante o seu reconhecimento enquanto direito social. De facto, a extensão dos direitos sociais parece variar na relação directa com o nível de desenvolvimento económico e com a formação política vigente, explicando-se por estes factores os padrões sociais que vão sendo assegurados ao longo do tempo, ainda que os limites constitucionais que balizam a questão social sejam irreversíveis.

A existência de mínimos sociais começou por se fundamentar no objectivo de contribuir para a prevenção das situações de pobreza:

“Historicamente, os mínimos sociais foram estabelecidos em estreita relação com as concepções de pobreza e, particularmente, com os limiares de pobreza absoluta. Regra geral, as linhas de pobreza absoluta foram, e ainda são de algum modo, estabelecidas com base numa visão restritiva e minimalista das necessidades humanas, visando garantir um padrão de

⁴ E adoptada através da Resolução 217 A (III)

sobrevivência biofisiológica e condições mínimas de manutenção do trabalho, ao nível mais elementar dos patamares de padrão de vida (Branco, 2001:114)

Tendo em conta esta afirmação de Francisco Branco, os mínimos sociais apenas visariam satisfazer necessidades consideradas fundamentais, remetendo para um padrão de sobrevivência que assume como referência um determinado limiar assente numa perspectiva limitadora das necessidades sociais, que acaba por contribuir para a manutenção das situações de situações de pobreza; ora, num padrão básico potenciador de inclusão social espera-se que as necessidades a satisfazer se inscrevam em mais domínios que o mero *biofisiológico*, invocando-se assim uma perspectiva mais universalista e integradora, capaz de prevenir e/ou superar situações de pobreza.

Ainda de acordo com Branco, seguindo esta concepção mais ampla dos mínimos sociais, estes serviriam como “ponto de mutação da situação de exclusão para a inclusão (...) [estabelecendo] a escala de qualificação de condições de vida” (Branco, *op. cit.*:118), enquanto que na lógica restritiva estes são “concebidos como complemento mínimo/minimalista de protecção social sem garantia de universalização dos direitos sociais e dos serviços sociais, sujeitando os cidadãos a critérios de selectividade, discricionariedade e controlo” (Nunes: 2003:108)

Perante esta ambiguidade na aceção dos mínimos sociais, restam as interrogações sobre quem e como se define um padrão básico mínimo ou básico de necessidades sociais, cabendo à sociedade, segundo Aldaíza Sposati, exigir a sua regulação e efectivação:

“A exigência de padrões mínimos precisa fazer parte do padrão de dignidade que a sociedade quer ver reconhecido entre seus pares. Sem dúvida, o Estado e o governo enquanto sua forma de administração devem consolidar e regular tais garantias. Todavia, sua efectivação é decorrência da exigência da sociedade” (Nunes, 2003, citando Sposati, 1997).

Mais à frente veremos como assume a sociedade este papel, para já atentemos na forma como este padrão tem sido determinado, legislado e praticado, pois se tem sido difícil definir um padrão de rendimento mínimo, não se afigura mais fácil a sua operacionalização.

Marcel Laloire, depois de elencar exaustivamente as experiências e dificuldades de vários países na definição de mínimos, conclui ser

“impossível fixar um mínimo vital igualmente aplicável a todos os países. As situações são demasiado diferentes de um país para outro; os factores em causa são numerosos: o clima, as condições de higiene, o grau de desenvolvimento económico, o nível de instrução, os recursos alimentares, as necessidades físicas e sociais, os factores religiosos, os preconceitos raciais, etc. O que basicamente importa é a vontade de, em toda a parte e por todos os meios possíveis, elevar o nível de vida da grande massa da população, a fim de que ninguém viva aquém do limiar de pobreza. (1967:383)

E é perante esta asserção que introduz novas variáveis na consideração de mínimos, estabelecendo como meta a superação do limiar da pobreza, a par com o reconhecimento da aparente impossibilidade de definir um mínimo que ultrapasse as fronteiras domésticas, que surgem várias interrogações: têm os países capacidade e vontade de definir os critérios que conduzam a um padrão mínimo de vida? E qual o papel da União Europeia nesta matéria?

Um dos mais reputados especialistas nesta área, John Veit-Wilson, vem confirmar que, na base desta determinação, estará sempre presente como factor decisivo o critério político: *“a Minimum income standard is a political criterion of the adequacy of income levels for some given minimum real level of living, for a given period of time, of some section or all the population, embodied in or symbolised by a formal administrative instrument or other construct” (1998:1)*

De facto, este é um conceito complexo e abrangente, que parece funcionar melhor como um instrumento de política que permite a comparação de desempenho entre sistemas de protecção social diferentes, a partir dos respectivos mínimos sociais implementados, tais como: o salário mínimo, a pensão mínima, as prestações sociais básicas.

Dito isto, é habitual encontrarmos este conceito associado à unidade de medida do rendimento que *“reflecte o consenso político e social, ao nível nacional ou regional, sobre um limite arbitrário de rendimento de indivíduos ou famílias, abaixo do qual é considerado insuficiente para viver decentemente, de acordo com os padrões da sociedade, ou para satisfazer as necessidades básicas” (Casas: 2006: 3). [tradução livre]*

Deste modo, podemos encontrar o Rendimento Mínimo⁵, como uma referência directa a um determinado mínimo social (o salário mínimo nacional [SMN], por exemplo) ou servir como referência para o cálculo de outros mínimos como o que queremos estudar aqui, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), que poderá resultar de uma proporção do SMN ou da pensão mínima ou do subsídio de Desemprego, como veremos mais à frente, quando se analisam as fórmulas de cálculo nos vários países europeus.

O rendimento mínimo, enquanto medida de política, é definido pelo mesmo autor como *“um rendimento atribuído pelos Estados Providência a indivíduos ou agregados que não são capazes de assegurar por si um rendimento suficiente, socialmente reconhecido como necessário para ter uma vida digna ou satisfazer as necessidades básicas. É providenciado através de esquemas específicos e universais de último recurso.”* (Ibidem) [tradução livre]

De forma contrastante, encontra-se a proposta defendida por Phillipe Van Parijs, sobre um Rendimento Básico ou Rendimento de Cidadania. Para este autor, o acesso a uma prestação mínima ou “modesta” deve ser incondicional, descrevendo-o como um rendimento “pago por uma comunidade política a todos os seus membros, individualmente, independente dos rendimentos destes e da obrigatoriedade do trabalho” (2000:235).

Numa crítica aos regimes de rendimento mínimo garantido, o autor aponta que estes variam com os agregados, com os rendimentos declarados e com a disponibilidade para trabalhar, o que, na sua opinião, não obstante as “condições de integração bem intencionadas”, poderá, por outro lado, promover o surgimento de armadilhas [desemprego e pobreza] que tenderão a aumentar com a generosidade dos esquemas e com a pressão decorrente da globalização económica, gerando, como consequência indirecta, o reforço do estigma de dependência associado a estes regimes. Como consequência, o poder político poder-se-á sentir compelido a restringir o acesso a estes esquemas.

Ora, posto isto, são vários os argumentos apresentados por Van Parijs para defender a substituição dos actuais esquemas de rendimento mínimo por um rendimento básico:

⁵ Ao longo do texto, abreviaremos para Rendimento Mínimo (RM), de modo a evitar associações com actuais ou ex-medidas com esta designação concreta. Em Portugal, por exemplo, esta foi a designação inicial, tendo sido alterada para Rendimento Social de Inserção em 2002.

a incondicionalidade do rendimento básico dispensa as condições de recursos (teste de meios), desobrigando também à disponibilidade para o mercado de trabalho, o que eliminaria a armadilha do desemprego e criaria um “potencial de oferta e de aceitação de trabalhos de baixa remuneração”, cabendo aos trabalhadores a responsabilidade de os avaliar e aceitar ou não, pois “a não condicionalidade do trabalho é um instrumento essencial para evitar que a condicionalidade aos rendimentos conduza a uma expansão dos trabalhos indignos” (2000: 244);

os incentivos ao trabalho no modelo incondicionado de rendimentos são mais aliantes, uma vez que se espera que a estrutura fiscal e de prestação “permita aos beneficiários aumentar significativamente os seus rendimentos disponíveis através do trabalho, mesmo que a um ritmo baixo e a tempo parcial, e sem ficarem encurralados nesses empregos quando melhorarem as suas capacidades ou puderem aumentar o seu tempo de trabalho”, flexibilizando-se por este meio a entrada no mercado de trabalho;

as duas incondicionalidades (rendimento e trabalho) aqui sustentadas são as que melhor respondem à filosofia solidária impressa nos regimes convencionais de rendimento mínimo, em que o direito a um rendimento mínimo compreende o acesso a um trabalho/actividade digno/a, sendo que os mais desfavorecidos passam a estar capacitados de maior poder de negociação e escolha face à activação.

Não escamoteando o relevo dado ao princípio da justiça social nesta argumentação, nem o raciocínio lógico e pertinente de alguns destes considerandos, há que reconhecer, porém, importantes lacunas como a insuficiência da prestação pecuniária para fazer face aos vários rostos que a exclusão e a pobreza podem assumir e o isolamento dos indivíduos face às organizações sociais públicas e privadas - e face à comunidade em geral-, que hoje medeiam a inserção social e profissional.

Seria ainda necessária uma enorme coragem política para assumir uma proposta tão radical que implica, na sua génese, o aumento de impostos e a atribuição dessa mesma prestação básica às classes menos vulneráveis, e que indirectamente poderia estimular o trabalho informal e a evasão fiscal.

Vamos agora procurar responder a algumas das questões acima colocadas deixadas em aberto.

2.1.1 Rendimento Mínimo e União Europeia: um adquirido social ou um processo em constante revisão?

Em termos europeus, a sua interpretação tem sido diversa, não obstante os esforços dos vários organismos comunitários no sentido de concertar uma resposta homogeneizadora, baseada em princípios e orientações comuns.

A 24 de Junho de 1992, o Conselho da União Europeia recomendou aos Estados-Membros que reconhecessem "no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana" (Recomendação 92/441/CEE)⁶.

Esta recomendação, que veio defender a adopção de critérios comuns para a provisão de recursos e prestações suficientes nos diferentes sistemas de protecção social, continua a ser um instrumento de referência para as políticas comunitárias na luta contra a pobreza e exclusão social.

Em 1999, um relatório de avaliação da Comissão⁷ sobre esta recomendação, concluía que esta havia contribuído para ajudar a estruturar e a dinamizar o debate entre os Estados-Membros sobre o papel e o desenvolvimento dos regimes de rendimento mínimo, fomentando simultaneamente a convergência de tais regimes e facultando as bases para uma cooperação mais sistemática na UE no combate à exclusão social e à pobreza.

Do ponto de vista político e simbólico, o ano de 2000 foi marcante, pois aquando do lançamento da Estratégia de Lisboa, reconhece-se a importância da coesão social (logo da redução das desigualdades e da pobreza), colocando-a ao mesmo nível do crescimento e da competitividade, na prossecução do objectivo de transformar a Europa *“na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de*

⁶ JO L 245 de 26.8.1992, p. 46

⁷ COM(1998) 774 de 25 de Janeiro de 1999

um crescimento económico sustentável, acompanhado da melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de maior coesão social”.

Ainda em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa, confrontado com a falta de integração de políticas de protecção social e inclusão social no direito comunitário, criou um mecanismo interno que lhe permitisse definir objectivos comuns e comparar as boas práticas entre Estados-Membros em três domínios: a inclusão social (desde 2000)⁸, as pensões e regimes de reforma (desde 2001) e o futuro do sector da saúde e dos cuidados prolongados (desde 2004). Este mecanismo, designado por Método Aberto de Coordenação (MAC), materializar-se-ia na proclamação de objectivos gerais comuns, na elaboração de planos de acção e relatórios nacionais que estabelecem a política que os Estados-Membros pretendem desenvolver para atingir esses mesmos objectivos compartilhados e na avaliação desses planos e estratégias noutros relatórios conjuntos da Comissão e do Conselho. Em 2003, procedeu-se à racionalização do MAC como forma de melhor coordenar os processos sociais em transição, alinhando-os com a Estratégia de Lisboa [COM(2003) 261].

Mas um ano antes, em Março de 2002, é aprovado o primeiro relatório conjunto, que dava conta que treze dos quinze Estados-Membros tinham já desenvolvido uma política de protecção social universal, com o objectivo de garantir um rendimento mínimo a todos os cidadãos. O segundo relatório conjunto, datado de Março de 2004, e que já conta com os planos de acção dos 10 novos Estados-Membros, adopta uma postura mais rígida, acabando por defender “a necessidade de minimizar os desincentivos ao trabalho consubstanciados nos regimes de rendimento mínimo”, tendo inclusive proposto reformulações nas regras de elegibilidade e a introdução de percursos individualizados de reinserção no mercado de trabalho. Sublinhava ainda a necessidade de “ligar os regimes de apoio a políticas para tornar as pessoas mais aptas a aceder ao mercado de trabalho e acabar com a dependência prolongada”, ao mesmo tempo que recomendava algum cuidado na definição destas políticas, de modo a garantir que o trabalho fosse suficientemente compensador para retirar as pessoas da condição de pobreza. (2005: 35-36).

⁸ O Conselho Europeu de Nice aprovou objectivos comuns para aplicar o método aberto de coordenação no domínio da inclusão social

Em Março de 2005, o Conselho Europeu propôs-se relançar a Estratégia de Lisboa (EL), cuja finalidade passava por conciliar o crescimento e o emprego no sentido de reforçar a coesão social e por contribuir decisivamente para a erradicação da pobreza até 2010. A Comissão elaborou um relatório intercalar sobre a EL2000, onde o balanço feito se revelou heterogéneo. A par de alguns incontestáveis progressos permaneciam também lacunas e atrasos evidentes. As dificuldades reveladas pela conjuntura económica europeia e internacional levaram à revisão das metas fixadas no âmbito da estratégia e a centralidade, nesta Estratégia de Lisboa Renovada, recaiu no crescimento económico e no emprego, em detrimento da componente social, sendo definidas as Linhas Directrizes Integradas (Grandes Opções de Política Económica e Linhas Directrizes para o emprego) e implementados os programas Nacionais de Reforma (novo ciclo de 3 anos), o que imbricou num MAC reforçado nesse mesmo ano [COM(2005) 706].

Na realidade, a relação triangular que havia estado na base desta Estratégia em 2000, Crescimento Económico/Emprego/Coesão, não surtiu os efeitos esperados e na renovação da Estratégia, acabou por se voltar à velha relação linear, onde a coesão social assume um papel secundário e paliativo, a reboque dos efeitos (perversos) produzidos nas dinâmicas entre o crescimento económico e o emprego.

Maria Helena Silveirinha realizou um estudo no sentido de averiguar se o crescimento do emprego seria condição suficiente para combater a pobreza na União Europeia, tal como advogava esta Renovada Estratégia de Lisboa. Da análise levada a cabo, concluiu que

“o crescimento do emprego não parece exercer influência quer na diferença das taxas de risco de pobreza, antes e após as transferências sociais, entre os vários países, quer na evolução diferenciada das mesmas taxas de risco de pobreza dos 15 países da EU no período de 1995-2005. (...) O grande contributo explicativo para as taxas de risco de pobreza (...) é dado pelo abandono escolar precoce. De facto, esta variável, associada ao crescimento do emprego e à taxa de desemprego de longa duração, é a que mais influência exerce nas taxas de risco de pobreza” (2008: 78-79)

Com a Renovação da EL, as novas orientações para as políticas de emprego referem o problema da integração das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, apelando aos Estados-Membros para que criassem ou reforçassem incentivos ao trabalho como

suporte das medidas activas e preventivas já existentes (apoio e orientação na procura de emprego e/ou formação, prestação dos serviços sociais necessários para apoiar a inclusão profissional das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho; etc). Foi também adoptada uma nova Agenda Social materializando o rumo da política social europeia até 2010, ano proposto para combate à pobreza e exclusão. Neste contexto surge a designada Racionalização (*streamlining*) do Método Aberto de Coordenação na área social, que significa uma maior simplificação, integração e coordenação existentes (inclusão social, pensões e cuidados de saúde de longa duração).

Apesar de todos os esforços dos Estados-Membros nesse sentido, o combate à pobreza e a integração de pessoas excluídas do mercado de trabalho ainda eram vistos como um arena dinâmica onde muito ainda se podia aperfeiçoar em termos de articulação entre os domínios da filosofia, da legislação e da execução das políticas⁹.

Por esta altura, já a maior parte dos Estados-Membros dispunha de políticas globais de protecção social que, com maior ou menor alcance, haviam adoptado medidas de activação para recuperar os cidadãos excluídos do mercado de trabalho. Ainda assim, pareciam subsistir franjas populacionais cujas perspectivas de encontrar emprego pareciam tão mínimas quanto as suas condições de vida. Estes grupos, apelidados no extremo de *desfiliados* ou *inempregáveis* por Robert Castel (1998), caracterizam-se

⁹ Tendo presente esta ambição europeia de estabelecer um padrão de mínimos sociais adequado que sirva todos os Estados-Membros, foi financiado pela Comissão Europeia e promovido pela *European Anti Poverty Network* da Irlanda, um projecto de investigação com a duração de dois anos, “Setting Social Standards Across Europe”, tendo sido publicado, em 2007, o seu relatório final: *Making a Decisive Impact on the Eradication of Poverty: Towards an EU Initiative on Social Standards*.

Os países parceiros foram a Irlanda, a Bélgica, a Bulgária, a Espanha (representada pela Região da Catalunha), a Finlândia, a Hungria e a Noruega, além de organizações como a *European AntiPoverty Network* e o *Observatoire Social Européen*. Este projecto dispôs-se a discutir e tentar definir padrões sociais à escala europeia e o contributo que estes poderiam dar no sentido de assegurar que todos os cidadãos, incluindo os que vivem em situação de pobreza, tenham acesso aos recursos necessários para viver com dignidade, especialmente através de mecanismos de rendimento mínimo e do acesso a serviços de qualidade do interesse geral, em particular, serviços sociais e de saúde.

A mais-valia deste projecto traduziu-se, num primeiro momento, na riqueza de informações produzidas a partir do cruzamento das visões e dos contextos de origem dos vários participantes, para, num segundo momento, trazer a lume uma variedade de propostas sobre o modo com a União Europeia pode fortalecer os padrões sociais vigentes:

- 1) uma iniciativa para fortalecer o Método Aberto de Coordenação (MAC) no campo da inclusão social;
- 2) uma Directiva a requerer aos Estados-Membros que garantam a dignidade humana através do estabelecimento de padrões mínimos de rendimentos e serviços;
- 3) Uma aplicação legal reforçada de instrumentos-chave como a Carta Social Europeia revista (Conselho da Europa) e a Carta Dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Estas propostas teriam um carácter complementar, não se excluindo mutuamente, em que o reforço do MAC parecia ser a proposta que oferecia aos proponentes uma garantia mais eficaz e imediata de acção, enquanto que as outras poderiam ser reflectidas e implementadas a longo-prazo.

pelas baixas qualificações escolares e profissionais que apresentam, suscitando desinteresse nos sectores produtivos potencialmente empregadores, e estando por isso fortemente expostos aos riscos da pobreza e da exclusão social. Por forma a escapar a situações de pobreza extrema, recorrem aos esquemas de rendimento mínimo que, por seu turno, cada vez mais intensamente procuram promover a integração profissional dos que reúnem condições para trabalhar, ao mesmo tempo que tentam cumprir o seu grande desígnio de garantir um nível de vida digno a todos os que por razões várias se encontram fora do mercado de trabalho¹⁰.

Em 2006, a Comissão Europeia faz uma comunicação que assenta em dois objectivos: reavaliar os progressos obtidos na UE alargada na pretensão de incrementar o acesso ao mercado de trabalho das pessoas excluídas; a partir desta reavaliação, lançar uma consulta pública sobre possíveis acções a empreender a este nível para promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho.

Entendia a Comissão por **inclusão activa** uma abordagem que combinasse três metodologias de intervenção - políticas activas de emprego, rendimento mínimo garantido e acesso aos serviços sociais: “(i) ligação ao mercado de trabalho através de oportunidades de emprego ou formação profissional; (ii) apoio ao rendimento a um nível suficiente para que as pessoas tenham uma vida condigna; (iii) acesso melhorado aos serviços que possa contribuir para eliminar alguns dos obstáculos que certos indivíduos e respectivas famílias encontram quando pretendem integrar-se na sociedade, apoiando a sua reinserção na actividade profissional (através, por exemplo, de medidas de orientação, cuidados de saúde, guarda de crianças, aprendizagem ao longo da vida para colmatar lacunas educativas, formação em TI para ajudar os potenciais trabalhadores, incluindo as pessoas com deficiência, a tirar partido das novas tecnologias e maior flexibilidade do trabalho, reabilitação psicológica e social, etc.) (COM/2006/44:9).

¹⁰ Estes indivíduos ou famílias considerados em situação de grande vulnerabilidade social, apesar de apresentarem um peso pouco significativo em termos de nº de beneficiários/taxa de pobreza, e de despesa na protecção social total, (como veremos mais adiante) são, no entanto, um sorvedouro de recursos e de tempo dos serviços sociais e dos seus profissionais e representam uma proporção elevada (cerca de 75%, segundo alguns autores) dos casos de insucesso, tendendo a manter-se envolvidos com os sistemas de apoio social por muito tempo, por vezes durante gerações (Mullen, 1996; Minuchin, Colapinto & Minuchin, 1998).

No ano seguinte, a Comissão comunica os resultados desta consulta, propondo avançar a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, nomeadamente aprofundando o Método Aberto de Coordenação, “através da adopção de princípios comuns e subsequente monitorização e avaliação, no pleno respeito pelo princípio da subsidiariedade, bem como pela autonomia e diversidade de situações e necessidades dos Estados-Membros” (COM/2007/620: 6)

Mais recentemente, a 3 de Outubro de 2008, a Comissão Europeia, através de nova recomendação, veio reforçar os princípios já defendidos na primeira de 1992 e instigar os Estados-Membros a que “concebam e implementem uma estratégia global e integrada de inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, que conjugue apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade”. Assentes nesta estratégia tripartida, as “políticas de inclusão activa devem facilitar a integração das pessoas aptas para o trabalho em empregos sustentáveis e de qualidade e providenciar às que não podem trabalhar recursos suficientes para viver condignamente, bem como apoios à participação social” (Recomendação 2008/867/CE)

De facto, a negociação para esta nova recomendação não foi fácil, tendo sido marcada por vários revezes e dissensos e ainda hoje nem todos os Estados-Membros se mostram de acordo quando se discute a garantia de rendimentos. Já o critério de integração no mercado de trabalho dos receptores destes benefícios, parece ser mais consensual. Na terceira parte deste trabalho, teremos a oportunidade de compreender estas divergências ao detalharmos a experiência europeia nesta matéria, analisando o vasto repertório de esquemas de rendimento mínimo que podemos encontrar na fotografia da UE, e que varia com o grau de desenvolvimento económico em que país se encontra, a matriz político-ideológica que nele prevalece, os diferentes níveis de decisão em que os mínimos são implementados, com as características dos públicos que querem abranger, com os princípios a que se submetem - destacando aqui a margem de manobra na interpretação das disposições legais que cada país concede.

Neste contexto, será também importante analisar a forma como o rendimento mínimo se relaciona com as outras componentes da Inclusão Activa (políticas do mercado de

trabalho e o acesso aos serviços), pois só assim se poderá compreender a dificuldade de atingir consensos quando a matéria em apreço é esta.

No início de 2009, a Comissão de Emprego e de Assuntos Sociais do Parlamento Europeu, apresenta uma proposta de resolução sobre esta Recomendação, a enviar ao Conselho e à Comissão, fundamentada em várias dúvidas suscitadas por esse documento, nomeadamente sobre a fulcralidade dada ao emprego como forma de promover a inclusão. A perda de benefícios como medida de incentivo ao trabalho ou a perda de direitos associados à assistência numa fase de transição para o mercado de trabalho (em particular se este for de curta duração, esporádico ou parcial), são questões apontadas como contraproducentes e que urgem ser revistas no quadro europeu. Esta proposta lembra ainda que o contexto de crise económica grave que se vive neste período inspira particulares cautelas, uma vez que se acicata a concorrência pelos empregos, o que conduz ao risco de aprofundar a exclusão dos que já se encontram afastados do mercado de trabalho, colocando ainda maior pressão sobre estes. Daí que se defenda um “mercado de trabalho inclusivo, capaz de assegurar às pessoas um rendimento adequado que lhes permita viver de forma condigna, quer trabalhem ou não, fundado no conceito dos direitos humanos e da dignidade.” (2008/2335(INI))¹¹.

Embora estes diplomas fiquem aquém do desejável na capacidade de replicar estas intenções nos quadros jurídicos e conceptuais dos respectivos Estados-Membros, servem, ainda assim, de oportuna reflexão política e académica. Basta atentar na

¹¹ Destacam-se aqui algumas das propostas concretas do Parlamento Europeu:
(...)

3. Solicita à Comissão e aos Estados-Membros que apliquem o direito ao rendimento mínimo independentemente da possibilidade de as pessoas fazerem parte do mercado de trabalho, de modo a combater a pobreza e a exclusão social; sublinha a necessidade de um nível de rendimento mínimo adequado fundamentado na Recomendação 92/441/CEE, o qual deve ser transparente, acessível a todos e sustentável a prazo;

4. Reconhece que a interacção da assistência social e da actividade no mercado de trabalho é complexa, designadamente quando o trabalho disponível pode ser de curta duração ou a tempo parcial e o sistema de assistência social é demasiado rígido para dar resposta; exorta pois à criação de sistemas que apoiem os indivíduos num período de transição, em vez de os penalizar ou de os privar de assistência demasiado rapidamente quando um indivíduo começa a trabalhar;

5. Sublinha os riscos associados às sanções e à condicionalidade no âmbito da inclusão activa, que podem colocar os beneficiários do rendimento mínimo e o seu agregado familiar em risco de pobreza;

6. Solicita uma directiva sobre o direito individualizado e incondicional a um rendimento mínimo adequado que não esteja associado à situação de emprego e que tal directiva seja adoptada no Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social 2010;

(...)

crecente importância dada aos valores de mercado precisamente na estruturação dos critérios de validação das lógicas de acção, que passam cada vez mais pelas exigências de produtividade e de eficácia que parecem colidir com o ideário humanista que inspirou o Estado Providência. A este propósito, questiona Schnapper se “aqueles cuja saúde, sexo, idade, capacidades e história de vida os tornam inaptos para participar na economia moderna, para obter o emprego que lhes voltaria a dar a dignidade, podemos olhá-los simplesmente segundo critérios de ganhos e perdas?” (2003:10)

Simultaneamente, e como a inclusão activa não pode nem deve substituir-se à inclusão social, uma vez que nos grupos mais vulneráveis haverá sempre quem não consiga fazer parte do mercado de trabalho, parecem emergir novos perfis de intervenção que reivindicam a prioridade da intervenção social que realizam, e que passam por funções como o acolhimento, o apoio doméstico directo, o apoio especializado, a inserção social. (Chopart, 2006)

Mas também este é um pomo de discórdia, questionando-se se o trabalho social, ao reduzir os indivíduos à condição de *assistidos*¹², não estará a reforçar a identidade negativa destas pessoas, desencorajando os seus esforços, dissolvendo as solidariedades sociais e familiares, e instalando-os irremediavelmente na carreira de assistidos ou dependentes. (Paugam, 2003)

Há, no entanto, uma questão pertinente que a inclusão activa traz a lume ao interligar os vários pilares: a forma como a sociedade está organizada é crucial para resolver os problemas da exclusão, uma vez que a prestação inadequada ou inexistente dos serviços, a discriminação, a falta de oportunidades de emprego, entre outras falhas de natureza colectiva, podem aprofundar as diferenças e estão longe de ser resolvidas unicamente pela capacidade ou esforço individual dos membros dessa sociedade.

¹² Paugam distingue e define três categorias analíticas no âmbito da acção social: os frágeis, alvo de uma intervenção pontual; os assistidos, alvo de uma intervenção regular; os marginais, alvo de uma infra-intervenção. Interessa para aqui reter essencialmente a definição dos assistidos: “os assistidos beneficiam de uma intervenção social relativamente «pesada» ou, noutros termos, de um seguimento de tipo contratual pelos trabalhadores sociais, a maior parte das vezes ligados ao serviço social polivalente do respectivo sector. Estas pessoas dispõem de rendimentos ligados à protecção social – ou à solidariedade nacional – quer por causa da sua deficiência física ou psicológica, quer por causa das suas dificuldades em prover à educação e ao sustento dos filhos” (2003:35)

De facto, o exemplo mais contundente sobre a necessidade de colocar a tónica na responsabilidade colectiva vem precisamente do domínio do trabalho. Em 1999, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) lançou o conceito de “trabalho digno” (ou “trabalho decente”, segundo alguns tradutores) como o “exercício de uma actividade profissional produtiva, em condições de liberdade, equidade e dignidade”, e fê-lo com a dupla intenção de promover as aspirações de qualquer ser humano no domínio profissional¹³, mas também de combater as várias formas de exclusão que se apresentam sob os rostos do desemprego, do subemprego, do emprego de baixa qualidade e improdutivo, da falta de segurança no trabalho e na remuneração, da exploração dos trabalhadores migrantes, da protecção e solidariedade insuficientes face à doença, às deficiências e ao envelhecimento, entre outras.

Perante este quadro, sai reforçada a ideia de que os efeitos eventualmente perversos da política social terão sempre um custo inferior quando comparados com a perda de dignidade dos cidadãos deixados à mercê da caridade privada, para não mencionar a renúncia aos direitos e liberdades fundamentais que essa situação corporizaria, confrontando, por extensão, a legitimidade democrática em que assentam as sociedades modernas ocidentais.

2.1.2 Mínimos Sociais no contexto português: assistência ou integração?

O Estado português reconhece como direitos sociais a segurança social e a solidariedade, assumindo para tal a função de organizar um sistema de segurança social que assegure esses mesmos direitos, ao mesmo tempo que apoia e fiscaliza as instituições que com ele cooperem na prossecução de objectivos de solidariedade:

O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de

¹³ Como a oportunidade para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração equitativa; segurança no local de trabalho e protecção social para a família; melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para expressar as suas preocupações; organização e participação nas decisões que afectam a sua vida; igualdade de oportunidades e de tratamento para todas as mulheres e homens.

meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. (Artº63, ponto 5, Constituição da República Portuguesa)

Enquadramento histórico

Até 1974, a intervenção social em Portugal restringia-se ao mero assistencialismo corporativista de base caritativa, em que predominavam os critérios ético-religiosos ou sócio-políticos na organização e concessão dos (parcos) recursos disponíveis por parte das organizações privadas que tradicionalmente os geriam. O Estado, por sua vez, demitia-se de qualquer compromisso sustentado em termos de protecção social da população, ancorado num princípio de supletividade, fortalecendo, por outro lado, as iniciativas particulares como as Misericórdias e as Mutualidades. (Hespanha *et. al.*, 2000)

Na sequência do 25 de Abril de 1974, redesenam-se os papéis do Estado e da sociedade civil na provisão social, à luz de uma nova concepção de cidadania social que enfatiza a necessidade de uma melhor redistribuição da riqueza, a par com a garantia de mínimos sociais de protecção social. O primeiro sistema mínimo de protecção social remonta a 1979, quando o Governo de Maria de Lurdes Pintassilgo, que ficou conhecido como o Governo dos Cem Dias, instituiu a garantia a todos os cidadãos não contribuintes da previdência um esquema mínimo de saúde e de segurança social. (Decreto-Lei nº 513/79, de 26 de Dezembro). Neste contexto, são lançadas as bases do Serviço Nacional de Saúde e do Sistema Integrado de Segurança Social¹⁴, que culminará com a publicação da Lei Orgânica da Segurança Social, Lei 28/84 de 14 de Agosto de 1984.

Ambicionando constituir um Estado de Bem-Estar Social de tipo keynesiano, à semelhança de alguns modelos de países europeus, Portugal avança com um conjunto de políticas económicas e sociais que alterariam definitivamente o quadro das condições de vida da sua população, uma vez que se destinariam a combater a pobreza e as desigualdades sociais e visariam não só a população carenciada mas também os trabalhadores em geral. A título de exemplo, o Estado fixa o salário mínimo nacional e, no âmbito das prestações imediatas, cria os subsídios de desemprego, de doença, de maternidade e as prestações familiares como o abono de família, o subsídio de nascimento, subsídio de assistência a filhos menores, subsídio de educação especial,

¹⁴ Em substituição dos sistemas de Assistência e da Previdência

etc. Por sua vez, no domínio não contributivo, implementa-se a pensão social, destinada a todos os indivíduos maiores de 65 anos ou em situação de invalidez, não cobertos pelos esquemas de seguro obrigatório, além de outras prestações como a pensão de viuvez, a pensão de orfandade, o suplemento de pensão a grandes inválidos.

Ao mesmo tempo, e no rescaldo das fortes das movimentações sociais que a revolução gerou, irrompem inúmeras organizações de base ávidas por participar no projecto democrático através da defesa de interesses comuns ou da resolução de problemas locais. Surgem assim as Comissões de Moradores, as CERCI's, entre muitas outras organizações particulares de solidariedade social sem fins lucrativos, mais ou menos institucionalizadas, que ao longo do tempo tenderão a afirmar-se como “parceiras” do próprio Estado no domínio da protecção social.

A partir da década de 90, reaviva-se o ímpeto reformador do sistema de solidariedade e segurança social, suscitando mudanças profundas que aparecem espelhadas nos vários diplomas parlamentares que regularam este sistema: Lei nº 17/2000, de 8 de Agosto, a Lei 32/2002, de 20 de Dezembro e Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro.

Em 1996, foi criada a Comissão do Livro Branco com o objectivo de avaliar a viabilidade do sistema de segurança social para posteriormente apresentar conclusões e recomendações traduzidas em medidas de curto, médio e longo prazo.

Nesta sequência, e tomando em consideração a Recomendação de 1992 do Conselho das Comunidades Europeias, ainda neste ano foi aprovada a Lei que criou o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), entretanto revisto e rebaptizado de Rendimento Social de Inserção, uma medida inovadora em Portugal, que se demarcava por aliar uma prestação pecuniária a um programa de inserção social.

Em 2000, é homologada a Lei que aprovou as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social e que introduz alterações significativas ao sistema de segurança social. Por um lado, através da definição clara de uma matriz que destaca a melhoria dos níveis de provisão social, reforçando a protecção dos mais necessitados através do princípio da diferenciação positiva, consolidam-se algumas das medidas que já vinham a ser implementadas e abre-se espaço para a criação de outras. Por outro, estabelece-se como objectivo igualmente crucial a garantia de sustentabilidade financeira do sistema público de segurança social, a par com uma gestão eficaz e eficiente.

Em 2007, é aprovada a nova Lei de Bases da Segurança Social cujas principais medidas são: a aplicação de um factor de sustentabilidade; a desindexação das prestações sociais à Retribuição Mínima Mensal Garantida e consequente criação de um novo indexante de apoios sociais; a revisão da fórmula de cálculo para a actualização das pensões; a limitação das pensões mais elevadas; a implementação de mecanismos de envelhecimento activo; a introdução de um regime complementar de carácter opcional; a intensificação do combate à fraude; as alterações no modelo de financiamento e na estrutura organizacional; a cobertura de novos riscos e realidades sociais. Destacam-se aqui algumas das medidas mais emblemáticas do diploma: reforço da protecção garantida às pessoas com deficiência, reforço da protecção às famílias monoparentais, revisão da protecção na invalidez, revisão do regime de protecção na eventualidade de morte.

Na génese de todas estas reformas esteve e continua a estar a necessidade de metamorfosear o velho paradigma assistencialista e residual num novo modelo capaz de responder aos mais recentes desafios da protecção social, assente numa retórica política e social que esgrime os argumentos da efectivação de direitos e da participação activa de todas as partes envolvidas, através do desenvolvimento de programas de luta contra a pobreza, da reforma do sistema de protecção de crianças e jovens em risco, da fundação de um novo regime de prestações familiares que privilegiam as famílias de mais baixos rendimentos, da criação de medidas que procuram garantir um rendimento mínimo ao mesmo tempo que visam a inserção social dos grupos mais vulneráveis.

No âmbito da acção social, os instrumentos mobilizáveis para assumir este “papel emergente do Estado” terão que passar forçosamente por uma abordagem compreensiva das problemáticas sociais, pela colaboração dos vários níveis de poder (nacional/regional e local), pela participação dos parceiros nas várias fases de decisão das estratégias de acção, pelas soluções à medida que prevêm mecanismos de execução passíveis de ajustamento ao terreno.

Enquadramento actual

Já vimos atrás que a provisão de mínimos sociais resulta da combinação de diferentes sistemas de medidas de política social, que vão desde as medidas do regime

contributivo da segurança social às prestações sociais do regime não contributivo, estando estas últimas sujeitas a condições de recursos. Em Portugal, conta-se actualmente a retribuição mínima mensal garantida (também conhecido como salário mínimo), o subsídio social de desemprego, a pensão social, o subsídio familiar a crianças e jovens, o rendimento social de inserção (ex-rendimento mínimo garantido), o complemento solidário para Idosos, serviços sociais, etc.

A Lei de Bases do Sistema de Segurança Social de 2007 – Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro – é o diploma em vigor, consagrando na sua redacção 17 princípios gerais do sistema: a universalidade, a igualdade, a solidariedade, a equidade social, a diferenciação positiva, a subsidiariedade, a inserção social, a coesão intergeracional, o primado da responsabilidade pública, a complementaridade, a unidade, a descentralização, a participação, a eficácia, a tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, a garantia judiciária e a informação.

Segundo Hespanha (2007), esta proliferação de princípios acaba por traduzir disposições conflitantes:

Os princípios por que se norteia a protecção social de acordo com esta Lei mostram que a assistência é um terreno em que a intervenção do Estado e a acção das políticas são relativamente incipientes. Se, por um lado, o objectivo de garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos tem acolhimento no princípio de solidariedade nacional pelo qual o Estado pode transferir, via impostos, recursos entre cidadãos (artº 8º.2.a), por outro, a intervenção do Estado através da acção social está sujeita ao princípio da subsidiariedade do Estado, ou seja à responsabilização em primeiro lugar dos próprios indivíduos, das suas famílias e das instituições de solidariedade (artº 11º). Acresce que o princípio do primado da responsabilidade pública deixa de fora a assistência pois só obriga o Estado a criar as condições para efectivar os direitos previstos na lei e a assistência, salvo as excepções do subsistema da solidariedade (rendimento social de inserção, pensões sociais, subsídio social de desemprego, complemento solidário para idosos e complementos sociais), não confere direitos aos cidadãos em risco. (2007:8)

Esta Lei materializa-se em três sistemas, a saber: Sistema de Protecção Social de Cidadania (repartido pelo Subsistema de Acção Social, Subsistema de Solidariedade, Subsistema de Protecção Familiar), Sistema Previdencial e Sistema Complementar.

Para aqui, interessa reter o *Sistema de Protecção Social de Cidadania*, que visa “garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais”, assumindo para este efeito algumas competências, onde se destacam: “a) a efectivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica”; “b) a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão”; “c) a compensação por encargos familiares”, dividindo-se em três subsistemas – o da Acção Social, o da Solidariedade e o da Protecção Familiar.

A *Acção Social* dispõe-se a prevenir e reparar situações de carência e de desigualdade socioeconómica, de dependência, exclusão ou vulnerabilidade sociais e integrar e promover as pessoas ao nível da comunidade e desenvolver as respectivas capacidades. Visa ainda assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos e outras pessoas em situação de carência económica ou social), intervindo em domínios fundamentais como os serviços e equipamentos sociais, os programas de combate à pobreza e exclusão sociais e as prestações pecuniárias e em espécie de carácter eventual. Cabe ao Estado, às autarquias e às instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo primeiro, desenvolver a acção social no território nacional.

A *Solidariedade* procura assegurar os direitos essenciais que contribuam para a prevenção e erradicação de situações de pobreza e exclusão social, garantindo prestações sociais em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar. Este subsistema reúne o regime não contributivo, o regime especial de segurança social das actividades agrícolas e os regimes transitórios ou outros equiparados a não contributivos, fazendo depender o seu acesso (da escassez) dos recursos do beneficiário e seu agregado familiar, não estando condicionado a inscrição prévia ou pagamento de contribuições. A título de exemplo, são prestações atribuídas neste regime o Rendimento Social de Inserção, as pensões sociais, o subsídio social de desemprego, o complemento solidário para idosos e outros complementos sociais.

Sublinha-se ainda que os montantes das prestações pecuniárias destinam-se a garantir as necessidades vitais dos beneficiários, procurando assim assegurar direitos básicos de cidadania, e são fixados em função dos rendimentos dos beneficiários e dimensão dos respectivos agregados familiares. A lei prevê ainda que, caso se mostre ajustado,

poder-se-á estabelecer um compromisso contratualizado de inserção inerente às condições de atribuição das prestações deste subsistema. (artº 43º)

A *Protecção Familiar* abrange a generalidade das pessoas e tem como objectivo assegurar uma compensação por encargos familiares acrescidos através da concessão de prestações pecuniárias, nomeadamente para: encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e encargos no domínio da dependência. À semelhança do subsistema anterior, os montantes das prestações são também fixados em função dos rendimentos e dimensão dos agregados familiares dos beneficiários e, eventualmente, dos encargos suportados.

No cruzamento destes três subsistemas encontramos um conjunto de diversificado de acções, políticas e agentes da assistência social portuguesa que se repercute em níveis distintos de reconhecimento e atribuição de direitos. A par com uma clara tendência de activação das políticas assistenciais, é notório o envolvimento dinâmico e crescente entre o Estado e os outros actores como as autarquias, a sociedade civil e os próprios cidadãos que beneficiam das medidas. Pelos menos em termos legislativos, são evidentes os traços de uma nova cultura pública sobre o papel do Estado na Acção Social.

Todavia, persistem contradições e disposições conflitantes. Em termos de segurança social aos cidadãos em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência (artº 63º, 3 da CRP), segundo Canotilho e Moreira (2007:814), a extensão dos direitos a essa protecção parece revelar-se incerta, não obstante a norma constitucional apresentar autênticos direitos subjectivos públicos sob a garantia do Estado. No entanto, o legislador ordinário parece ter um entendimento estrito acerca dessas garantias, salvaguardando apenas os pressupostos mínimos para uma existência humana condigna.

Neste contexto, têm vindo a ser promovidas novas abordagens públicas que pressupõem uma intervenção mais adequada e personalizada, sendo esta facultada primordialmente no *Atendimento/Acompanhamento Social*, levado a cabo pela Assistência social, que se corporiza em duas medidas transversais: a contratualização para a atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual e a contratualização para a inserção no âmbito do Rendimento Social de Inserção.

Quanto aos subsídios eventuais¹⁵, da exclusiva responsabilidade dos Centros Distritais de Segurança Social, estes parecem não configurar qualquer direito, consistindo basicamente na atribuição casuística, temporária e subsidiária de pequenas verbas, a indivíduos e famílias em situação de carência não coberta pelos outros regimes da Segurança Social.

Em regra, destinam-se à intervenção em três problemáticas: HIV/SIDA, toxicod dependência e precariedade económica, cobrindo despesas de habitação, transporte, alimentação, educação, consultas e tratamentos, medicamentos e produtos afins, ajudas técnicas e dívidas.

Contudo, não é possível aprofundar a análise, uma vez que não há informação estatística, académica ou administrativa sobre esta medida de política.

Já o Rendimento Social de Inserção, parece ser o único mínimo no âmbito da assistência social não contributiva a representar um direito social juridicamente reconhecido como tal. Para mais, pretende ainda associar a uma prestação mínima a contratualização de acções que prevejam a garantia de outros mínimos, nomeadamente através do acesso a equipamentos e serviços sociais em áreas como a saúde, a habitação, a educação, a acção social, a formação profissional e o emprego.

Resta averiguar se consegue cumprir com eficácia o seu duplo papel: o de conceder um apoio pecuniário que consiga satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos e famílias pobres, ao mesmo tempo que promove a sua *integração* social.

Desafios à Acção Social

Rosanvallon e Fitoussi (1997), a partir do modelo de cidadania de Marshall, propõem um novo quadro de leitura: os *direitos-liberdades* (direitos civis e políticos); os *direitos-créditos* (direitos sociais tradicionais, assentes sobre uma perspectiva indemnizatória e assistencialista por parte do Estado); e os *direitos de integração* (nova ordem de direitos sociais que reclamam a pertença ao colectivo).

¹⁵ Lei de Bases da Segurança Social 32/2002, de 20 de Dezembro (artigos 82º e 83º)

Estes *direitos de integração* surgem a propósito da reformulação dos direitos sociais emersa da reforma do Estado Providência e consagram o direito à inserção como meio de combater as novas formas de pobreza e de exclusão social. Ao mesmo tempo, procuram introduzir uma nova lógica de relacionamento entre o indivíduo, o Estado e a Comunidade, valorizando a reciprocidade.

Ora, esta reciprocidade assenta em instrumentos de política concentrados no rótulo de “nova geração de políticas sociais”, que têm procurado fazer a “passagem de um Estado Providência passivo para um Estado Providência activo”, marcando inquestionavelmente os modos de intervenção, pois procuram agir sobre o carácter multidimensional da pobreza e da exclusão, intervindo em áreas tão diversas como o emprego, a saúde física e mental, a habitação, a educação, a condição material e a participação cívica, e exigindo por isso intervenções multi-sectoriais planificadas a médio e longo-prazo, além de meios humanos e financeiros consideráveis.

De uma forma mais lata, de acordo com o primeiro Plano Nacional de Acção para a Inclusão português (2001-2003), esta

“nova geração de políticas sociais concebe a inclusão como um processo duplo de transformação das estruturas e das instituições sociais, económicas, políticas e culturais no sentido de as tornar capazes de acolher todas as pessoas, em função das suas necessidades específicas e de permitir a realização dos seus direitos, criando as oportunidades necessárias e as condições de capacitação para o assumir pleno dos seus deveres e responsabilidades para consigo próprios, as suas famílias e a comunidade a que pertencem” (MTS, 2001: 13)

Porém, o conjunto diversificado de medidas e programas que enformam as políticas sociais activas, que procuram intervir nas causas dos problemas e criar condições para alterar o meio envolvente, mobilizando para isso uma panóplia diversificada de entidades que pressupõe uma lógica de trabalho multidisciplinar e interinstitucional, traz consigo “a emergência de um problema novo portador de particulares conotações éticas e políticas, o da obrigação de retribuir as ajudas recebidas do Estado com uma contribuição activa, consistindo esta quase sempre em trabalho” (Hespanha, 2002:4).

Pedroso (1998) classifica este tipo de inserção mediante o comportamento dos beneficiários e das políticas. No primeiro, defende-se o corte da assistência pública a todos os que não se envolvam no mercado de trabalho sem fortes razões impeditivas.

No segundo, defende-se o corte parcial dos benefícios a quem recusar uma oferta de trabalho¹⁶. Ambas, no entanto, parecem perspectivar a disponibilidade para o trabalho como uma “obrigação unilateral do beneficiário”, estando sempre presente a possibilidade individual de superar a carência que o cidadão conscientemente não mobiliza. Perante este quadro, o então Secretário de Estado do Emprego e Formação chama a atenção para o facto de “as medidas de activação correrem o sério risco de serem punições para os excluídos, de redundarem numa redução de direitos e, conseqüentemente, no aumento da exclusão social. (...) sair da rede pode ser cair na rede” (1998:14)

Certo é que o desenvolvimento de políticas de activação tem vindo a generalizar-se ao longo dos tempos, tendo sido primeiramente aplicadas aos rendimentos substitutivos do desemprego, sendo depois o princípio transferido para outras prestações sociais como o rendimento mínimo.

Estas políticas podem variar bastante na forma como se apresentam: as do tipo *workfare*, reforçam a orientação compulsiva para o trabalho (programas ocupacionais, aceitação obrigatória de emprego em condições menos favoráveis, etc); as do tipo *make work pay* ou *in work benefits* (incentivos fiscais, subsídio de desemprego parcial, apoio à criação do próprio emprego, microcrédito, apoios à contratação sem termo, etc); as que enfatizam a formação e o acompanhamento do percurso activo (formação para a inserção e para o emprego, planos pessoais de emprego, estágios profissionais, aprendizagem ao longo da vida, etc). (Caleiras, 2008).

Sob este desígnio da inserção pelo trabalho, têm-se replicado experiências um pouco por toda a Europa, tendo Portugal procurado inspiração no modelo francês para propor o seu esquema de rendimento mínimo.

Mais à frente, quando analisarmos em detalhe esta medida no contexto português, teremos a oportunidade perceber como tem evoluído esta relação entre a inserção social e profissional no quadro da assistência social portuguesa, e, acima de tudo, procuraremos saber se esta activação é vista como uma sanção ou um estímulo.

¹⁶ Moreira (2008, 21 julho) defendeu recentemente que as sanções de carácter restitutivo, isto é, que não implicam a perda imediata do subsídio mas antes cortes progressivos nas prestações, são mais eficazes na inserção dos beneficiários, uma vez que produziriam um efeito positivo na busca voluntária de emprego.

Parte II. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

I. Contextualização e delimitação do objecto de estudo

A escolha por este tema para dissertação de mestrado foi, por assim dizer, “racionalmente afectiva”.

Trazendo no alforje um estágio curricular na área do mercado social de emprego e um estágio profissional num projecto de luta contra a pobreza, seguiram-se sucessivos trabalhos de investigação desenvolvidos no Núcleo de Políticas Sociais do CES de Coimbra, na qualidade de colaboradora / assistente de investigação.

Foram vários os assuntos trabalhados, os projectos executados, os relatórios produzidos. E sempre com a sensação de estar perante a *montanha de Sísifo*, onde todos os temas confluíam na *versatilidade* que a pobreza e a exclusão podiam assumir no Portugal contemporâneo. Estivéssemos nós a falar de protestos sociais (ou da falta deles), de desenvolvimento comunitário, de acção social, ou de desemprego e emprego precário, no extremo tudo parecia resumir-se a uma questão de participação como elemento de intervenção social¹⁷ e de intervenção social como instrumento de garantia para uma cidadania activa.

Depois, levando na bagagem as racionalidades e linguagens, conceitos e representações inerentes ao mundo da investigação em políticas sociais, empreendi uma nova fase durante 2008. Formadora de um grupo de beneficiários de RSI, leccionando o módulo de “Cidadania e Integração no Trabalho”, num curso de Formação para a Inclusão e formadora de “Cidadania e Empregabilidade” num grupo de mulheres desempregadas, no âmbito de um curso de Cozinha EFA.

Não sei se o posso afirmar já, mas esta foi a experiência de investigação-acção mais completa que vivi. Todavia, trouxe consigo um novo desafio, aqui descrito nas palavras de Myrian Batista: “à medida que um profissional assume como postulado para a sua intervenção a associação fundamental entre prática e teoria, vê-se desafiado a

¹⁷ Entenda-se aqui intervenção social em sentido lato, como um conjunto de acções com vista a melhorar o contexto de uma determinada população num dado território.

construir um conhecimento científico para a investigação da sua acção no processo mesmo da intervenção” (2001: 33).

Extremamente enriquecedora e marcante, espero que esta aproximação ao objecto de estudo se traduza agora em conhecimento que enriqueça a análise empírica que mais à frente se apresentará. Destarte, já serviu para instigar ao distanciamento necessário e reforçar o peso da fundamentação teórica, legislativa, estatística e empírica que sustenta este trabalho.

Propõe-se agora objectivar a proposta de abordagem ao tema, de modo a facilitar uma leitura compreensiva do problema que permita, ao mesmo tempo, reequacionar novas formas de intervenção científica e prática.

Segundo Quivy & Campenhoud (1998), uma investigação é algo que se procura, um caminho para um melhor conhecimento e deve ser aceite como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas que isso implica.

Neste sentido, é importante elaborar um conjunto de hipóteses claras e pertinentes que permitam balizar a imensidão do território de estudo e tecer um fio condutor que apoie e oriente o processo de investigação.

Ao longo das várias experiências profissionais já aqui referidas, fui sedimentando a ideia que é nas condições de vida das populações e no empenho político para melhorá-las que se avalia a qualidade da democracia que se tem. Por isso, a escolha da temática dos mínimos sociais e de uma medida de política social que é, *in extremis*, uma das que melhor poderá representar as preocupações sociais dos governantes europeus, pelos desafios políticos que coloca ao ser permanentemente confrontada pelas várias matrizes ideológicas e esgrimida como argumento na luta pela conquista ou manutenção do poder político.

No quadro europeu, Portugal não tem sido excepção. O Rendimento Mínimo Garantido também foi objecto de aceras discussões políticas, e mesmo o Rendimento Social de Inserção continua a ser questionado essencialmente pelos partidos de direita. Não obstante a associação entre a prestação e o contrato de inserção, que muito tem contribuído para granjear apoio e consenso junto da opinião pública, portuguesa e europeia, há críticas que permanente instigam à reflexão sobre o desenho, a gestão

administrativa e a aplicação da medida no terreno, em particular no contexto português que é o que nos interessa aqui analisar mais em profundidade. Em última instância, serão estas mesmas críticas as hipóteses de trabalho mais verosímeis deste trabalho de investigação. Atente-se pois na sua explanação.

- a) As prestações atribuídas no âmbito dos esquemas de rendimento mínimo europeus produzem efeitos de desincentivo ao trabalho e de acomodação à dependência.
- b) A administração e operacionalização destas medidas rejeitam a ideia de considerar os seus utilizadores como titulares de direitos, convertendo a margem de autonomia que lhes é dada num instrumento regulador e impositivo.
- c) Os recursos humanos disponíveis para realizar uma intervenção individualizada no RSI não são suficientes, assim como as respostas de inserção exigidas pelos processos de “activação” também são limitadas, o que poderá inviabilizar a inserção, profissional e/ou social.
- d) A inserção pela via do emprego é a solução mais eficaz encontrada pelos serviços para integrar os seus beneficiários.

De facto, esta nova geração de políticas sociais demarca-se precisamente por privilegiar a inserção social em vez da subsidização incondicional. No próximo capítulo, detalharemos os pressupostos em que assenta esta nova filosofia, mas para já interessa apenas salientar que, no encaço da inserção, os vários agentes institucionais são instigados a procurar as medidas de apoio mais adequadas a cada caso, atribuindo-lhes um papel igualmente decisivo nos resultados alcançados.

Nesta análise, procuramos averiguar o modo como a organização dos serviços e as relações entre todos os envolvidos no processo de tomada de decisão afectam a eficácia da intervenção e respeitam os princípios legais e políticos que a orientam.

2. Estratégia metodológica

A evolução da *metodologia científica* está bem patente na narrativa histórica que parte da elementar indução ou método indutivo, proposto por Francis Bacon (1561-1626), que previa o progresso científico através do acervo de registos resultantes da observação de factos, até ao *método hipotético-dedutivo* de Isaac Newton (1643-1727), que parte de hipóteses e estuda a sua validade através da verificação empírica de deduções inferidas a partir das mesmas hipóteses.

Tendo em conta a natureza da investigação e os objectivos de que é tributária, é imperioso circunscrever o campo de análise e enquadrá-lo metodologicamente.

Gil (1993) classifica as pesquisas segundo dois critérios. O primeiro toma por base os objectivos gerais das pesquisas e qualifica-as como exploratórias¹⁸, descritivas¹⁹ ou explicativas²⁰. O segundo incide sobre as técnicas de recolha e tratamento de informação e divide-as enquanto fontes *escritas* e *não-escritas*. As primeiras referem-se à pesquisa bibliográfica e documental e as segundas referem-se às informações obtidas através de entrevistas ou observações ou outras técnicas interactivas e participativas.

Dito isto, segue-se o quadro metodológico esboçado para este trabalho.

No capítulo I, encontramos uma pesquisa exploratória, em que se procurou primeiramente definir os principais conceitos abordados para, de seguida, se

¹⁸ "As pesquisas exploratórias visam proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objectivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições." (1993 : 45)

¹⁹ "As pesquisas descritivas têm como objectivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenómeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis". (*op. cit.*: 46)

²⁰ : " Pesquisas explicativas são consideradas as mais complexas e são caracterizadas por uma preocupação principal de identificar os factores determinantes ou que contribuem para a ocorrência dos fenómenos. É o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, pois explica a razão, o porquê das coisas. " (*op. cit.* : 46)

empreender um diálogo com as principais matrizes teóricas publicadas e analisar as contribuições científicas para o assunto em questão.

Houve ainda espaço para recensear e analisar sucintamente a principal documentação produzida pelas instituições europeias no âmbito dos mínimos sociais e da inclusão activa.

No capítulo III, segue-se uma pesquisa mais descritiva, já com algumas investidas explicativas no domínio das hipóteses mais gerais e susceptíveis de análise, a partir do enquadramento jurídico dos esquemas de rendimento mínimo numa perspectiva comparada dos 27 países da União Europeia mais Noruega, segundo a informação recolhida pelo Comité de Protecção Social e Inclusão Social da Comissão Europeia e disponibilizada na Base MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*).

Mas como não bastam os relatórios e as leis, procurou-se ainda, na justeza possível dos números e das estatísticas, apurar o impacto que os respectivos esquemas teriam em cada país.

No subcapítulo seguinte, lança-se mão a uma pesquisa mais explicativa, voltando-nos para um plano micro, pessoal e compreensivo, isto é, a realidade portuguesa analisada à luz de um conjunto de testemunhos que reflectem as representações de profissionais do terreno e chefias intermédias que respondem pela administração e aplicação da medida.

É no cruzamento destes planos, o macro - a que corresponde o nível europeu, o meso - a que corresponde o nível nacional constituído por 28 realidades distintas, e o micro - a que corresponde o esmiuçar de uma destas realidades, é nesse encontro que se constitui o objecto sobre o qual recai o trabalho analítico desta pesquisa.

2.1 Técnicas de Recolha de Informação

Para o capítulo teórico foi obviamente utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que instiga ao conhecimento e aprofundamento dos conceitos e fenómenos, tornando-se a base de toda a investigação. Tendo como pano de fundo um determinado quadro teórico, procurou-se depois ultrapassar os conhecimentos já

existentes na intencionalidade da sua apropriação em termos da prática, permitindo produzir novos conhecimentos que indiquem novos caminhos para a intervenção profissional (Baptista, 2001).

Para a parte mais analítica, combinaram-se várias técnicas de recolha de informação escritas e não-escritas.

Fontes Escritas

Do lado das fontes escritas, foi necessário recolher uma grande quantidade de documentos, desde relatórios, comunicações e recomendações europeias, até ao ordenamento jurídico da medida para cada país (cf. Anexo I - as grelhas apresentadas neste anexo apresentam-se já traduzidas e uniformizadas).

Esta análise de pendor mais qualitativo foi complementada por uma análise quantitativa, em que se procedeu a um tratamento simples dos dados estatísticos disponíveis para cada país, depois de recolhidos em fontes oficiais como o Eurostat e em anuários estatísticos disponíveis on-line.

Para esta análise quantitativa, foram usados alguns conceitos que impõem uma clarificação. O conceito de pobreza, por exemplo, tem sido amplamente discutido e presta-se a muitas leituras e interpretações, sendo imprescindível associá-lo a um determinado limiar. Os limiares de pobreza variam de acordo com as dimensões e indicadores que são mobilizados nas respectivas metodologias de medição.²¹

Em termos genéricos, o Limiar de Pobreza define-se como um indicador da distribuição de recursos que dá conta do nível de acesso necessário a estes para uma vida digna em determinada sociedade. A incidência da pobreza define-se precisamente como a proporção das pessoas cujos recursos se situam abaixo desse nível. O limiar de pobreza pode ser relativo a diferentes tipos de recursos e, dentro de cada tipo, pode ser definido de acordo com conceitos e metodologias distintas. Se falarmos de pobreza subjectiva, a qual remete para as representações sociais, incluindo a auto e a

²¹ A título de exemplo, para uma análise das desigualdades e da pobreza monetária, a definição que melhor serviria essa análise seria a da linha de pobreza relativa.

hetero percepção da pobreza, o limiar será definido a partir da opinião das pessoas sobre o que é ser pobre ou sobre quem são os pobres. Se falarmos de pobreza absoluta, as noções implícitas são a da sobrevivência e da eficiência física, e o limiar encontra-se no ponto em que elas deixam de ser asseguradas, devido à forma como se processa a distribuição e o acesso a bens e serviços como a alimentação, a água potável, os cuidados de saúde, a habitação, a educação, os rendimentos, os equipamentos sociais, o trabalho, enfim, a tudo o que torna a sobrevivência e a eficiência física possíveis.

Apesar da crescente importância atribuída à pobreza absoluta, o método generalizado na medição da pobreza assenta no conceito de pobreza relativa, sendo esta determinada essencialmente através dos rendimentos monetários, em detrimento dos rendimentos não monetários ou totais²².

Assim, para delimitar os indivíduos e agregados pobres, foi adoptada pelo EUROSTAT a linha de pobreza. Esta serve de indicador estrutural de coesão económica e social da União Europeia e corresponde a 60 por cento da mediana da distribuição dos rendimentos monetários equivalentes, utilizando-se para o efeito a *escala da OCDE modificada*, segundo a qual é atribuído o ponderador 1 ao primeiro adulto, 0.5 a cada adulto seguinte (com idade igual ou superior a 14 anos) e 0.3 a cada criança (com idade inferior a 14 anos). Em suma, toda a população que se situe abaixo do limiar de 60% do rendimento mediano equivalente é considerada como estando em risco de pobreza.

Em termos metodológicos, conclui-se que a opção do Eurostat para medir a pobreza monetária, não obstante o mérito que tem pela possibilidade de permitir a comparação europeia e a evolução temporal, é limitada, devendo ser complementada com outros indicadores, nomeadamente indicadores de privação e satisfação de necessidades

²² Em Portugal, devido ao forte peso da economia informal, quando se consideram rendimentos não monetários, o risco de pobreza diminui cerca de 3 pontos percentuais (de acordo com IDEF), uma vez que cerca de 20% do rendimento total das famílias é não-monetário. O destaque do INE (31/03/2008) refere mesmo que “a comparação entre o rendimento total por adulto equivalente (rendimento monetário e rendimento em espécie) e o rendimento monetário, permite constatar que os rendimentos não monetários desempenham claramente um papel “equalizador” e de atenuação do fenómeno da pobreza e da exclusão social”.

básicas ou outros resultantes de outras dimensões associadas ao fenómeno da pobreza.

Fontes Não Escritas

Do lado das fontes não-escritas, encontra-se um conjunto de entrevistas semi-estruturadas realizadas no âmbito do projecto de investigação “Rotas de Sucesso e Insucesso com Famílias Muito Vulneráveis”²³, além de observações simples e não-estruturadas ocorridas no âmbito das experiências já acima relatadas.

Das largas dezenas de entrevistas realizadas, interessa aqui reter aquelas que se baseiam em práticas de agentes dos serviços assistenciais públicos e a agentes de outras instituições que cooperam com os serviços assistenciais em intervenções de inserção social e profissional, no âmbito de um processo activo de transferência de competências da Acção Social para instituições da comunidade e para outras entidades públicas.

Assim, além das três entrevistas a agentes colocados em escalões hierárquicos mais elevados, as Chefias Intermédias (CH1; CH2; CH3), a nossa sub-amostra conta com mais doze entrevistas: 8 técnicas de serviço social da Unidade de Protecção Social e Cidadania (T1 a T8), 2 técnicas de serviço social de Acordos Atípicos (T9 e T10); 2 técnicas do Instituto de Emprego e Formação Profissional (uma técnica de emprego e uma orientadora vocacional – TE1 e TE2). Todas mulheres, a média de idades ronda os 38 anos, tendo as mais novas 28 e a mais velha 49 anos de idade. Em termos de experiência profissional, a média é de cerca de 12 anos.

O guião da entrevista era constituído por perguntas abertas de carácter mais subjectivo, para captar as representações dos agentes e de uma bateria de perguntas

²³ Projecto de investigação financiado pela FCT entre 2005 e 2007, coordenado por Pedro Hespanha, cujo principal objectivo era reconstituir padrões de intervenção social com famílias muito vulneráveis associados ao sucesso e insucesso, compará-los entre si e identificar os factores críticos que determinassem o (in)sucesso, abrindo, ainda, pistas de reflexão sobre a arena dinâmica que é a assistência social, ao debater a articulação entre os domínios da filosofia, da legislação e da execução das políticas.

mais directas sobre casos concretos, de sucesso e de insucesso, numa reconstrução de processos biográficos alvo de intervenção. Às dirigentes, foram aplicados guiões mais orientados, de acordo já com alguns resultados então obtidos. Com base nas entrevistas dos agentes, e apresentados os casos concretos de (in)sucesso, foram realizadas 20 entrevistas estruturadas com elementos destas Famílias, 10 rotulados como de sucesso na intervenção e 10 de insucesso.

Em termos de análise, procedeu-se à análise de conteúdo destas entrevistas, por se ter considerado adequada e leal a referência aos temas e perceptível a conotação positiva ou negativa atribuída pelos entrevistados aos vários tópicos abordados. Ainda assim, em nome do rigor analítico, apreciaram-se as limitações desta técnica, como o facto de ignorar práticas linguísticas como a ironia ou o duplo sentido, o que conduziu a uma atitude de vigilância crítica durante a realização e a transcrição das entrevistas, tendo estas sido acompanhadas de notas explicativas ou precedidas de uma breve contextualização, procurando assim transpô-las da forma mais fiel aos discursos dos entrevistados.

Todo o trabalho de campo foi realizado em 2006, ao passo que os dados retirados do MISSOC reportam-se a 2008. A este propósito, convém salientar que no período que medeia este intervalo, procederam-se a algumas reformulações da medida de política em estudo mas nada que possa interferir com a análise aqui em causa. Segue-se uma grelha com as principais alterações introduzidas neste período, segundo os diplomas publicados:

2006	Despacho n.º 1 255/2006 DR II série, n.º 13, de 18/1/2006	Determina a composição, atribuições e competências da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção (CNRSI).
	Despacho n.º 2 699/2006 DR II série, n.º 24, de 2/2/2006	Nomeia o presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção.
	Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro DR I série-A, n.º 39, de 23/2/2006	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.
	Despacho n.º 23 088/2006 DR II série, n.º 218, de 13/11/2006	Determina, as alterações com que as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) transitam para os Núcleos Locais de Inserção (NLI).
2007	Despacho n.º 451/2007 Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social DR II série, n.º 7, de 10/1/2007	Regulamenta os protocolos celebrados entre entidades distritais da segurança social e instituições particulares de solidariedade social ou outras entidades, com ou sem fins lucrativos, que prossigam fins de solidariedade social.
	Despacho n.º 1072/2007 Gabinete do Ministro	Determina que os requerentes do rendimento social de inserção estão dispensados de proceder à apresentação da

DR II série, n.º 15, de 22/1/2007	declaração de inscrição para emprego nos centros de emprego para efeitos de instrução do respectivo processo administrativo junto dos serviços de segurança social.
Deliberação n.º 1255/2007 Instituto da Segurança Social, I.P. DR II série, n.º 125, de 2/7/2007	Delegação de competências no presidente do conselho directivo, em matéria de protocolos a celebrar no âmbito do rendimento social de inserção (RSI).

Uma das limitações que se poderá apontar ao estudo é precisamente o facto de a empiria assumir um método transversal, por oposição a um estudo longitudinal. Os dados recolhidos estão ancorados num determinado tempo e espaço, o que dificulta uma percepção evolutiva dos fenómenos em estudo, por um lado, ao passo que impede também a generalização dos resultados, tendo em conta a delimitação geográfica.

O grande interesse deste estudo reside nas sugestões ou pistas de reflexão que deixa para novas teorizações ou até mesmo para reformulações de âmbito mais político-administrativo.

Parte III. ENQUADRAMENTO ANALÍTICO

I. A Experiência Europeia na Protecção Social Mínima

Hoje, a experiência europeia oferece um repertório diversificado de esquemas de mínimos sociais, que variam com os diferentes níveis de governo em que são implementados, com os princípios a que se submetem, com as características dos públicos que querem abranger.

Com o duplo objectivo de reduzir a incidência da pobreza relativa e atenuar a sua severidade, as tutelas destes sistemas de protecção universalistas e selectivos ao mesmo tempo, defendem que estes sejam implementados através de políticas ancoradas em unidades territoriais, geridas por uma adequada coordenação entre os níveis administrativos dos governos locais e os respectivos governos centrais.

Com efeito, no século XX, quase todos os países europeus criaram sistemas de protecção “extrema”, assentes na atribuição de um rendimento mínimo (RM), como forma de combater a pobreza, ainda que, mais uma vez aqui se sublinha, com diferenças notórias entre eles, tanto no momento como na finalidade (*Rapporto sulle Politiche Contro la Povertá e L’Esclusione Sociale*, 2007).

Assim, uma primeira fase, associada à expansão dos sistemas de bem-estar, remete-nos para as políticas de protecção do tipo bismarkiano ou beveridgeano. Nos finais do século XIX, na Alemanha de Bismark, constituíram-se os primeiros seguros públicos e obrigatórios que visavam a concretização de direitos sociais. Mais tarde, surgem no mesmo sentido as propostas de Beveridge, em Inglaterra, sugerindo que todas as pessoas em idade de trabalhar pagassem uma contribuição semanal que revertesse em subsídios para doentes, desempregados, reformados e viúvas. Este sistema baseado na relação contribuições/subsídios permitiria aos cidadãos manter um nível de vida mínimo, abaixo do qual ninguém deveria viver (Estivill, 2003).

Estreia-se, assim, um novo período, em que o Estado, à luz do modelo keynesiano, assume a provisão social, cobrindo as principais necessidades e riscos da população dos países centrais e nórdicos da Europa.

A título de exemplo, citamos o “*Family Income Support*”, resultado do pioneirismo inglês para beneficiar as famílias de trabalhadores pobres, e o “*Supplementary Benefit*”, uma medida de apoio para os que se encontravam arredados do mercado de trabalho.

Na Dinamarca, a primeira legislação produzida neste sentido data de 1891, mas a versão moderna do seu sistema de protecção social remete para a década de 70.

Já em pleno período da “*Golden Age*”, a Alemanha introduz o Rendimento Mínimo (1961), embora extremamente marcado pela questão territorial e pela combinatória com outras medidas de protecção, modelo seguido aliás pela Áustria, caracterizando-se por alguma residualidade e estigmatização.

Quanto aos modelos sueco, finlandês e holandês (1963), demarcam-se pela generosidade, em que o benefício poderia atingir o salário mínimo, e pelo dualismo do “*Social Bijstand*”, em que se desagrega o apoio entre quem perdeu o emprego e as outras situações.

Fruto da recessão económica que se viveu na década de 70, e do consequente aumento exponencial do desemprego e da pobreza, surge uma segunda fase do Rendimento Mínimo, em que alguns países procuram dar resposta às situações sociais mais urgentes. Em 1977, a Irlanda adopta um modelo semelhante ao do Reino Unido, enquanto que em 1973 a Bélgica já havia criado o “*Minimex*”, de forma a garantir um mínimo de meios de subsistência.

Ora, por força do quadro difícil em que surgiram, aliado ainda à forte descentralização a que estavam associados, estes esquemas tornaram-se demasiado residuais e insuficientes.

É neste contexto complexo, marcado pelas dificuldades financeiras estatais e pelo crescente problema do desemprego, que se tornam visíveis as maiores lacunas com que se debatem estes esquemas, nomeadamente o estigma que gera nos receptores da

medida e a ineficácia comprovada na luta contra a pobreza e, agora também, na luta contra a exclusão social.

Emerge assim uma terceira fase de Rendimento Mínimo, que procura combinar o benefício monetário com o desenvolvimento de percursos sociais e profissionais. Destacam-se aqui o “*Revenue Minimum Garantit*”, de Luxemburgo (1986), e o “*Revenu minimum d’insertion*”, de França (1988), modelos pioneiros de uma nova geração de medidas sociais de protecção social.

Esta nova geração de políticas sociais privilegia a inserção social em vez da subsidização do risco. Daí decorre um conjunto de pressupostos da intervenção que a distingue das formas clássicas até então conhecidas: visa-se uma participação activa dos beneficiários no desenho e aplicação das medidas em vez da sua submissão passiva às determinações dos técnicos sociais; privilegia-se a personalização da ajuda relativamente à sua distribuição massificada, espera-se a co-responsabilização do prestador e do beneficiário na aplicação da medida, o desenho das medidas de política e a sua gestão devem ser descentralizados e partilhados pelas instituições locais, a flexibilidade das acções deve prevalecer sobre a rigidez e a tipificação, prefere-se o efeito de proximidade a uma solicitude distante (Sousa *et al.*, 2007:86).

Na década seguinte, seria o modelo francês que iria servir de inspiração para os países do sul da Europa, cuja capacidade assistencial era até então marcadamente débil e primitiva. Entre recuos e avanços, o panorama actual da protecção social “extrema”, revela que apenas três países da UE-27 não têm esquemas gerais capazes de combater a pobreza mais severa através de um rendimento mínimo garantido: Grécia, Itália e Hungria. Atente-se que dois destes países pertencem ao cluster sul-europeu.

No caso da Grécia, a discussão pública sobre a introdução da medida tem sido polémica e, como consequência, sucessivamente adiada.

Já em Itália, o “*Reddito Mínimo d’Inserimento*” foi introduzido em 1998 e cancelado em 2003. É tema recorrente na agenda política italiana mas nem por isso mereceu ainda atenção por parte do poder político.

No caso de Espanha, seguiu-se uma abordagem descentralizada, uma vez que toda a Assistência Social, em que se incluem as prestações económicas concedidas mediante

prova de recursos, é da responsabilidade das Comunidades Autónomas. Refira-se ainda que não há critérios uniformes entre as regiões, uma vez que nalgumas o RM é considerado um direito, noutras tem um carácter discricionário sujeito aos recursos disponíveis.

Dentro do modelo mediterrânico, cabe a Portugal o mérito de ter introduzido com sucesso, em 1997, um esquema de base nacional, definindo-o como um direito (independentemente do motivo ou da carreira contributiva para o sistema de segurança social). De facto, após um período inicial em que foi objecto de acesa polémica política, com argumentos antagónicos a serem dirimidos entre os partidos de esquerda e direita, o RMG começou a ganhar algum consenso na sociedade portuguesa ao longo dos anos, sobretudo devido à contratualização implícita na prestação pecuniária atribuída, isto é, a obrigatoriedade de associar à prestação um contrato de inserção devidamente negociado entre as partes interessadas, Estado e ‘clientes’.

Cabe ainda aqui destacar uma apreciação positiva para os países que aderiram recentemente à União Europeia. Com a excepção da Hungria, os restantes onze países da Europa Oriental têm alguma medida ou esquema de Rendimento Mínimo nos seus modelos de protecção social. Mais adiante, veremos que os montantes são bastante limitados e limitativos do efectivo combate à pobreza e à exclusão social, mas vai ser por aqui o caminho a trilhar na luta contra as mais duras formas de pobreza persistente.

1.1 Os Esquemas Actuais de Rendimento Mínimo na Europa

A partir dos dados recolhidos pelo Comité de Protecção Social e Inclusão Social da Comissão Europeia, disponíveis na Base MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*), datados de Julho de 2008, é possível averiguar as principais diferenças e semelhanças entre os diversos padrões de Rendimento Mínimo na Europa.²⁴

Tendo em conta os diversos sistemas de Previdência Social que já vimos acima dissecados na óptica político-institucional e os contextos históricos em que as medidas

²⁴ Dada a disponibilidade de informação para a Noruega, decidiu-se incluí-la no presente trabalho. Esta permite uma compreensão mais lata do modelo que une os países escandinavos.

foram sendo introduzidas, como acabámos de descrever, optámos por uma análise da informação organizada em quadros mediante os *clusters* apurados logo no capítulo I, aquando da caracterização dos modelos de bem-estar. Estes quadros constituem o anexo I:

Quadro I: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo Sul Europeu

Quadro II: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo Escandinavo²⁵

Quadro III: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo Anglo-Saxónico²⁶

Quadros IV e IVa: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo Continental²⁷

Quadros V, Va e Vb: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo do Leste Europeu

Um aspecto que procurámos refinar nesta análise prende-se com a exclusão das políticas de rendimento mínimo direccionadas para determinados grupos específicos em situação de pobreza, nomeadamente idosos, deficientes, menores, etc., como a pensão social ou os benefícios fiscais para as famílias (e nestas, destacar-se-iam os benefícios para as que contem com trabalhadores nos seus agregados).²⁸

Já de seguida, apresentam-se os principais resultados retirados dos quadros que sintetizam as características substanciais destes dispositivos de apoio²⁹ e os modelos de governação a eles associados, segundo um relatório recente da OCDE³⁰. Todos os dados aqui apresentados reportam-se ao ano de 2008.

Numa primeira análise aos quadros que constam do anexo I, ainda que a medida visada seja o rendimento mínimo garantido, é possível perceber que quase todos os países possuem, pelo menos ao nível legislativo, apetrechados sistemas de protecção

²⁵ Também apelidado de modelo Universalista, Nórdico, Social-democrata

²⁶ Também conhecido como modelo liberal ou residual. Segundo alguns autores, inclui-se aqui a Suíça, mas esta não tem qualquer esquema de rendimento mínimo no regime não-contributivo.

²⁷ Também apelidado de modelo Corporativo ou Solidário

²⁸ Contudo, aparecem enumeradas nos quadros em anexo.

²⁹ EC (2008), *MISSOC – Social Protection in the Member States of the European Union: situation on July 2008*, Luxemburgo

³⁰ DELSA/ELSA/WPI (2008)9 “Rights and Responsibilities” in the contexto of minimum-income benefits: policies and issues. Paris, OCDE

social no âmbito do regime não contributivo e equiparados³¹, de maneira a assegurar a protecção – possível - contra novos e velhos riscos sociais, como a doença, o desemprego, a velhice, a deficiência, a invalidez (parcial ou absoluta), a monoparentalidade, etc. usando por vezes mecanismos de diferenciação positiva no montante das prestações para atingir esse fim.

Curiosamente, é a partir desta constatação que descobrimos uma das linhas de análise mais interessantes nesta temática, pois reflecte-se em todos os países a procura de equilíbrio entre a perspectiva universalizante e a abordagem selectiva por categorias sociais e por riscos associados, mediante a maior ou menor abrangência dos públicos a que se destinam e que depois, efectivamente, atingem. Por exemplo, há esquemas de rendimento mínimo garantido tão abrangentes que anulam a necessidade de criar outros mínimos. Um único esquema parece incorporar todas as prestações sociais e prever todos os riscos possíveis para situações desta natureza. Veja-se o caso da maior parte dos países nórdicos, Áustria, Luxemburgo, Holanda, Roménia.

Reportando-nos em concreto à análise dos regimes de rendimento mínimo garantido, a primeira impressão que ressalta é, na senda da anterior, a existência de uma grande diversidade de esquemas, que variam desde logo com a margem de manobra ou *discricionariedade* que é dada na interpretação das disposições legais, com o grau de descentralização das entidades responsáveis, com o nível das prestações de referência e a forma como são apuradas, com as condições de acesso como a idade mínima e máxima, a disponibilidade para o trabalho, além da possibilidade de permitir o acesso a outros direitos e serviços (habitação, saúde, equipamentos sociais, etc)

Segue-se uma análise mais detalhada sobre alguns dos indicadores recolhidos nos quadros em anexo. De maneira a manter presente a informação recolhida, socorrer-nos-emos de quadros-síntese que individualizem e facilitem a interpretação de uma parte da informação concentrada em apenso.

Convém apenas esclarecer alguns dos conceitos aqui apresentados que, resultando da transposição directa do MISSOC, poderão levantar dúvidas:

³¹ Estes regimes visam proporcionar um rendimento mínimo mensal aos cidadãos que não se encontram abrangidos por qualquer outro regime da segurança social ou não tenho acesso às prestações garantidas pelo regime de inscrição obrigatória.

1. um **direito subjectivo** é um direito que pode ser exigido em tribunal. Segundo o Prof. José Coelho Vieira, “é a atribuição normativa a uma pessoa do aproveitamento de um bem”, logo é um direito e não uma liberdade. Os direitos subjectivos podem ser condicionados quando só podem ser exercidos mediante a verificação de uma condição (por exemplo, o beneficiário ter aceite seguir um plano de inserção, como no caso do RSI português);

2. a **discricionariedade** é a margem de manobra que os agentes da administração da política têm para estabelecerem e confirmarem as condições do direito, mas, por norma, trata-se de uma discricionariedade vinculada a critérios objectivos. No entanto, alguns países acabam por associar essa discricionariedade à existência de fundos, oferecendo antes uma expectativa em vez de um direito. Há ainda situações em que o montante da prestação pode ser fixado apenas no momento de aplicação pelo profissional que acompanha o caso, condicionando seriamente esse direito. Ainda assim, importa sublinhar que o conceito de *discionário*, na maioria dos casos, não se refere ao direito mas sim à margem de manobra da administração para lhe fixar os contornos;

3. entende-se por **montante diferencial** a prestação resultante da diferença entre o valor de referência mínimo para determinado país e o valor dos rendimentos familiares considerados elegíveis para esse país.

Quadro-síntese I: Designação, princípios e destinatários das medidas de RM

País	Designação	Princípios	Destinatários
Portugal	<i>Rendimento Social de Inserção</i>	Prestação do regime não contributivo com um programa de integração social associado, com o objectivo de assegurar aos indivíduos e famílias recursos suficientes para cobrir as suas necessidades básicas, ao mesmo tempo que favorece sua integração social e profissional. Direito subjectivo. Montantes diferenciais.	Indivíduos e Famílias
Espanha	<i>Renta mínima de Inserción</i> ³²	Combater a pobreza através de apoio económico, para assegurar necessidades básicas. Direito subjectivo, não-discionário. Por vezes, sujeito ao orçamento disponível.	

³² Designação na Comunidade de Madrid. Designação e legislação variam nas 17 comunidades autónomas e nas cidades de Ceuta e Melilha (costa africana)

Dinamarca	<i>Kontanthjælp</i> (Assistência Social) <i>Starthjælp</i> (Benefício à fixação)	Apoio através de medidas de activação e prestações em géneros para pessoas sem meios suficientes por motivos específicos (doença, desemprego) Direito subjectivo, discricionário.	Indivíduos, casais. Crianças têm direito pessoal
Finlândia	<i>Toimeentulotuki</i> (Assistência Social)	Apoio dado a indivíduo ou família temporariamente sem meios suficientes para suportar custo de vida. Assegurar subsistência das pessoas de modo a cobrir as suas necessidades básicas. Direito subjectivo, discricionário. Municípios obrigados a apoiar social e financeiramente.	Direito individual
Suécia	<i>Ekonomiskt bistånd</i> (Assistência Social)		
Noruega	<i>stønad til livsopphold</i> (Prestação de Subsistência)		
Irlanda	<i>Supplementary Welfare Allowance</i> (Prestação Complementar de Bem-estar Social)	Rendimento semanal para pessoas com poucos ou nenhuns recursos.	Indivíduos e Famílias
Reino Unido	<i>Income Support</i> (Apoio ao Rendimento)	Esquema financiado pelos impostos, que serve para apoiar pessoas que não trabalham a tempo inteiro, não obrigadas a registar-se como desempregadas e cujo rendimento total está abaixo de um limite mínimo. Montante diferencial.	
Bélgica	<i>Droit à l'Intégration Sociale - revenu d'intégration</i> (Direito à Integração Social)	Garantir o direito à integração social através de um emprego ou de um rendimento, associado ou não a um projecto de integração. O rendimento de integração deve assegurar um rendimento mínimo a quem não dispõe de recursos suficientes e é incapaz de os procurar por si mesmo. Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não-discricionário.	Direito individual
Alemanha	<i>Sozialhilfe</i> (Assistência Social)	Apoiar os beneficiários a manter um nível de vida decente e a autonomizarem-se da assistência social Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não-discricionário.	Indivíduos ou membros de um agregado
França	<i>Revenu Minimum d'Insertion</i> ³³ (Rendimento	Disponibilizar, a quem necessita, um rendimento que lhes permita cumprir condições essenciais e encorajar à integração social e profissional. Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não-discricionário.	Direito individual

³³ A partir de 1 de Junho de 2009, entrará em vigor o *Revenu de Solidarité Active*. Substitui o Rendimento Mínimo de Inserção (RMI) e o Subsídio de Apoio a Famílias Monoparentais (API), ambos instrumentos constituintes dos mínimos sociais, além de incorporar outros dispositivos de incentivo do regresso ao trabalho (como o prémio de regresso ao trabalho (PRE) e o “*prime forfaitaire de retour à l'emploi*”. Destina-se a apoiar na procura de emprego beneficiários destes apoios. Como incentivo ao emprego, o RSA prevê um aumento de rendimento no retorno ao mercado de trabalho

	Mínimo de Inserção)		
Luxemburgo	<i>Revenu Minimum Garanti</i> (Rendimento Mínimo Garantido)	Lutar contra Exclusão Social. Garantir meios necessários para um nível decente de vida e medidas de integração social e profissional. O RMG pode ser uma prestação de inserção ou uma prestação suplementar para compensar a diferença entre os montantes mais elevados de RMG e a soma dos recursos de um agregado. Direito subjectivo, não-discrecionário.	Direito universal
Holanda	<i>Algemene Bijstand</i>	Prestar assistência financeira a todos os cidadãos que não conseguem manter-se ou manter-se adequadamente. Apoio apenas cobre despesas essenciais até o beneficiário se autonomizar deste apoio. Municípios podem providenciar outras prestações e apoios.	Direito individual; Agregados (a partir de um titular).
Áustria	<i>Sozialhilfe - Social assistance</i> (Assistência Social)	Apoio para proporcionar vida decente a quem dele necessita. Montante diferencial (princípio da subsidiariedade) Não-arbitrário.	Pessoas a título individual e famílias
Polónia	Pomoc społeczna (Assistência Social)	Ajudar pessoas e famílias a ultrapassar problemas que não conseguem resolver apenas com os seus recursos Direito subjectivo, discrecionário.	Residentes permanentes
República Checa	<i>Dávky pomoci v hmotné nouzi</i> (Benefícios para Necessidades Materiais)	Assegurar necessidades básicas do dia-a-dia e de habitação, através de 3 apoios: 1.Minimo de Vida 2.Mínimo de Subsistência 3.Suplemento para habitação	Residentes permanentes, trabalhadores migrantes, Cidadãos da UE
Eslováquia	<i>Dávka v hmotnej núdzi</i> (Benefícios para Necessidades Materiais)	Benefício para assegurar rendimento mínimo aos que não têm forma de manter condições básicas de sobrevivência. Direito subjectivo, não discrecionário.	Pessoas a título individual e famílias
Eslovénia	<i>Denarna socialna pomoč</i> (Assistência Social Financeira)	Prestar ajuda financeira e social a indivíduos e famílias que, por motivos que lhes são alheios, estão temporariamente incapazes de se sustentar.	Residentes permanentes
Estónia	<i>toimetulekutoetu</i> (Benefício de Subsistência)	Montante diferencial para garantir um rendimento mínimo a todos os residentes.	Indivíduos
Letónia	<i>Pabalsts garantētā minimālā</i>	Assegurar rendimento mínimo para famílias em determinadas situações. Pode ser em dinheiro ou géneros.	Cidadãos e não cidadãos a quem foi atribuído n°

	<i>ienākuma līmeņa nodrošināšanai</i> (Rendimento Mínimo Garantido)	É calculado a partir da diferença entre rendimentos familiares e limite fixado. Municípios podem pagar prestações adicionais, desde que haja orçamento para isso.	de identificação pessoal (?)
Lituânia	<i>Socialinė pašalpa</i> (Benefício Social)	Montante diferencial sujeito a prova de recursos.	Família ³⁴
Roménia	<i>Ajutor social</i> (Ajuda Social)	Esquema universal de Assistência Social, financiado pelos orçamentos locais. De acordo com princípio de solidariedade, este apoio pretende cobrir necessidades básicas através de um rendimento mínimo de apoio.	Indivíduos e Famílias
Bulgária	<i>Месечна социална помощ</i> (Prestação Social Mensal)	Montante diferencial, de titularidade discricionária, que visa apoiar cidadãos que não conseguem satisfazer as suas necessidades básicas sem a ajuda de terceiros.	Indivíduos e Famílias ³⁵
Chipre	<i>Δημόσιο Βοήθημα</i> (Assistência Social)	Assegurar um padrão mínimo de vida a pessoas (e famílias) que não têm recursos financeiros suficientes para as suas necessidades básicas e especiais. Direito subjectivo, montantes diferenciais. É um último recurso e subsidiário a outros apoios.	Indivíduo e seus dependentes
Malta	<i>Għajnunha Soċjali</i> (Assistência Social)	Direito subjectivo correspondente a uma prestação diferencial que visa assegurar um rendimento mínimo a quem não se consegue sustentar.	Titular do agregado

Desde já, sublinha-se como ponto convergente e principal elemento fundador das medidas de Rendimento Mínimo em todo o território europeu a necessidade de assegurar protecção básica a todos os cidadãos, configurando-a como um *direito mínimo de cidadania* que traz consistência ao Pacto Social, no seu sentido mais amplo.

Mas como já vimos anteriormente, e podemos confirmar através de uma leitura transversal das variáveis que dão conta das condições de acesso e das medidas específicas de estímulo à integração social e profissional, uma boa parte dos Estados-Membros, na sequência da reorientação das políticas para medidas activas que ocorreu

³⁴ desde que um elemento trabalhe, ou não trabalhe por motivos justificados: estudantes; pensionistas, incapacitados, cuidadores de dependentes, desempregados registados.

³⁵ que por razões de saúde, idade ou outras de cariz social, não conseguem satisfazer um nível básico de vida através do trabalho, rendimentos de propriedade ou assistência de quem é obrigado a isso

a partir da década de 90, submeteu o RM a critérios de activação que minimizassem os desincentivos ao emprego remunerado e evitassem as armadilhas de pobreza, condicionando este *direito* à procura activa de emprego, à disponibilidade para o trabalho ou para actividades socialmente úteis, ou à participação em acções de formação. Esta necessidade de pautar as políticas sociais por princípios de eficácia e de cidadania, tornando-as mais selectivas, orientadas e personalizadas, desafia uma aplicação mais exigente e célere e, simultaneamente, mais vulnerável a distorções, ganhando terreno a discricionariedade (in)formal que preside a estes esquemas por parte dos respectivos serviços de administração, que poderá traduzir-se em enviesamentos éticos, financeiros e burocráticos que colocam em questão toda a filosofia social das políticas.

Os países que abertamente classificaram este direito como “discricionário” são a Dinamarca, a Noruega e a Polónia, esmiuçando logo nas rígidas condições de acesso alguns dos critérios e obrigações que podem levar à redução ou cancelamento imediato do apoio por parte dos serviços locais. Já a Holanda assume que os jovens podem receber um apoio abaixo do estipulado caso os municípios achem que o incentivo produz um efeito desencorajador na procura de emprego, ao passo que a Irlanda refere que os técnicos locais têm margem de manobra para determinar os montantes das prestações mínimas em situações específicas, apesar da existência de um valor de referência determinado a nível nacional.

Também foi possível perceber (pelo cruzamento do modo de cálculo do benefício com os dados compilados pela OCDE no tópico da Governação) que, apesar de em quase todos os países serem os governos ou parlamentos a estabelecer o valor de referência mínimo com vigência em todo o território nacional³⁶, são os municípios/regiões que vão depois administrar e aplicar a medida, podendo esta ficar condicionada aos limitados orçamentos locais, caso não haja uma correspondente transferência de fundos do orçamento nacional. Há mesmo países em que o estabelecimento do limiar é totalmente delegado no nível local/regional: Áustria, Alemanha, França e Espanha. Neste contexto, compreende-se que países como Espanha e Letónia declarem este como um direito subjectivo e não-discricionário mas sujeito a restrições orçamentais

³⁶ Excepto na Noruega, em que cada município indica os seus limites mínimos a partir de orientações específicas do Ministério da Previdência Social, e na Suécia, em que a lei prevê que o governo e os municípios estabeleçam um valor em conjunto

dos governos/autarquias locais, fazendo subentender que vai depender de cada comunidade estabelecer prioridades e decidir quem vai ter *direito ao direito*, questionando-se se afinal será mesmo um direito.

Detalhemos agora outras variáveis recolhidas que permitem avaliar com melhor rigor as diferenças entre as condições de acesso à medida para os vários países.

Idade

Os limites de idade para acesso³⁷ à medida variam bastante entre países.

Quadro-síntese 2: Condição de Idade para acesso a RM

Sem Limite	Limite Mínimo	Limite máximo
NO; FI; SE; DK AT; DE CY; EE; LV; LT; BU; SK; CZ	UK (16 anos) PT; IE; BE; NE; SI; RO, PL; MT (18 anos) FR; LU (25 anos)	ES (65 anos) MT (60 anos)

Alguns países não colocam qualquer limite: os escandinavos, a Alemanha e a Áustria, e quase todos os países do modelo do leste europeu. No entanto, nos países escandinavos e no Chipre ressalva-se que os pais têm a responsabilidade de apoiar economicamente os filhos até aos 18 anos de idade, colocando assim uma barreira artificial para a idade mínima. A Alemanha é o único país a esclarecer que qualquer menor pode recorrer a esta medida por direito próprio, levando-nos a questionar se a ausência desta informação na lei resulta da omissão involuntária por parte dos legisladores.

Há depois um grupo de países que coloca claramente um limite de idade mínimo: 16 anos para o Reino Unido; 18 anos para Portugal, Irlanda, Bélgica, Holanda, Eslovénia, Roménia, Polónia e Malta; 25 anos para Luxemburgo e França. Nalguns destes países são previstas situações excepcionais como menores casados ou já com filhos (ou em

³⁷ Entenda-se por acesso as condições necessárias para requerimento e posterior titularidade do benefício.

situação de gravidez), deficientes ou incapazes para o trabalho ou com outras pessoas a cargo.

Apenas dois países colocam um limite máximo: Espanha (+65 anos) e Malta (+60 anos). Alemanha e Holanda fazem uma chamada de atenção para outras medidas de assistência específicas para quem ultrapassa a faixa dos 65 anos, tal como a pensão social.

Duração da Prestação

Muito se tem debatido sobre os efeitos perversos que a prestação monetária pode ter se a sua duração não for temporária, como o desincentivo ao trabalho/incentivo à preguiça e a “armadilha da pobreza”, trazendo à colação os chavões da subsídio-dependência e do assistencialismo.

Quadro-síntese 3: Duração da Prestação

Ilimitada	Limitada
DK; FI; SE; NO	SK (24 meses)
IE; UK	ES; PT (12 meses)
BE; DE; LU; NE; AT	FR; SI; LV; LT (3 meses)
PL; RO; BU; CY; MT	EE (1 mês)
	PL; BU

Observa-se, pois, que em termos legislativos, este receio não se manifesta, dado que a maioria dos países o estatui como de duração ilimitada, ainda que depois o sujeitem às condições de necessidade o que obriga a verificações periódicas da manutenção das dificuldades.

Outros países estipulam o período de duração da prestação, ainda que depois seja possível renová-la por igual período, mediante prova de recursos, enquanto a situação dos beneficiários não se alterar: Espanha e Portugal, doze meses; Lituânia, três meses; Estónia, um mês.

Trata-se de opções legislativas que podem não estar tão distantes assim entre si: tudo depende da duração da situação de necessidade. Se ela for curta, mesmo os países de regime de duração ilimitada, suspendem a prestação; no caso dos de duração limitada, prolongam a prestação para além do prazo limite. A diferença é que neste segundo caso o prolongamento não é automático, mas a pedido. Portugal já mudou de regime com a passagem do RMG para o RSI.

Depois há todo um conjunto de situações especiais que singularizam as prestações e os respectivos países, quase todos localizados no leste europeu: na Bulgária, os desempregados em idade activa vêm o apoio interrompido por um ano a cada dezoito meses consecutivos que dele beneficiaram; na Letónia, o apoio é concedido por três meses e pode ser renovável por um período inferior a nove meses por ano; na França, também é atribuído por três meses com possibilidade de renovação de três a doze meses; na Eslovénia, três meses também, podendo prorrogar até seis meses ou um ano, se as condições não se alterarem; na Eslováquia, a duração é de dois anos, após os quais o RM passa a ser da responsabilidade dos Municípios; Na Polónia, temos a situação mais curiosa, pois existem duas medidas diferentes, uma de duração ilimitada para inactivos, e uma duração limitada e discricionária, para os activos, ou seja, a grande maioria das pessoas envolvidas.

Determinação do valor mínimo

Na determinação do mínimo, as leis podem prever alguns indicadores específicos. Temos, a título de exemplo, os casos da Alemanha, Áustria, Chipre e Lituânia, em que o limiar calcula-se por referência às necessidades básicas da população, identificadas através de um "cabaz de bens" ou indicadores estatísticos. Já na Holanda, Luxemburgo e Malta, representa uma fracção do salário mínimo, em Portugal está vinculado ao Indexante de Apoios Sociais³⁸ e na Dinamarca é 60% do subsídio de desemprego para as famílias sem filhos e 80% para aquelas com filhos.

Nos restantes países, não conseguimos perceber qual a base de cálculo que deu origem ao valor de referência do RM.

³⁸ Em termos práticos, está indexado ao valor da Pensão Social, cuja indexação ao IAS é idêntica.

A este propósito, retoma-se a controversa questão levantada pelo pensamento mais liberal que entende que prestações elevadas desincentivam ao trabalho, ao passo que o pensamento movido por princípios de justiça social advoga prestações de montante suficientemente elevado que permitam viver com dignidade. Mais uma vez, as dinâmicas ideológicas que atravessam o aparelho estatal, acabam por ser espelhadas no modo como são determinados os mínimos e nos montantes concedidos pelos respectivos países. Atente-se, pois, noutras dimensões de análise que permitirão extrapolar com mais segurança os efeitos políticos das várias ideologias em campo.

Rendimentos considerados

Em relação aos rendimentos do indivíduo ou agregado considerados ou não para o cálculo, há diferenças assinaláveis entre países, que merecem aqui uma nota, apesar de não estarem versadas nos quadros em anexo.

Assim, quanto a apoios ou bolsas de estudo, são excluídos em Portugal, Alemanha, Áustria, Estónia, Eslováquia e Eslovénia. Apoios relativos há habitação também não são considerados em Portugal, Alemanha, Reino Unido e Estónia. As prestações familiares são excluídas do cálculo dos rendimentos na Irlanda, Luxemburgo, Chipre, Portugal, Malta e Roménia, enquanto que os abonos para menores não estão incluídos no Reino Unido, Chipre, Eslováquia e Eslovénia.

Deixamos apenas alguns exemplos que permitam compreender que, através da exclusão destes rendimentos para o cálculo do valor mínimo, estes países visam compensar algumas categorias sociais mais vulneráveis dentro da pobreza, nomeadamente as famílias numerosas, as crianças, os idosos, etc.

Há depois uma crescente política de isenção de rendimentos provenientes de trabalho, como forma de motivar os beneficiários a optar pelo mercado de trabalho³⁹. Mais à frente aprofundaremos esta questão. Seguem-se alguns exemplos: Portugal (20% dos rendimentos do trabalho), Reino Unido (pequena parte dos rendimentos do trabalho semanal), Holanda (parte do rendimento do trabalho parcial); Bélgica (dedução de um

³⁹ Uma outra aliciante com este fim é a prorrogação das prestações por tempo determinado, acumulando com os rendimentos auferidos pela entrada no mercado de trabalho, que vão sendo progressivamente reduzidas até ao cancelamento final.

valor fixo de rendimentos de trabalho), Dinamarca (1,8 € por hora de trabalho), Finlândia (20% do rendimento do agregado familiar, até um máximo € 150), Chipre (86 euros por mês de rendimento do trabalho, com aumento para algumas categorias), Eslováquia (25% dos rendimentos salariais), etc

Montante das Prestações

Nos países analisados, em regra os montantes têm natureza "diferencial", ou seja, o valor atribuído através destes esquemas resulta da diferença entre os rendimentos do agregado considerados e o valor máximo determinado por cada país como mínimo de sobrevivência.

Há, no entanto, países que além de estabelecerem estes limites de rendimento por indivíduo, determinam também valores máximos por agregado familiar. Atente-se nos casos da Espanha, França e Letónia.

Também a maioria dos Estados isenta o valor de RM de tributação. As excepções são a Dinamarca, Luxemburgo, Espanha e Holanda.

Incontornavelmente, um aspecto central da análise é a importância dos valores envolvidos no rendimento mínimo. No entanto, não é tarefa fácil perceber a generosidade dos diversos padrões de rendimento mínimo, uma vez que é necessário levar em consideração as seguintes questões:

- a) as prestações atribuídas resultam de um diferencial, logo os valores de referência são meramente indicativos e os montantes efectivamente atribuídos não são fixos, o que dificulta as comparações;
- b) ainda que se assuma que os requerentes não têm quaisquer meios, para assim utilizarmos os limiares considerados mínimos por cada país, muitas são as variáveis tidas em conta nas provas de recursos (*means-tested*), e posteriormente no cálculo da prestação, como por exemplo a idade das crianças ou o grau de incapacidade dos adultos, etc.

- c) a informação recolhida na base MISSOC apenas refere os montantes e dá exemplos concretos, mas não permite tirar conclusões fiáveis sobre a eficácia da medida, uma vez que é necessário ter em conta as condições de vida e o poder de compra nos vários países europeus aqui analisados.

Ainda assim, levámos a cabo um exercício simples de comparação dos montantes das prestações entre os vários países. Para efeitos de exemplificação destas prestações pecuniárias mínimas atribuídas, excluímos os apoios especiais, ajudas suplementares, majorações e outros benefícios familiares, nomeadamente os apoios à habitação, que teriam um forte impacto nos recursos disponíveis das famílias, ainda que apareçam listados nos quadros em anexo, de modo a obter-se uma visão mais global dos respectivos esquemas de rendimento mínimo. Aqui procurámos somente cotejar os valores de referência de Rendimento Mínimo de cada país, partindo do princípio perfilhado pelos países que introduziram medidas de RM: todos aqueles que estão abaixo de um certo limiar de condições económicas são potenciais beneficiários das medidas, tendo subjacente um princípio universalista que impõe à partida um grau de selectividade, como já vimos.

Relativamente às tipologias familiares, adoptámos quatro: adulto isolado; casal sem filhos, família monoparental (1 filho); família nuclear (2 filhos). Uma vez que alguns países submetem os valores de cálculo relativos a menores a faixas etárias, optámos por seleccionar sempre crianças com 14 anos.

Quadro-síntese 4: Montantes da Prestação para 2008 (em €)

País	Valor Ref. ^a	Isolado	Família monoparental (1+1)	Casal sem filhos	Família nuclear (2+2)	Relações entre montantes
Portugal	181,91	181,91	272,87	363,82	545,73	- 100% p/ 1º adulto - 100% p/ 2º adulto - 70% p/ adultos seguintes - 50% p/ cada menor - 60% p/ cada menor a partir da 3ª criança
Espanha - Madrid		354	460	460	509,40 (IPREM)	- 1ª pessoa: 354 - 2ª pessoa: 106 - 3ª pessoa e seguintes: 70 Limite máximo prestação = valor IPREM
Dinamarca		1236	1643			- 80% subsídio máximo de

						desemprego - 60% p/ pessoas sem filhos
Finlândia		399,10	678,47	678,48	1237,21	- 100% p/ 1º adulto - 85% p/ adulto seguinte - 63 a 73% p/ menores, varia com faixa etária
Suécia		375	607	615	1104	
Noruega	590	590	967,6	979,4	1734,6	- 100% p/ 1º adulto - 66% p/ outros membros adultos do agregado - 38 a 64% p/ menores, varia com faixas etárias
Irlanda	857€	857	961	1423	1634	- 100% p/ 1º adulto - 66% p/ 2º adulto - menores: varia entre 32 e 36% (inclui prestações familiares)
Reino Unido	329,33€	329,33	632,32	434,72	1205,36	- 100% p/ 1º adulto: - 32% p/ 2º adulto - 92% p/ 1ª criança - 142% p/ 2ª criança - 184% p/ 3ª criança
Bélgica	465,07€	697,61	930,14.	930,14	930,14 [c/ prestação fam.=1430]	- 150% p/ pessoa isolada - 100% p/ co-habitante - 200% p/ pessoa com familiares dependentes
Alemanha	351€	351	631,8	666,9	1298,7	- 100% p/ pessoa isolada ou cabeça casal - 90% p/ companheiro/a - 80% p/ membros agregado ≥14 anos - 60% p/ membros agregado <14 anos
França	447,91	447,91	671,87	671,87	940,62	- 100% p/ pessoa isolada ou cabeça casal - 50% p/ 2º adulto - 30% p/ os seguintes - 40% para cada pessoa depois da 3ª, excluindo o co-habitante/companheiro
Luxemburgo	1146,50	1146,50	1250,79	1719,78	1928,36	-100% p/ isolado ou 1º membro agregado - 50% p/companheiro/a - outros adultos; - 19 a 22% p/ crianças
Holanda	607,50	607,50	850,36	1214,79	1214,79	- 100% p/ isolado ou 1º membro do agregado - 100% p/ 2º adulto - 14 a 19% p/ menores (inclui benefícios familiares)
Áustria (varia entre estados federais)		439 a 542,30	376,80 a 492,50	644,30 a 804	1160,90 a 1372,40 [c/ prestação fam incluída]	
Polónia	142	124 a 132				Rendimentos máximos: - isolado: 142 - cada membro: 104 Prestação periódica variará entre 5,95€ e 124€ Prestação permanente variará entre 8,93€ e 132€
República	139	131	203	239	379	Mínimo de Vida: - isolado: 131

Checa						- 1ª adulto agregado: 121 - a partir 2ª adulto: 109 - crianças: varia entre 67 e 94
Eslováquia	179	56	93	96	132	Mínimo de subsistência: - 100% p/ 1º adulto (179) - 70% p/ outros adultos - 45% p/ crianças Montantes-base cálculo necessidades materiais: 1. isolado: 56 2. fam. monoparental (1-4 filhos): 93€ 3. casal sem filhos: 96 4. casal c/ 1-4 filhos: 132
Eslovénia	212,97	212,97	340,75	362,05	489,83	- 100% p/ isolado - 70% p/ adulto seguinte - 30% p/ crianças - +30% p/ fam.monoparental
Estónia	64	64	128	115	217	-100% p/ isolado ou 1º adulto do agregado - 80% p/ pessoa seguinte
Letónia	38	38	65	77	128	
Lituânia	83	74	135	149	270	benefício mensal é 90% da diferença entre rend. família e rend. suportado pelo Estado: 83€/pessoa
Roménia	27	27	39	50	64	- 100% p/ 1º adulto - famílias com 2 membros: 50€; com 3 membros: 69€; com 4 membros: 86€;...
Bulgária	28	19	54	37	88	- 165% p/ >75 isolados - 140% p/ >65 isolados - 100% > 65 - 73% p/ <65 isolados - 100% p/ membros com 50% capacidade reduzida - 66% p/ cd adulto de casal - 91% p/ crianças 0-16
Chipre	425	425	637,50	637,50	1062,50	- 100% p/ titular - 50% p/ adulto dependente ou ≥14 anos - 30% p/ adulto dependente ou <14 anos
Malta	369,11	369,11	404,52	404,52	475,34	

À primeira vista, e depois de dadas estas explicações, sobressaem os casos do Luxemburgo e da Dinamarca, em que a prestação base para indivíduos isolados ultrapassa a fasquia dos 1000€ por mês. Entre os 500€ e os 1000€, temos a Noruega, Irlanda, Bélgica, Holanda e algumas regiões austríacas. Os restantes situam-se na faixa abaixo dos 500€, sendo que dentro deste intervalo, destacam-se alguns dos países que recentemente aderiram à EU pelos montantes particularmente baixos. Veja-se os casos dos países do Báltico, Bulgária e Roménia.

Mais à frente, vamos tentar comparar estes números recolhidos no MISSOC (ainda que para anos anteriores) com outras variáveis europeias, de modo a poder extrapolar com maior rigor e acuidade algumas conclusões sobre este tópico de análise.

Requisitos relativos ao emprego

Já mencionámos acima que uma das características mais distintivas destes esquemas de RM é a presença de requisitos relacionados com o trabalho, emprego, formação ou ocupação.

De facto, mais do que o simples direito de subsistência, procura-se reconhecer nos titulares o direito à inserção através do seu contributo útil para a sociedade, pois ao considerar-se os indivíduos como cidadãos activos e não apenas como “assistidos”, introduz-se uma filosofia de cidadania claramente distante da clássica relação paternalista entre o Estado e o assistido, geradora de dependência e subordinação (Castel, 1995; Paugam, 1998).

Quadro-síntese 5: Condições de acesso relativas ao emprego e medidas de reinserção socioprofissional

País	Condição de acesso	Medidas de estímulo à integração social e profissional
Portugal	Disponibilidade para emprego, formação, ocupação e integração	Estas medidas fazem parte do programa de inserção social que, em conjunto com a prestação, visam criar condições favoráveis à integração socioprofissional dos titulares e respectivas famílias
Espanha	Capacidade para trabalhar; Beneficiários têm que participar num programa individual de reintegração	Medidas fazem parte dos programas sociais das Comunidades Autónomas para combater a pobreza. Quase sempre estão associadas medidas de ocupação, requalificação profissional, integração,...
Dinamarca	Adultos têm de ter esgotado possibilidade de encontrar emprego; Se não tiverem outros problemas, têm de procurar activamente (autoridade local pode reduzir ajuda, caso haja outros problemas) Aceitação de medidas de activação. Pagamento da ajuda é	Requalificação, formação profissional, formação escolar, empregos flexíveis, outras medidas activas. Municípios devem oferecer empregos flexíveis a pessoas com capacidade de trabalho reduzida

	suspenso até oferta ser aceite ou se repetidamente faltar a ofertas de emprego no quadro da activação.	
Finlândia	Adultos têm de se auto-sustentar e procurar emprego de acordo com as suas necessidades, desde que sejam capazes de trabalhar	Algumas medidas de activação para beneficiários jovens e de longa-duração
Suécia	Adultos têm de se auto-sustentar e procurar emprego de acordo com as suas necessidades, desde que sejam capazes de trabalhar	No caso das pessoas disponíveis para emprego, há ligação às medidas activas
Noruega	Adultos têm de se auto-sustentar e procurar emprego de acordo com as suas necessidades, desde que sejam capazes de trabalhar Necessidade de uma negociação razoável para receber apoio socioeconómico (exº: no caso de desemprego, terá que trabalhar com serviços públicos de emprego para encontrar trabalho ou formação, ou mesmo trabalhar para o município)	Programa de Qualificação individual (duração de 2 anos): actividades orientadas para o trabalho, por pessoas pouco ou nada qualificadas. Participantes têm de aceitar proposta de trabalho adequado em qualquer momento.
Irlanda		Prestação para quem volta a trabalhar. Prestação para quem volta a estudar.
Reino Unido	Não tem que haver disponibilidade para emprego, para isso há outra prestação mais indicada – <i>Jobseekers allowance</i>) Reuniões para aconselhamento são obrigatórias, no caso inglês	Rendimentos provenientes do trabalho, até um determinado valor, são ignorados para o cálculo da prestação. Reuniões de aconselhamento para famílias monoparentais são obrigatórias. Serviços apoiam-nas na procura de trabalho. Sistema de impostos e benefícios desenvolvido no sentido de encorajar emprego/integração profissional.
Bélgica	Disponibilidade para emprego (excepção por motivos de saúde)	No caso de emprego ou formação profissional (max 3 anos), os rendimentos vindos desta integração serão apenas tidos em conta depois da dedução de um montante mensal fixo indexado de 212,44€. Rendimento irregular provindo de actividades artísticas (até 2549€ / ano) não conta. Outras medidas para rendimentos de estudantes.
Alemanha	Disponibilidade para aceitar um emprego, mesmo que tenham capacidades reduzidas. A assistência inclui, além da oferta do emprego, a preparação e orientação dos titulares. Aceitação obrigatória.	Assistência inclui informação e, se necessário, preparação de contactos e acompanhamento na visita a serviços sociais e ocasiões de participação activa na vida comunitária. Quando beneficiários possuem alguma capacidade para trabalhar, assistência inclui oferta de emprego. (Parte dos rendimentos do trabalho não são tidos em conta para cálculo da prestação social)
França	Disponibilidade para formação, integração ou actividades de emprego, com base no contrato de integração.	Contrato de inserção+ rendimento mínimo de actividade: durante o período de contrato, a pessoa recebe

	Pode ainda participar em actividades de integração social propostas pelo Departamento	um rendimento mínimo correspondente ao nº de horas que trabalhou. Apoios dados à entidade empregadora são deduzíveis. Total ou parcial acumulação de salário com prestação é possível. Bolsa para formandos ou estagiários.
Luxemburgo	Disponibilidade para participar em medidas activas. Beneficiários não podem ter abandonado ou reduzido o tempo de trabalho sem uma justificação válida, ou não ter sido despedido/a por razões “sérias”	Concessão de uma bolsa de integração quando o beneficiário assina um contrato de inserção, participa numa actividade de integração e aceita um emprego proposto pelos Serviços Públicos de Emprego.
Holanda	Cada “receptor” (e respectivo companheiro/a) deve procurar trabalho, aceitar emprego conveniente, estar registado no Centro de Emprego. Circunstâncias especiais: situação médica, cuidar de crianças <5 anos, ... Perante tentativas falhadas, serviços sociais devem ajudar a procurar emprego ou formação e requerente não pode recusar cooperar com plano de acção.	Planos de acção detalhados: técnicas de procura de emprego (entrevistas); experiências de trabalho; participação em programas de integração social. Parte de rendimentos provenientes do trabalho (part-time) não é contabilizada, de forma a estimular procura de emprego.
Áustria	Disponibilidade para aceitar emprego conveniente	Não tem medidas específicas.
Polónia	Disponibilidade para trabalhar, fazer formação ou actividades de integração socioprofissional. <u>Prestação permanente:</u> pessoas sem idade ou condições físicas para trabalhar e/ou cujo o seu agregado também manifeste essas limitações. <u>Prestação periódica:</u> problemas financeiros devido a desemprego, doença crónica ou incapacidade	Não tem medidas específicas.
República Checa	Disponibilidade para trabalhar (excepto pessoas com +65 anos, pensionistas, deficientes, pais com crianças pequenas, pessoas que tomam conta de dependentes, pessoas temporariamente doentes)	É condição de elegibilidade lutar para alcançar a autonomia. Antes da atribuição do benefício, é realizado trabalho social com indivíduos e famílias.
Eslováquia	Disponibilidade para aceitar emprego conveniente, formação ou serviços comunitários	Apoio a diferentes grupos de desempregados vulneráveis: <25 ou <50 anos; deficientes, DLD's, com mais 3 filhos, residentes em regiões com elevadas taxas desemprego, ...

		Há benefícios para desempregados e para entidades empregadoras.
Eslovénia	<p>Desempregados voluntários não são elegíveis.</p> <p>Participação em medidas activas deve ser considerada antes da atribuição do benefício.</p> <p>Poderá ser assinado um contrato com o Centro de Atendimento Social no sentido de estipular obrigações do beneficiário (reabilitação, tratamento, médico, etc)</p>	<p>Aconselhamento e apoio à autonomização;</p> <p>Contrato entre Centro de Atendimento Social e beneficiário, em que este se compromete a procurar resolver problemas de forma activa;</p> <p>Titulares têm prioridade em medidas de emprego activas;</p> <p>Empregador tem benefícios por empregar beneficiários deste apoio</p>
Estónia	<p>Municípios podem recusar benefício a pessoas que reúnem capacidade para trabalhar (entre 18 anos e idade para receber pensão), que não trabalham nem estudam, e recusaram repetidamente ofertas de trabalho ou participação em programas de reabilitação ou educação promovidos pelo poder local.</p>	<p>Frequência de programas de reabilitação ou educação a cargo dos municípios.</p>
Letónia	<p>Desempregados devem estar registados nos serviços de emprego, procurar por conta própria, e aceitar ofertas convenientes</p> <p>Todos os beneficiários devem ainda cooperar com Assistentes Sociais, no sentido de ultrapassar a sua situação: acompanhamento personalizado, cedência de informações, aceitação de exames médicos, participação em reabilitação médica e social, aceitação de medidas que promovam emprego</p>	<p>Aceitação de tratamento médico e reabilitação (drogas e álcool) e participação em medidas de promoção de emprego (formação, empregos temporários na comunidade, etc)</p> <p>Quando beneficiário começa a trabalhar, é concedido apoio por mais 3 meses, embora em montantes cada vez menores.</p>
Lituânia	<p>Pessoas em idade de trabalhar devem estar registadas nos serviços de emprego públicos e devem estar disponíveis para emprego, formação ou reconversão.</p> <p>Recusa pode levar à suspensão ou cessação do benefício.</p> <p>Necessária prova de recursos.</p>	<p>Não tem medidas específicas.</p>
Roménia	<p>Indivíduos ou membros de agregados beneficiários devem manifestar disponibilidade para trabalhar caso cumpram os seguintes requisitos: idade entre os 16 anos e a reforma; capacidade para trabalhar; falta de</p>	<p>A prestação é majorada em 15% se pelo menos um dos membros do agregado trabalhar</p>

	salário ou outro rendimento; não frequentem o ensino.	
Bulgária	<p>Desempregado/a deve estar inscrito nas Direcções-Gerais de Emprego pelo menos 9 meses para pedir o apoio e não ter rejeitado qualquer proposta de trabalho ou qualificação pelos Centros de Emprego</p> <p>Isenções: pais de crianças <3 anos; pessoas com capacidade reduzida permanente de pelo menos 50%; portador de doenças mentais; cuidador de dependentes; grávidas de pelo menos 3 meses; maiores de 18 anos que permanecem no ensino formal, etc</p>	Desempregados beneficiários são incluídos em programas de emprego. Quem recusa, não poderá aceder a apoio por um ano.
Chipre	Tomando em conta circunstâncias pessoais e familiares, pessoas saudáveis e em idade activa <u>devem procurar todo o tipo de trabalho</u> ou aceitar ofertas de formação.	<p>Bolsa para equipamento profissional ou formativo (até 1709€);</p> <p>Parte de rendimentos de trabalho pode não ser contabilizado para cálculo da prestação;</p> <p>Apoio não é cessado no primeiro ano, mas montantes vão decrescendo;</p> <p>Prestações adicionais para públicos mais vulneráveis com vista a integração social</p>
Malta	Receptores da medida estão obrigados a procurar emprego conveniente	<p>Apoio durante 12 semanas para quem promove auto-emprego;</p> <p>Programa básico de emprego;</p> <p>Esquema de trabalho comunitário e incentivo especial para a formação, para maiores de 40 anos;</p> <p>Programa de literacia para o emprego;</p> <p>Curso de competências profissionais;</p> <p>Apoios para empregadores; etc</p>

Curiosamente, os únicos países a omitirem estes requisitos são os anglo-saxónicos, onde a cultura do *welfare-to-work* está mais enraizada. A explicação encontra-se em prestações como a *Jobseekers Allowance*, isto é, ambos os países criaram mecanismos de apoio próprios para promover o regresso ao trabalho por parte dos trabalhadores desempregados em situação de carência.⁴⁰

⁴⁰ No Reino Unido, ainda assim, há um requisito que obriga os beneficiários do RM a participarem em reuniões de aconselhamento com os tutores que lhes forem designados aquando do deferimento da prestação.

Também a Alemanha, desde 2005, passou a encaminhar os desempregados para uma medida idêntica à anglo-saxónica, deixando no seu esquema de RM apenas os públicos sem capacidade para o trabalho ou com capacidade reduzida. Estes últimos, ainda assim, têm que estar disponíveis para emprego adequado às suas limitações.

O contraponto é-nos dado pelos países escandinavos à excepção da Dinamarca (Finlândia, Suécia e Noruega), cuja exigência do programa em matéria de compromissos de emprego se afigura bastante “suave”, uma vez que apenas refere de forma muito genérica que os beneficiários do apoio devem procurar um emprego que lhes permita o sustento e a independência das prestações sociais. Destoa aqui a Dinamarca, que em troca dos seus generosos apoios pecuniários, estabelece funções precisas para os beneficiários das medidas no âmbito da activação, em que o requerente e parceiro/a são obrigados a trabalhar ou a procurar activamente trabalho, prevendo um regime de sanções a aplicar a todos aqueles que não cumpram esses programas.

Também a Holanda mostra rigidez nos requisitos referentes a emprego, especialmente com os beneficiários mais jovens, exigindo que cada beneficiário da medida e parceiro/a estejam registados nos serviços públicos de emprego, procurem activamente e aceitem emprego, caso haja alguma proposta de colocação. Há também penalidades previstas para os que não cooperam, que podem inclusive levar à cessação da prestação.

Dentro do modelo de Leste, há um grupo de países que se revela bastante rigoroso também com as condições de acesso relativas ao emprego: Estónia, Letónia, Lituânia, Bulgária. O mesmo acontece com Malta.

Nos restantes países, há indicações gerais que variam entre a disponibilidade para emprego/formação ou para um programa de inserção mais completo, subscrevendo uma lógica menos punitiva e mais emancipadora, centrada na (re)inserção activa dos receptores das medidas. (Portugal, Espanha, Luxemburgo, França, Alemanha, Bélgica, Áustria, República Checa, Roménia, Polónia, Eslováquia, Eslovénia⁴¹, Chipre).

⁴¹ Uma nota original a este propósito para a Eslovénia, em que a participação activa dos beneficiários é avaliada *a priori* da atribuição do benefício, sendo depois assinados contratos com os serviços sociais

Em países como Portugal, Espanha, França, Luxemburgo, Holanda, Eslovénia, há uma menção inequívoca ao contrato individual assumido entre o Estado e o beneficiário (ou agregado familiar) onde ficam acordados os termos de participação na reinserção social e profissional, recaindo, em última análise, nos trabalhadores sociais responsáveis por esta negociação e acompanhamento a decisão sobre a manutenção do direito face ao incumprimento ou à não aceitação de algum dos termos propostos.

Antes de passarmos ao tópico seguinte, seria pertinente fazer-se aqui uma reflexão sobre a crescente tendência de transformação do Estado Providência passivo e indemnizatório num Estado de Bem-Estar Social activo e regulador, em última instância promotor da *flexigurança*, conceito inovador que radica numa combinatória entre garantias sociais e flexibilidade do sistema e do mercado de trabalho. No contexto desta análise, a Holanda é disso um bom exemplo, e a França, através do seu novo esquema que vai entrar em vigor ainda durante este ano, segue-lhe os passos, correndo-se o risco de alterar consideravelmente o significado estratégico destas políticas sociais ao querer transformá-las em armas de combate à crise instalada, através da promoção da precariedade laboral.

Outros requisitos

Na maior parte dos países, o RM exige que estejam esgotados todos os outros possíveis recursos disponibilizados pela Protecção Social, sendo que alguns países classificam mesmo esta como uma medida de “último recurso” (Suécia, Finlândia, Noruega, Holanda, Bélgica, Áustria, Bulgária, Polónia, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia).

Há ainda países que se socorrem de outros expedientes para limitar mais o acesso ao rendimento, pois prevêem que os seus potenciais beneficiários reclamem previamente o direito a receber assistência financeira por parte de familiares. (Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo, Bulgária, Chipre, Letónia e Eslovénia – *maintenance payments*).

mediante a disponibilidade manifestada. Coerentemente, a medida não está sequer prevista em casos de desemprego voluntário.

Outros direitos associados

São ainda facultadas medidas especiais para facilitar o acesso a determinados bens e serviços essenciais, como os cuidados de saúde e habitação condigna, de modo a contribuir de forma integrada para a inserção na comunidade das pessoas mais desfavorecidas.

Quadro-síntese 6: Direitos associados na Saúde e Habitação

País	Saúde	Habitação
Portugal	Cobertura pelo Serviço Nacional de Saúde	Apoio especial para habitação previsto na medida
Espanha	Estado faculta prestações em géneros (<i>benefits in kind</i>) na área da saúde para pessoas sem recursos; Cobertura geral dos serviços de saúde	
Dinamarca	Serviços de saúde de acesso livre para todos os residentes	Apoios para habitação (suplementares aos mínimos ou integrados em prestações próprias)
Finlândia		
Suécia		
Noruega		
Irlanda	Acesso a um conjunto de serviços de saúde, com base no baixo rendimento	Há um apoio suplementar dentro da prestação geral, dependente de certas condições
Reino Unido	Alguns tratamentos e bens são gratuitos ou comparticipados	Apoios para alguns custos com habitação, mas há um apoio concreto para este item ("housing benefit")
Bélgica	Gratuidade do seguro voluntário para doença	Prestação para aquecimento
Alemanha	Protecção no caso de doença, tomando em conta contribuições para este seguro. Não-assegurados ficam cobertos pelos fundos para doença a cargo da assistência social	Custos para habitação e aquecimento adequados completamente cobertos
França	Prestações em géneros do sistema geral que cobre doenças e maternidade ou sistema de cobertura universal do sistema de saúde	Prestação para habitação social para beneficiários do RMI
Luxemburgo	Titularidade de um seguro de saúde	Apoio adicional para renda (Max 123,95€)
Holanda	Beneficiários estão sujeitos ao "acto de Seguro de Saúde", pagando uma determinada contribuição	Por princípio, não há apoios especiais para habitação. Mas, em certos casos, a pessoa poderá ser elegível para um subsídio de apoio ao arrendamento.

Áustria	Assistência social cobre despesas do seguro por doença	Apoios para habitação decente são contabilizados ou cobertos por apoios adicionais
Polónia	Assistência social cobre cuidados de saúde quando pessoa não tem recursos e não está abrangida por nenhum seguro de saúde	Autoridades legais providenciam abrigo para desabrigados. (?)
República Checa	Taxas moderadoras para consultas e internamentos. Isenção para pacientes com privações materiais	Prestação para habitação
Eslováquia	Cuidados de saúde disponíveis para todos os residentes. Prestação para cuidados de saúde disponível apenas para quem receba apoios para necessidades materiais	Benefício para habitação para titulares deste apoio
Eslovénia	Beneficiários de ajuda social e financeira permanente têm direito a seguro de saúde	Prestação suplementar para apoio ao pagamento de rendas
Estónia	Primeiros Socorros são financiados pelo orçamento geral. Para acesso aos serviços, é necessária uma carta de garantia dos serviços locais (municípios)	Apoio à habitação faz parte do cálculo do benefício
Letónia	[remete para Cuidados de Saúde]	Benefício concedido por municípios
Lituânia	[remete para Cuidados de Saúde]	Reembolso de despesas com aquecimento e água
Roménia	Beneficiários de ajuda social cobertos pelo esquema de cuidados de saúde	Prestação para aquecimento
Bulgária	Pessoas que recebam permissão do Ministério da Saúde para aceder a tratamentos fora do país, poderão beneficiar de uma prestação para apoiar nas suas despesas e de acompanhantes	Apoio para rendas camarárias ou para aquecimento
Chipre	Cuidados de saúde em hospitais públicos são gratuitos para beneficiários da medida	Prestação para arrendamento, apoio para reparações
Malta	Cuidados de saúde em hospitais públicos são gratuitos, assim como produtos farmacêuticos, para beneficiários da medida	Prestação para arrendamento, apoio para aquecimento, água, gás, electricidade e telefone

Em relação à saúde, há países que têm cobertura universal, como Portugal, Espanha, todos os nórdicos e a Eslováquia. Outros, como a França, Holanda, República Checa, prevêm o acesso gratuito ou participado a determinados serviços de saúde ou

garantem a cobertura destes serviços através da Assistência social, como a Polónia. Há ainda países que financiam mesmo um seguro de saúde para estes cidadãos, são eles a Bélgica, Alemanha, Luxemburgo, Eslovénia.

Em relação à habitação, quase todos contemplam algum tipo de apoio, seja como prestação suplementar dentro do RM, seja através de outras prestações de direito individual. Nos países em que as condições climatéricas são mais adversas, há apoios para o aquecimento. Como em todos os outros domínios, há uns que são mais generosos e disponibilizam habitações sociais ou apoiam significativamente nas rendas, enquanto que outros, colocam sérias restrições aos valores de rendas apoiados ou ao tipo de habitação passível de apoio.

1.2 Os Esquemas de Rendimento Mínimo em números⁴²

Após a análise da legislação sobre os esquemas de RM, procurou-se recolher alguma informação estatística sobre a eficácia e a eficiência destas medidas na mitigação da pobreza.

Em termos europeus, esta informação é muito escassa. Apesar do manifesto interesse de indicadores como o *take up* da medida, apenas dois países se lhe referem: Portugal e Reino Unido. Alguns trabalhos têm vindo a ser feitos sobre a avaliação destas medidas, mas raramente ancorados numa perspectiva de comparação europeia, surgindo antes centrados em avaliações nacionais ou regionais.

Depois de uma aturada pesquisa pelas páginas electrónicas de estatística dos respectivos institutos nacionais ou pelas correspondentes às organizações governamentais que se ocupam desta temática⁴³, foi possível recolher alguma informação. Segue-se um quadro onde estão elencados os países pesquisados e a designação oficial sobre a informação encontrada nestas fontes.

⁴² Para este sub-capítulo, agradece-se a partilha de conhecimento matemático de Rita Figueiras, empregue na elaboração dos vários gráficos

⁴³ Estas referências aparecem condensadas através dos links seguintes:

http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_34819_2084362_1_1_1_1,00.html

http://statbel.fgov.be/info/links_en.asp

Quadro 7. Designação das medidas de Rendimento Mínimo

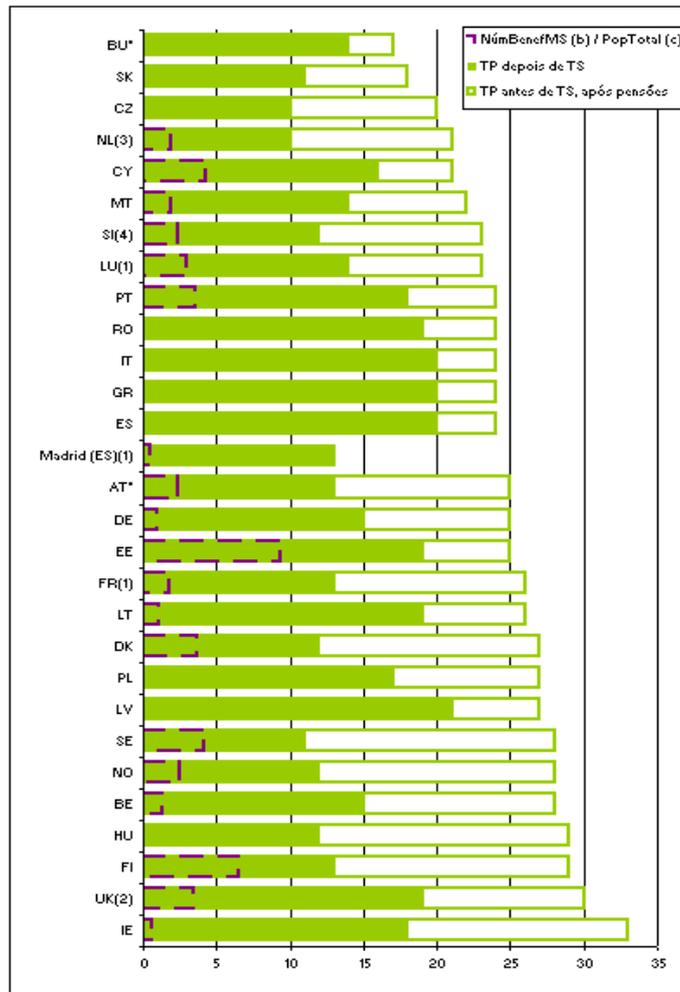
Sigla	País	Medida
BE	Bélgica	Droit à l'Intégration Sociale
BG	Bulgaria	informação indisponível
CZ	República Checa	informação indisponível
DK	Dinamarca	Economic Help to Maintenance (maintenance assistance, rehabilitation, activated recipients of cash benefits, introductory benefits, benefits connected to flexible jobs)
DE	Alemanha	Public Assistance – social benefit (old age and reduced earning capacity)
EE	Estónia	Subsistence benefits
IE	Ireland	(Basic) Supplementary Welfare Allowance
GR	Grécia	Sem esquema geral
ES	Espanha	Comunidade de Madrid: Renta Mínima de Inserción
FR	França	Revenu Minimum d'Insertion
IT	Itália	Sem esquema geral
CY	Chipre	Public Assistance
LV	Letónia	informação indisponível
LT	Lituânia	Social Assistance Benefit
LU	Luxemburgo	Revenu Minimum Garanti
HU	Hungria	Sem esquema geral
MT	Malta	Social Assistance
NL	Holanda	Benefits Income Support
AT	Áustria	Social Assistance
PL	Polónia	Social Assistance Benefit (monetary assistance: permanent, temporary, appropriated)
PT	Portugal	Rendimento Social de Inserção
RO	Roménia	informação indisponível
SI	Eslovénia	Financial Social Assistance (limited, permanent, extraordinary)
SK	Eslováquia	informação indisponível
FI	Finlândia	Social Assistance (primary social assistance, preventive social assistance, assistance paid to persons participating in the rehabilitative work experience programme)
SE	Suécia	Social Assistance
UK	Reino Unido	Income Support
NO	Noruega	Social Assistance (allowance and loan)

Os únicos dados comparáveis referem-se ao número de beneficiários e/ou agregados familiares beneficiários destes esquemas e mesmo essa informação é apresentada de forma mais ou menos exaustiva e de diferentes maneiras. Por isso, temos países que apresentam o total de beneficiários para um determinado ano, outros apresentam a média mensal, outros a média anual, e no caso do Reino Unido aparecem em intervalo de 2 anos (2005-2006; 2006-2007).

Há ainda o caso da Espanha, em que a medida é da responsabilidade das Comunidades Autónomas, não sendo possível apurar dados nacionais. Neste caso, optámos por recolher informação para a Comunidade de Madrid, pelo facto de fornecer tanto informação quantitativa como qualitativa, que nos pode permitir aprofundar outras análises posteriores.

No gráfico que se segue, procuramos cruzar o risco de pobreza em cada país, antes e depois das transferências sociais, e a percentagem de beneficiários de RM, no sentido de averiguar primeiramente o impacto que as transferências sociais têm (exceptuando aqui as pensões) no combate à pobreza em cada país e o grau de cobertura do RM na população, tendo em conta os princípios que presidem a esta medidas.

Gráfico I: Risco de pobreza antes das transferências sociais (excluindo pensões de velhice e de sobrevivência), risco de pobreza depois das transferências sociais e proporção dos beneficiários de Rendimento Mínimo, 2007



(1) - beneficiários a 31 de Dezembro (3) - média anual
 (2) - beneficiários no período 2006/2007 (4) - média mensal

* - dados referente a 2006

Fonte: a) Eurostat, European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), 2006 e 2007

b) Páginas electrónicas dos Institutos Nacionais de Estatística e Institutos de Segurança Social de cada país, consultadas em Fevereiro de 2009

c) Eurostat, Demographic and migration statistics, 2006 e 2007

Num primeiro olhar, há um grupo de países que se destaca pela forte peso que a intervenção do Estado tem na redução da pobreza através de transferências sociais (pelo menos 15%). São eles todos os países escandinavos (FI, NO, SE, DK), a Hungria e a Irlanda. No extremo oposto, temos os países em que o impacto da protecção social

na luta contra a pobreza é menor, os do sul da Europa (PT, ES, GR, IT), Roménia, Chipre e Bulgária, o que poderá ajudar a explicar as elevadas taxas de risco de pobreza nestes países.

No caso dos países do modelo anglo-saxónico, o investimento em protecção social, apesar da influência que tem na redução dos limiares de pobreza, tem sido insuficiente para baixar as elevadas taxas de pobreza.

Sendo o RM uma medida de carácter universal com vocação para enfrentar situações de pobreza, podemos perceber que o número de pessoas abrangidas fica aquém do que à partida seria esperado, concentrando-se esta medida no combate a situações de pobreza consistente⁴⁴ e persistente⁴⁵ (com particular enfoque nalgumas categorias sociais, como vimos na análise da legislação). Esta não parece ser a medida mais indicada para erradicar a pobreza, mas sim para “suavizar” as suas formas mais severas.

Da análise do gráfico, observa-se ainda o destaque dos valores da Estónia, aventando-se como hipótese explicativa o facto de, neste país, o RM ser atribuído numa base mensal e com critérios de acesso rígidos, além do valor de referência ser bastante baixo, o que levará a que haja um número significativo de pessoas que vão sendo abrangidas – e excluídas - ao longo do ano.

Portugal, Chipre e Reino Unido, junto com os países escandinavos, apoiam um número aproximado de indivíduos. No entanto, as linhas de pobreza para o primeiro grupo são muito superiores ao segundo, o que subentenderá um maior impacto desta medida nos países nórdicos.

Na tabela seguinte, observam-se as taxas de pobreza depois e antes das Transferências Sociais (após as pensões) para dois anos seguidos e a evolução do nº de beneficiários entre esses anos. Desta vez, suprimimos os países para os quais não temos informação.

⁴⁴ A pobreza consistente refere-se aos indivíduos que se encontram abaixo do limiar da pobreza monetária e do limiar de privação, configurando situações de extrema vulnerabilidade.

⁴⁵ A pobreza persistente refere-se aos indivíduos que nos últimos 3 anos estiveram pelo menos 2 anos abaixo do risco de pobreza, configurando situações de pobreza estruturante.

Quadro 8: Evolução do número de beneficiários de Rendimento Mínimo entre 2006 e 2007 face à taxa de pobreza nesses anos

	Taxa de Pobreza ^a				Evolução NumBenef (06/07) ^b
	TP antes de TS, após pensões		TP depois de TS		
	2006	2007	2006	2007	
LI	27	26	20	19	-3
UK	30	30	19	19	0
EE	25	25	18	19	-66
IE	33	33	18	18	7
PT	25	24	18	18	11
BE	27	28	15	15	3
LU	24	23	14	14	4
MT	21	22	14	14	1
DK	28	27	12	12	-41
FR	25	26	13	13	-9
FI	29	29	13	13	-5
CY	22	21	16	16	13
DE	26	25	13	15	7
SI	24	23	12	12	-23
SE	29	28	12	12	-4
NO	30	28	11	11	-12
NL	21	21	10	10	-8

Fonte: a) Eurostat, European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)

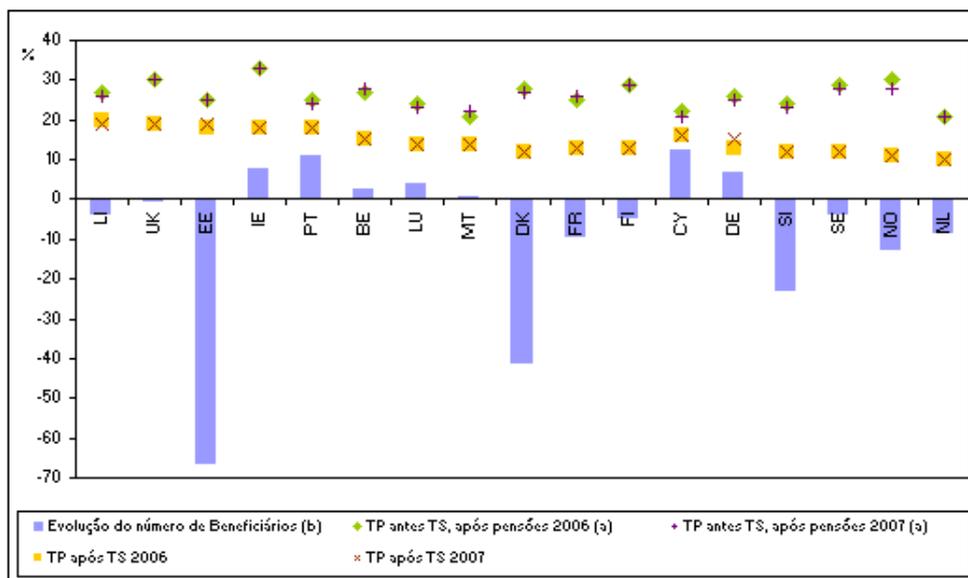
b) Páginas electrónicas dos Institutos Nacionais de Estatística e Institutos de Segurança Social

Com a análise desta informação, pretende-se aferir se há coerência entre a evolução do número de beneficiários de RM e as respectivas taxas de pobreza.

Assim, para 2007, considerando o risco de pobreza depois das transferências sociais para os países da UE27 e Noruega, podemos claramente distinguir vários níveis: com um nível elevado de pobreza ($\geq 18\%$) temos os países do sul da Europa, os países liberais e alguns do leste europeu (bálticos e Roménia); com um nível moderado (14% a 17%), situam-se os países corporativos (excepto Holanda e França) e outros como a Polónia, Chipre e Malta; com um nível baixo ($< 14\%$) encontram-se os países nórdicos, França, Holanda e alguns países de leste europeu como a República Checa, a Eslovénia, a Eslováquia e a Hungria.

Para facilitar a interpretação dos resultados da tabela, apresentam-se graficamente.

Gráfico 2. Evolução do número de beneficiários de Rendimento Mínimo entre 2006 e 2007 face à taxa de pobreza nesses anos



Fonte: a) Eurostat, European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)

b) Páginas electrónicas dos Institutos Nacionais de Estatística e Institutos de Segurança Social de cada país consultadas em Fevereiro de 2009

Há uma informação que sobressai de imediato: apenas a Lituânia viu a sua taxa de pobreza ser reduzida entre 2006 e 2007, enquanto que a Estónia e a Alemanha registaram uma tendência inversa. Todos os outros mantiveram os seus valores.

A Estónia é um caso interessante: tem uma taxa de pobreza alta e com tendência para aumentar, ainda assim reduziu o nº de beneficiários de RM em cerca de 66% em apenas um ano. Será caso para questionarmos se a maior parte das pessoas em situação de pobreza afigura (ou passou a afigurar) um rendimento mediano muito próximo do limiar.

Situação análoga regista-se no Reino Unido, que tem uma das taxas mais elevadas de pobreza mas, ainda assim, reduziu ligeiramente o número de pessoas a apoiar financeiramente.

Já a Alemanha, que viu o risco de pobreza subir de 13 para 15%, acompanhou essa tendência com um aumento de 7% no número de pessoas apoiadas pelos mínimos sociais/RM, o que revela alguma conformidade com o dado anterior, apesar de ainda assim nos parecer um reforço pouco enérgico.

Coerentemente, são os países com taxas de pobreza mais baixas que revelam uma diminuição do número de beneficiários entre os dois anos apurados. Apesar de não conseguirmos provar uma relação directa entre estes dois dados, podemos questionar se estes resultados se devem à generosidade das prestações (esta hipótese não inclui aqui os de leste) que efectivamente retiram as pessoas da pobreza, à rigidez das condições de acesso (esta hipótese não inclui FI, SE, NO), que retiram as pessoas da condição de elegíveis para mínimos de subsistência, ou à activação e consequente regresso ao mercado de trabalho, que permitiram devolver rendimentos acima dos mínimos a estas pessoas.

É no seio do modelo do sul da Europa que encontramos as situações que merecem maior reflexão: vinte anos de fortes apoios económicos e recomendações sociais da EU, as taxas de pobreza persistem elevadas. Ainda assim, só Portugal se destaca por ter implementado de forma mais completa a medida e, coerentemente, apoiar cada vez mais pessoas em situação de grande vulnerabilidade social. Grécia e Itália não têm esquema, enquanto que na Espanha a medida foi “pulverizada” pelas Comunidades, dificultando qualquer análise mais rigorosa⁴⁶. Mas pelos resultados da Comunidade de Madrid (gráfico I), já se poderá conjecturar que este apoio é residual.

Relações entre padrões de Rendimento Mínimo

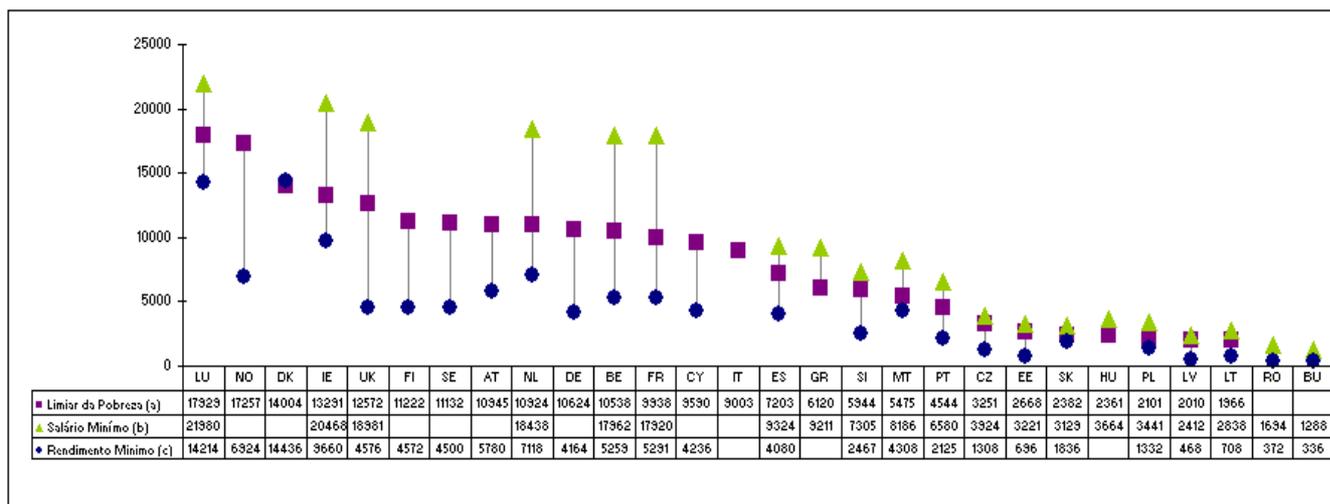
Já vimos atrás que a maior parte dos países calcula o RM a partir de outros mínimos, nomeadamente o Salário Mínimo Nacional, Pensão Social, Subsídio de Desemprego, etc. Depois, a prestação efectivamente atribuída é calculada a partir da diferença entre rendimentos auferidos e rendimentos máximos definidos por indivíduo/por agregado. Este valor de referência (VR) para o RM a que cada país chega não corresponde necessariamente ao montante que cada adulto isolado vai poder obter, uma vez que há 4 países que o fazem variar da seguinte forma: na Bélgica, um isolado recebe 150% do VR; na Bulgária, 73%; na Lituânia, 90%; na Eslováquia, 32%. Em todos os outros países, há uma correspondência de 100%.

⁴⁶ A taxa do país é de 20%, ocultando grandes disparidades entre as suas comunidades. A título de exemplo, citamos os extremos: Extremadura: 38,6%; País Basco: 9,8% (valores de 2006)

Para construir o gráfico que se segue (3), tivemos em linha de conta apenas os valores de referência do Rendimento Mínimo de cada país, excluindo os apoios especiais, ajudas suplementares, majorações (positivas ou negativas, como vimos no exemplo dos 4 países anteriores) e outros benefícios familiares, nomeadamente os apoios à habitação, que alterariam significativamente os recursos familiares. Excluímos ainda a hipótese de outros rendimentos familiares provenientes do trabalho ou da educação, que fariam diminuir as prestações pecuniárias atribuídas no âmbito do RM.

Pretende-se sobretudo perceber o alcance da variação entre padrões de rendimento mínimo, num determinado período e país, para um adulto. A partir destas relações, espera-se compreender mais facilmente o modo como cada país garante “recompensar” o trabalho e/ou viver dignamente.

Gráfico 3: Relação entre o limiar de pobreza, o salário mínimo e o rendimento mínimo (valores anuais para um adulto, 2007)



Fonte: (a) Eurostat, European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), 2007

(b) Eurostat, Labour market, 2º semestre de 2007

(c) EC, MISSOC – Social Protection in the Member States of the European Union, Julho de 2007 (cálculos do autor).

À exceção da Dinamarca, em todos os restantes países europeus a prestação base do RM fica abaixo do limiar da pobreza, o que poderá já indicar que o RM, *per se*, é insuficiente para retirar alguém da situação de pobreza. Todavia, há diferenças expressivas entre os países que merecem ser reflectidas. Por exemplo, o Luxemburgo, a Irlanda, Malta e Eslováquia, apesar de não atingirem o valor do limiar, ficam muito próximo, cobrem cerca de 75% desse valor. Há depois um grupo de países que atingirá

pouco mais de metade desse valor: Áustria, Holanda⁴⁷, Bélgica, França, Espanha (Comunidade de Madrid) e Polónia. Seguem-se então alguns países já menos generosos que não chegam aos 50%, (Noruega, Reino Unido, Finlândia, Suécia, Alemanha, Chipre, Eslovénia, Portugal, República Checa) e outros que, de facto, atribuem uma prestação residual, como os bálticos.

Esta informação já nos permite dissertar com algum rigor sobre a efectiva generosidade dos países a propósito do RM: não havendo dúvidas para o caso dinamarquês, questiona-se a aparente generosidade dos restantes países nórdicos que até aqui havíamos considerado, questiona-se também a situação holandesa que parece ser coerente com a adopção (desde 2004) de uma interpretação rígida da renovada filosofia da medida que leva a uma tendência contractiva, louva-se o esforço irlandês (até por sabermos de antemão que este é um dos países com menor investimento em protecção social).

Comparando agora o limiar de pobreza com o salário mínimo nacional⁴⁸, é sem surpresa que se constata que este último fica acima dessa linha em todos os países para os quais dispomos de informação, mas novamente registam-se variações significativas entre os países. Temos assim um grupo de países em que o SMN evita claramente o ingresso numa situação de pobreza monetária, representando mais de 160% do limiar: Holanda, Bélgica, França, Polónia. Este “cluster”, por tudo o que já se escreveu anteriormente sobre as medidas que estes países têm vindo a tomar no sentido de encorajar ao trabalho, não surpreende com estes valores. Com valores mais baixos, que rondam entre os 140 e os 160%, estão a Irlanda, Reino Unido, Grécia, Malta, Portugal, Hungria, Lituânia. Com uma percentagem abaixo deste intervalo, em que os rendimentos provenientes do salário mínimo podem não ser suficientes para afastar estes trabalhadores da iminência da pobreza, encontramos Luxemburgo, Espanha (comunidade de Madrid), Eslovénia, República Checa, Estónia, Eslováquia e Letónia.

Por último, resta averiguar a proporção do RM no salário mínimo, para tentar perceber se o trabalho, de facto, compensa. No Luxemburgo, com 65%, é onde o

⁴⁷ Em relação ao estudo realizado para o ano de 2003, a Holanda regista uma enorme quebra na prestação: em 2003 cobria 89% do limiar e em 2007 apenas 65%. (Casas, 2006)

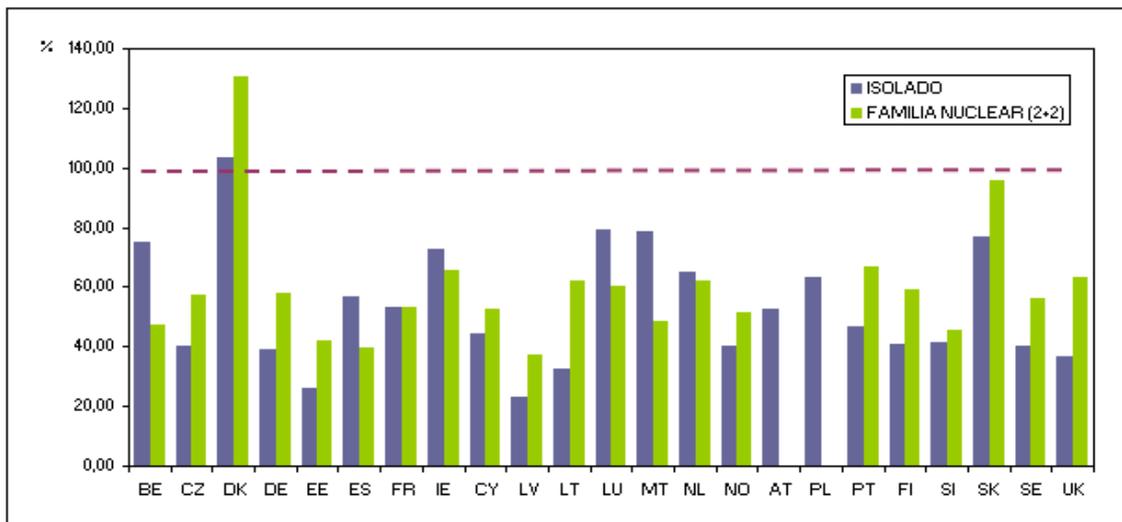
⁴⁸ Note-se que, dos 27 países da EU, sete não têm SMN, logo ficam excluídos desta análise parcelar. São eles os escandinavos, Áustria, Alemanha, Chipre e Itália.

valor mais se aproxima, tornando os empregos mal remunerados menos atractivos aos olhos dos potenciais beneficiários do RM. Numa faixa intermédia mas já com uma proporção considerada relativamente baixa, variando entre os 39% e os 59%, encontram-se a Irlanda, Holanda, Espanha (Comunidade de Madrid), Malta, Eslovénia e Polónia. Com um fraco peso, em que o RM representa cerca de 1/3 do SMN, estão o Reino Unido, Bélgica, França, Eslovénia, Portugal, República Checa, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia e Bulgária.

Com o intuito de observar de um outro ponto de vista a generosidade dos vários Estados perante diferentes estruturas familiares, captando a efectiva capacidade do RM na influência da pobreza, reduzindo-a ou aliviando-a, compara-se agora no gráfico 4 os rendimentos mínimos segundo duas tipologias familiares e o limiar de pobreza.

Este exercício é meramente simbólico e deve ser lido à luz de uma série de constrangimentos que podem enviesar esta análise em particular: o rendimento disponível de um agregado familiar resulta de uma combinação complexa de apoios familiares e benefícios fiscais que varia com a composição desse agregado e actividades desenvolvidas pelos seus membros; os rendimentos aqui apresentados não contemplam apoios como as prestações em género, apoios especiais ou majorações, suplementos e direitos associados, que podem resultar em programas de inserção específicos; excluem-se ainda as prestações ligadas à habitação, que podem fazer variar bastante os resultados finais.

Gráfico 4 - Distribuição do rendimento mínimo face ao limiar da pobreza, por tipologia familiar, 2007



Fonte: Eurostat, European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), 2007
 EC, MISSOC – Social Protection in the Member States of the European Union, Julho de 2007 (calculos do autor).

O grande destaque vai para a Dinamarca, ambas as tipologias a beneficiarem do RM têm inclusive a possibilidade de sair da situação de pobreza monetária. Seguem-se, já abaixo da linha da pobreza, a Eslováquia, Luxemburgo, Irlanda, Holanda, também com valores elevados e relativamente equilibrados entre os dois agregados. No entanto, faz-se uma chamada de atenção para um dado já anteriormente apresentado e que é pertinente salientar neste contexto: Dinamarca, Luxemburgo, Holanda e Espanha tributam as prestações mínimas que atribuem, o que poderá explicar a *décalage* dos três primeiros países citados na representação gráfica desta intersecção, saindo a Espanha (Comunidade de Madrid) pouco favorecida nesta análise.

O contra-destaque, pela fraca expressividade no rendimento familiar de ambas as tipologias, vai para a Estónia, Letónia e Lituânia.

Há países que levam em particular consideração as famílias com menores a cargo quando determinam as suas fórmulas de cálculo de mínimos, veja-se os casos da Alemanha, Reino Unido, Portugal, República Checa, os escandinavos e os bálticos.

Já outros favorecem claramente os adultos isolados: Bélgica, Espanha, Luxemburgo, Malta e Irlanda. No caso da Bélgica, o isolado recebe mesmo 150% do valor de referência do RM, ao contrário de países como a Bulgária, Lituânia e Eslováquia que

penalizam estes agregados, atribuindo-lhes uma percentagem inferior ao valor mínimo estipulado para os respectivos países.

1.3 Síntese Conclusiva

Os Estados-Membros da EU alargada combinam vários esquemas de rendimento mínimo, a fim de compensar o diferencial entre o rendimento individual ou familiar (proveniente do trabalho ou de outras prestações sociais) e o rendimento mínimo garantido. Ainda assim, é possível identificar algumas semelhanças que os aproximam:

1. estes esquemas apenas pretendem satisfazer as necessidades a um nível mínimo, concedendo assistência aos beneficiários e respectivos dependentes quando não existem outras fontes de apoio financeiro e social, no mais rigoroso respeito pelo princípio da subsidiariedade, afastando-se assim do rendimento de cidadania advogado por Van Parijs;
2. a maioria não está limitada no tempo, embora se assumam como transitórios;
3. apesar do valor de referência dos mínimos ser fixado a nível nacional na maior parte dos países, a sua administração e aplicação é descentralizada, cabendo essas funções a entidades de nível local (autarquias, serviços de emprego, serviços de segurança social, serviços de saúde, ONG's, etc)
4. impõem a condição de que as pessoas que possuam capacidade para o trabalho, estejam disponíveis para aceitar ofertas “convenientes”;
5. estão sujeitos a condições de recursos mas permitem alguma margem de manobra às autoridades que os implementam ao nível local;
6. as prestações dependem geralmente da composição⁴⁹ e situação do agregado familiar e estão frequentemente ligadas a outras prestações sociais (saúde, habitação, aquecimento, abonos de família, bolsas de estudo,...).
7. dada a natureza não contributiva, são financiados pelas receitas fiscais

⁴⁹ Sempre que cada membro tem direito próprio, os montantes aumentam com o número de pessoas que constitui o agregado.

Na essência, há duas categorias de análise que se destacam e cruzam ao longo da pesquisa elaborada até este ponto: a rigidez das condições de acesso e a generosidade das prestações atribuídas, dito de outra forma, o quão fácil ou difícil é aceder a um RM e os benefícios sociais e económicos que dele se podem extrair.

Tendo em consideração todas as dificuldades comparativas que já explanámos ao longo do texto, ainda assim pensamos ser possível esboçar alguns traços gerais identificados nestes cruzamentos:

- a) a elevada generosidade das prestações combina-se com a baixa rigidez de acesso em países como os anglo-saxónicos⁵⁰ e os escandinavos⁵¹. A presença paradoxal da Irlanda e do Reino Unido neste grupo já foi atrás explicada. De *grosso modo*, poderemos dizer que nestes países o RM baseia-se num modelo de cidadania inclusiva;
- b) a elevada generosidade das prestações (ainda que em escalas diferentes) combina-se com a elevada rigidez de acesso na Dinamarca, nos países continentais, no Chipre e Malta. Poder-se-á falar num modelo (re)compensador, em que a atribuição de uma prestação já com algum peso é contrabalançada por deveres sociais.

(Já vimos atrás que, nalguns destes países, a activação está a pender para a compulsão ao trabalho);

- c) a baixa generosidade das prestações combina-se com a elevada rigidez de acesso nos países do Sul da Europa e na maior parte dos países do leste. Existem ainda poucos apoios especiais e direitos associados às prestações. Estaremos perante um modelo em constante aprendizagem e evolução.

⁵⁰ No reino Unido e na Finlândia, a base das prestações é baixa, no entanto combinam muitos direitos e subsídios complementares

⁵¹ Excepto a Dinamarca

Numa análise transversal a estes resultados, poder-se-á concluir que, em traços largos, o Rendimento Mínimo Garantido não desincentiva ao trabalho, nem recompensa verdadeiramente a sua perda, assim como também não liberta automaticamente os seus beneficiários da pobreza monetária em que se encontram. As suas prestações mínimas funcionarão melhor como *almofadas* que amortecem a quebra abrupta de rendimentos mas que, de forma alguma, permitem um acantonamento voluntário nesta situação, muito menos por períodos dilatados. Contraria-se assim a ideologia neo-liberal ao advogar que a prestação produz um efeito desmotivador face ao trabalho ao mesmo tempo que sustentaria a acomodação dos seus recipientes.

Caberá, então, aos programas de inserção, desenhar as possíveis saídas da pobreza, autonomizando os seus beneficiários pelas vias que se mostrem mais eficazes, tomando em linha de conta os problemas e competências de cada um, seja indivíduo ou família.

Outra das hipóteses de trabalho, que neste caso parece confirmar-se sustentada apenas pela análise do quadro jurídico, carecendo, obviamente, de maior evidência empírica, prende-se precisamente com a (tradicional) resistência da administração e aplicação das políticas em considerar os seus utilizadores como titulares de direitos. Contando com a cumplicidade implícita no desenho da medida, que assume e legitima nos seus princípios a discricionariedade como grau último para corroborar e validar as condições do direito, parece converter esta margem de autonomia que lhe é dada para definir o perfil da activação, num instrumento cada vez mais regulador e impositivo, assumindo claramente uma tendência no sentido do *workfare*. Basta atentar na centralidade que o domínio do emprego, e em particular esta tipologia mais impositiva do *workfare*, conquistam na maioria dos esquemas analisados, transposta nos respectivos requisitos e condições de acesso e no vasto leque de medidas e propostas no âmbito do emprego, formação e ocupação, em detrimento de uma aposta mais extensa na inserção pessoal ou social, ou aquilo a que Moreira (2008) designa por “direito ao desenvolvimento pessoal”.

Ainda assim, esta conclusão não anula a possibilidade contrária, isto é, esta margem de manobra concedida aos agentes das políticas ainda assim pode ser utilizada no sentido de ampliar o efeito emancipador destas políticas activas e convertê-las num trampolim para a inserção, pois, efectivamente, esta orientação parece muito mais dependente da aplicação prática das medidas do que da sua filosofia ou desenho institucional.

Mas essa conclusão, só poderemos tirá-la no próximo capítulo, quando, num estudo mais aprofundado da realidade portuguesa, pudermos analisar o papel dos agentes na contratualização das obrigações. Já vimos atrás que, em termos jurídicos, Portugal nem é dos países mais rigorosos na disponibilidade intransigente para o mercado de trabalho. Resta saber como desempenham os técnicos essa intrincada e ambígua tarefa de negociação, acompanhamento e fiscalização dos programas de inserção que gizam em conjunto com os utilizadores da medida.

AO TRABALHO !

Tenho fome! Tenho fome !
grita o dedo polegar.
Quem não trabalha não come!
lastima-se o anelar.

Que havemos de fazer?
clama o dedo maior.
Para aqui vamos morrer!
chorava o indicador.

E o mínimo diz então:
Temos tudo: agasalho,
água, lume, vinho e pão,
se formos para o trabalho!

[Poema do meu livro da primária – 1984-88]
(Actualmente encontra-se no site <http://ticeeb.wetpaint.com/> -
Tecnologias da Informação e Comunicação em Educação)

2. A Experiência Portuguesa na Protecção Social Mínima

O Rendimento Mínimo Garantido foi criado em Portugal em 1996, pela Lei 19-A/96 de 29 de Junho, saindo a regulamentação cerca de um ano depois, através do Decreto-Lei nº 196/97 de 31 de Julho, com alterações em 2000, pelo Decreto-Lei nº 84/2000 de 11 de Maio.

Em 2003, a Lei foi revogada e o RMG foi rebaptizado de Rendimento Social de Inserção (RSI) pela Lei nº13/2003 de 21 de Maio, regulamentada pelo Decreto-Lei 283/2003 de 8 de Novembro.

Dois anos mais tarde, sai a Lei que ainda está em vigor, Lei nº 45/2005 de 29 de Agosto, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 42/2006 de 23 de Fevereiro.

Apesar das constantes alterações à lei e conseqüente implicação na gestão da medida, os princípios estruturadores têm-se mantido relativamente estabilizados. São eles a prestação pecuniária de apoio ao rendimento para satisfazer as necessidades básicas aliado a um programa de inserção social progressiva dos indivíduos e famílias, o envolvimento de uma estrutura de parceria alargada para mobilizar os recursos necessários à intervenção, promovendo assim a territorialização das políticas e o alargamento da base de responsabilidade colectiva no combate à pobreza e à exclusão social. Detalhamos, de seguida, estas matrizes identitárias da medida.

2.1 O Esquema Actual de Rendimento Mínimo: o Rendimento Social de Inserção

O Rendimento Social de Inserção é um apoio vocacionado para os indivíduos e famílias mais pobres e desdobra-se em duas partes: uma prestação pecuniária incluída no Subsistema de Solidariedade, que visa satisfazer as necessidades mais básicas; um Programa de Inserção, que visa conferir aos titulares e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, de modo a favorecer a sua progressiva inserção social, laboral e comunitária.

O Rendimento Social de Inserção pode ser requerido por indivíduos e famílias em situação de grave carência económica e que satisfaçam as restantes condições de atribuição.

Consideram-se em situação de carência económica grave os indivíduos cujo rendimento seja inferior a 100% do valor da Pensão Social⁵² e os agregados familiares cujo rendimento seja inferior à soma dos seguintes valores: 100% do valor da Pensão Social por cada adulto, até 2; 70% do valor da Pensão Social, por cada adulto a partir do 3º; 50% do valor da Pensão Social por cada menor, até 2; 60% do valor da Pensão Social por cada menor a partir do 3º filho. No caso de gravidez do titular da prestação, do cônjuge ou pessoa que viva em união de facto, o montante previsto na primeira situação descrita é acrescido de 30%, durante o período de gravidez e de 50% durante o primeiro ano de vida da criança.

As restantes condições de atribuição, além das mais comuns como possuir residência legal em Portugal e fornecer os meios de prova necessários à verificação da situação de carência económica, passam pela obrigação de subscrever um Programa de Inserção legalmente previsto, estar inscrito num centro de emprego, caso esteja desempregado e reúna as condições para trabalhar, e ter idade igual ou superior a 18 anos ou inferior se tiver menores na sua dependência ou no caso de mulheres grávidas.

O montante da prestação é igual à diferença entre o valor do Rendimento Social de Inserção do agregado familiar e o valor do seu rendimento e pode ser acrescido de um apoio especial para compensar despesas de habitação ou quando existam no agregado familiar pessoas portadoras de deficiência física ou mental profundas, pessoas portadoras de doença crónica ou pessoas idosas em situação de grande dependência.

A prestação pecuniária é concedida pelo período de um ano, renovável automaticamente por períodos idênticos. Quanto ao cálculo do montante-base atribuído, e uma vez que tem como referência a pensão social, está sujeito à Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, que instituiu o indexante dos apoios sociais (IAS), em substituição da retribuição mínima mensal garantida (RMMG), enquanto novo referencial de fixação, cálculo e actualização dos apoios do Estado, nomeadamente as

⁵² €181,19 em 2008 (pago em 12 vezes)

pensões e outras prestações atribuídas pelo sistema de segurança social. Assim, o valor mínimo do RSI corresponde a 44,65% do IAS, à semelhança do valor de indexação da pensão social que lhe serve de referência, sendo actualizado anualmente.

O Programa de Inserção a ser cumprido pelos beneficiários desta medida corresponde a um conjunto articulado de acções faseadas no tempo, que se espera ser ajustado às características e capacidades do agregado familiar e cujo objectivo é promover a criação de condições necessárias à gradual autonomia das famílias, seja através da inserção profissional ou de outras formas de inserção social.

Quanto aos direitos e deveres dos beneficiários, nem sempre tem sido fácil aclarar esta relação por falta de documentação. A leitura acaba por ser feita, a maioria das vezes, directamente a partir da lei.

Mais recentemente, já em 2009, foi publicado um guia prático do RSI, pelo Instituto de Segurança Social, que veio pôr *preto no branco* as obrigações e os motivos de cancelamento ou suspensão da prestação, trazendo assim luz a alguns limbos na interpretação (ou omissão) das normas jurídicas. Quanto aos direitos de quem está envolvido na medida, recorreu-se à Lei e a outra informação dispersa pela internet, de modo a elaborar o quadro que se segue.

Quadro 9: Direitos e Deveres dos utilizadores de RSI

Direitos	Deveres
<p>Acesso a uma prestação económica de carácter temporário e variável em função do rendimento;</p> <p>Acesso a um Programa de Inserção que melhore as condições de vida, capacidades pessoais, sociais e profissionais;</p> <p>Dispensa da disponibilidade para a inserção profissional em casos de doença prolongada ou incapacidade permanente para o trabalho, certificada pelo médico, prestação de apoio constante e indispensável a membros do agregado familiar;</p> <p>Acréscimo de 30% sobre o valor de referência no caso de gravidez do titular, conjugue (ou em união de facto), comprovada por declaração médica, e de 50% durante o primeiro ano de vida da criança (devidamente comprovada por documento legal de identificação e registo), desde que a prestação se mantenha durante esse</p>	<p>Prestar com veracidade todas as declarações e informações necessárias ao processo;</p> <p>Apresentar fotocópia dos documentos necessários ao processo;</p> <p>Estar inscrito num Centro de Emprego, caso esteja desempregado;</p> <p>Disponibilizar-se para requerer outras prestações a que tenha direito (prestações familiares, pensões sociais ou de invalidez, complemento solidário para idosos, etc.) e exercer o direito a alimentos ou à cobrança de créditos que lhe sejam devidos;</p> <p>Restituir prestações indevidamente pagas por falsas declarações ou omissão de informações;</p> <p>Autorizar os Serviços da Segurança Social a</p>

<p>período.</p> <p>Acréscimo da prestação a pessoas portadoras de deficiência física ou mental profunda, pessoas portadoras de doença crónica e pessoas idosas;</p> <p>Apoios para despesas de habitação ou alojamento (quando superiores a 25% do montante da prestação correspondente), de saúde, de educação e de transportes sempre que necessário para o cumprimento do Programa de Inserção;</p> <p>Continuidade das acções do Programa de Inserção e a atribuição de outros apoios durante o período em que vigore o acordo de inserção;</p> <p>Ser ouvido no decorrer de todo o processo e/ou reclamar e/ou recorrer sempre que considere pertinente;</p> <p>Garantia da confidencialidade dos dados pessoais fornecidos</p>	<p>verificar a veracidade das declarações prestadas;</p> <p>Não omitir declarações legalmente exigidas;</p> <p>Informar, no prazo de 10 dias, os Serviços da Segurança Social sempre que haja alterações referentes ao agregado familiar, rendimentos, morada;</p> <p>Assinar o Acordo do Programa de Inserção;</p> <p>Cumprir as acções do Programa de Inserção que assinou;</p> <p>Comparecer às convocatórias, salvo se justificar no prazo de 5 dias;</p> <p>Submeter-se às acções de controlo necessárias ao processo.</p>
--	---

Fonte: Guia Prático do RSI, Abril de 2009 e sites de internet diversos de Equipa multidisciplinares (consultados já em 2009)

Como, ainda assim, há sempre limbos que subsistem, recentemente foi publicado na página do Instituto da Segurança Social (ISS) um esclarecimento sobre os moldes daquela que parece ser a obrigação mais difícil de esclarecer dentro dos próprios serviços: a inserção profissional. Segundo o ISS, uma das condições necessárias para obter o RSI passa pelo compromisso “(assinando um acordo) a cumprir o Programa de Inserção ou se estiver previamente inscrito no Centro de Emprego a assinar e cumprir o seu Plano Pessoal de Emprego”, explicando de seguida que “o momento da elaboração ou redefinição do PPE de um titular do RSI deverá assumir-se, desde logo, como o programa de inserção” (www.seg-social.pt, visualizado em Junho de 1009).

Deste modo, pensamos nós que se procura evitar o imbróglio criado pela dupla contratualização na área do Emprego, uma vez que, assumindo-se que todos os desempregados estariam a ser envolvidos em Planos Pessoais de Emprego aquando da sua inscrição num serviço de emprego, e sendo esta condição *sine qua non* para requerer o RSI, a negociação com o “técnico de referência” da Assistência Social (e deste com o parceiro representante do emprego no Núcleo Local de Inserção) estaria sempre sujeita a questionamentos e deslegitimação, pela sobreposição de intervenções que pressuporia.

Esta era, de facto, uma das contradições e mais uma das “achas” que alimenta a “fogueira” entre os serviços de Emprego e os serviços de Acção Social. Como as entrevistas foram feitas antes deste esclarecimento, não há comentários em concreto sobre os motivos desta decisão recente, embora seja possível inferir a sua ligação à terceira meta da Estratégia de Inclusão Activa do RSI (que a seguir se apresenta), assim como também se anteveja alguma discussão técnica em sede dos Núcleos Locais de Inserção (NLI) sobre as competências exclusivas dos técnicos de emprego para negociar recursos de inserção com populações fragilizadas *a priori* da análise social das famílias.

Sem se querer de forma alguma desvalorizar a multidisciplinaridade na intervenção social, até porque é sobejamente conhecido o seu potencial na visão global dos problemas e das soluções, nomeadamente na criação de janelas de oportunidades sociais, estas novas lógicas de experimentação, segundo Castel (1998), por vezes tendem a atropelar as tradições da acção pública e privada, pondo algumas vezes em xeque as tradições da Acção Social.

Estratégia para a Inclusão Activa

Ainda antes da UE lançar formalmente a Estratégia para a Inclusão Activa, o que veio a acontecer em 2008, conforme vimos no primeiro capítulo, a Comissão Nacional para o RSI (CNRSI) lançou em Março de 2007 a sua própria Estratégia de Inclusão Activa destinada aos recipientes do RSI.

Esta focava-se em três dimensões de inserção: intervenção prioritária dada a crianças e jovens; intervenção de mediação para promover a integração profissional; intervenção na participação com vista a qualificar as famílias.

Estabelecia ainda metas objectivas: garantir até 2008 que 90% das famílias beneficiárias de RSI tivessem um Programa de Inserção definido; garantir que no final de 2007, 30.000 beneficiassem de um acompanhamento contínuo e mais próximo; garantir que até 2009 80.000 beneficiários estivessem envolvidos em respostas de inserção profissional adequadas ao seu perfil.

Para atingir estas metas, a CNRSI contava com uma intervenção integrada dos serviços da Segurança Social e do Emprego, assim como das instituições particulares de solidariedade social e dos municípios.

Não há ainda avaliações públicas sobre as metas, mas da análise ao Relatório Anual de Execução do RSI 2008, 72,7% das famílias (dados acumulados em Dezembro de 2008) tinham Programa de Inserção assinado e segundo a página electrónica da CNRSI, no mesmo período, havia já 217 protocolos estabelecidos para equipas multidisciplinares.

De resto, aliás, a intenção desta estratégia é convergente com as ultimas alterações à lei e consiste essencialmente no reforço da componente de integração profissional de quem se encontra na medida.

Parcerias

Há já algum tempo que se vêm desenhando novas formas de gestão social participada provindas das diferentes relações que o Estado vem estabelecendo com a sociedade civil, ou mesmo entre vários sectores do Estado. Fruto das inovações preconizadas pela nova geração de políticas públicas, introduziram-se metodologias de acção mais activas (maior iniciativa na procura dos cidadãos em risco social), mais descentralizadas, mais informais e baseadas na partilha da responsabilidade com outros parceiros, fenómeno vulgarmente conhecido por *networking*.

Foi com o intuito de combater a visão tradicional da luta contra a pobreza e exclusão social, que se baseava numa relação assistencial de favorecimento e reprodução da cultura, por uma lado, e dependência do Estado, por outro, e tomando em consideração a multidimensionalidade destes fenómenos, que se tem vindo a assumir a necessidade de mobilizar e co-responsabilizar não apenas as políticas no âmbito da segurança social, mas também as políticas e os actores como a Educação, a Saúde, a Habitação, o Emprego e Formação, as Câmaras Municipais, para além de outras formas de solidariedade organizadas a partir da Sociedade Civil.

Entre estas últimas, destacam-se as designadas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), entidades jurídicas autónomas. Este estatuto confere-lhes

não só o reconhecimento do Estado no que respeita ao seu contributo para a prossecução dos fins da segurança social mas *institucionaliza* a relação que as mesmas têm com o Estado, mediante o estabelecimento de “Acordos de Cooperação”⁵³, entre outros mais recentes como os Protocolos no âmbito do RSI⁵⁴

Estas organizações não lucrativas emergentes da sociedade civil encerram uma diversidade de iniciativas, formas jurídicas, características e designações, que vale a pena condensar: associações de solidariedade social, misericórdias, fundações de solidariedade social, associações de voluntários de acção social e associações de socorros mútuos.

As várias designações que as Instituições assumiram, encontram-se ligadas às suas origens: centros paroquiais, centros sociais, associações de protecção, ligas, lares, associações humanitárias, etc. (Freire, 1995).

Dado o crescente papel que vêm assumindo no âmbito da protecção social, ao desenvolverem acções e serviços de forma mais directa junto da população, colmatando deste modo necessidades sociais reais que nem o Estado nem os seus organismos locais se mostram capazes de preencher, as IPSS têm vindo a ganhar peso e importância na sociedade portuguesa, não obstante o facto de serem entendidas como as formas simultaneamente mais rígidas e híbridas de protecção social, mesclando os sectores Estado e Comunidade.

⁵³ Cf. Lei Orgânica da Segurança Social 28/84. São consideradas IPSS as “constituídas, sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, para prosseguir, entre outros, os seguintes objectivos, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços: a) apoio a crianças e jovens; b) apoio à família; c) apoio à integração social e comunitária; d) protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; e) promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação; f) educação e formação profissional dos cidadãos; g) resolução dos problemas habitacionais das populações.”

⁵⁴ Cf. Dec.-Lei n.º 283/2003 e Despacho n.º 15400/2004 (2ª série), que define a celebração destes protocolos entre a Segurança Social e as IPSS ou outras que prossigam fins de solidariedade social.⁵⁴ O Despacho n.º 451/2007, de 10 de Janeiro, prevê já a possibilidade de celebração de protocolos entre os CDSS e entidades com fins lucrativos, desde que estas prossigam fins de solidariedade social

Mas para além destas, encontramos ainda uma panóplia de iniciativas “menos” institucionalizadas assentes no voluntariado social, com um carácter mais caritativo e assistencial, logo mais direccionadas para situações de maior exclusão e pobreza.

Todavia, a tendência aponta mesmo para uma institucionalização pois parece haver uma convergência de vontades entre o Estado e todas estas iniciativas civis, uma vez que assumindo a sua incapacidade de responder cabalmente à Assistência Social, o Estado têm-se desdobrado na implementação de novas formas contratuais de apoio às Instituições, que, por sua vez, assumindo o embaraço que é não conseguirem autonomizar-se financeiramente e não querendo ver o seu campo de intervenção reduzido, tendem a aceitar esta contratualização, que mais não é que uma sub-contratação de serviços com custos inferiores.

Na literatura, parece ser consensual que a complementaridade das parcerias, em especial das Redes Sociais Locais, pode contribuir de forma decisiva para o sucesso das políticas sociais activas (e aqui estamos a tratar sobretudo daquelas que prevêm planos de inserção), em especial se esse envolvimento ultrapassar as barreiras burocráticas e legislativas e transformar-se, também ele, em participação activa.

2.2 O RSI em números

Os números que envolvem o RSI são amiúde alvo de discussão pública, ora motivada pela suspeita de fraude, ora pela suspeita de gastos excessivos pagos pelos contribuintes.

Segundo os dados da Conta da Segurança Social, o Rendimento Social de Inserção tem vindo progressivamente a aumentar a despesa com a medida, de uma forma mais moderada com as prestações pecuniárias e acentuada com os protocolos que financiam equipas multidisciplinares que, como já vimos, foram fomentados nos anos recentes.

Ainda assim, note-se que o peso da medida no total da despesa da segurança social representa apenas 1,6%.

Quadro 10: Evolução da Despesa com o RSI

	2006	2007	2008
Despesa com RSI (milhares Eur) [1]	334.764,60	372.596,40	425.721,00
%	17,30%	11,30%	14,30%
Despesa com RSI – NLI e Protocolos [2]	9.634,6	14.285,90	25.209,80
Peso da despesa dos protocolos e dos NLI no total da despesa [2/1]	2,9%	3,8%	5,9%
Peso do RSI no total da despesa da Segurança Social	1,6%	1,7%	1,6%

Fonte: IGF, IP. Conta da Segurança Social de 2008

Em termos de utilizadores da medida, é visível o aumento de beneficiários ao longo dos últimos anos, sendo que em finais de 2008 já correspondia a cerca de 3,4% da população portuguesa.

Quadro 11: Evolução do nº de beneficiários e famílias de RSI entre 2006 e 2008

	2006	2007	2008
Nº de beneficiários	286 837	315 782	354 190
Peso face à população residente	2,8%	3%	3,4%
Nº de agregados familiares	106 167	117 740	135 422

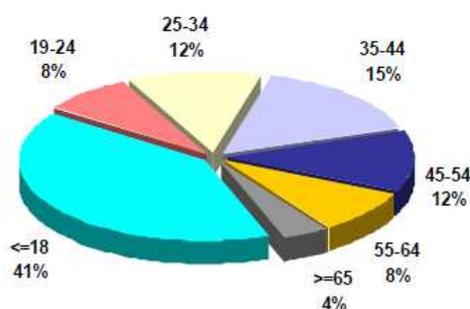
Fonte: Relatórios de Execução anual do RSI - ISS, IP. Dados acumulados em Dezembro dos respectivos anos em análise.

De acordo com os estudos de Carlos Farinha Rodrigues (2009), a propósito da simulação do impacto do RSI na distribuição do rendimento, a partir dos microdados do ICOR 2007, o *take up* da medida (relação entre o nº de beneficiários da medida e o nº de beneficiários obtidos pela simulação) pode ainda ser melhorado, uma vez que

cerca de 4,5% da população portuguesa (476 074 indivíduos) tem rendimentos que a tornam elegível⁵⁵.

Em termos etários, a população utilizadora da medida é predominantemente jovem, pois em 2008, 41% tem idade inferior a 18 anos, o que evidencia o forte peso das crianças e jovens nos agregados familiares beneficiários. Os adultos em idade activa repartem-se pelos restantes escalões e os idosos representam apenas 4% do total.

Gráfico 5 – Beneficiários por escalão etário



Fonte: Relatório anual de RSI 2008, ISS, IP (dados acumulados em Dezembro de 2008)

Em termos de composição dos agregados, no total das 135 422 famílias activas em dezembro de 2008, os casais com filhos representam 29%, as famílias unipessoais 24%, as famílias monoparentais 21% e os casais sem filhos 9%. Estranhamente, 11% são apresentadas como “desconhecidas”.

A prestação

Os valores médios pagos por beneficiário e por agregado dão conta da distância considerável para a linha da pobreza, assim como da evolução muito comedida dos valores de ano para ano.

⁵⁵Neste caso, teriam rendimentos em 2006 apurados no ICOR de 2007 que a tornariam elegível.

Quadro 12: Valor médio da prestação por beneficiário e por agregado familiar

	2006	2007	2008
Valor médio por beneficiário (Eur)	75,47	80,14	84,93
Valor médio por família (Eur)	246,27	218,96	229,75

Fonte: Relatórios de Execução anual do RSI - ISS, IP. Dados acumulados em Dezembro dos respectivos anos em análise.

Apesar dos parcos montantes médios envolvidos, segundo Farinha Rodrigues (*idem*), a transferência destas prestações para as famílias produz um impacto de 0,6% no rendimento médio por adulto equivalente nos dois primeiros decis da distribuição do rendimento, o que permite concluir que este esquema permite aliviar a severidade⁵⁶ da pobreza e reduzir o défice de recursos básicos, mas não a erradica, remetendo essa responsabilidade para os programas de inserção.

Ainda em termos de rendimento, há outros dados que merecem reflexão. Cerca de dois terços dos beneficiários não declaram qualquer outra fonte de rendimento, para além da prestação. No terço que declara, há três fontes principais de rendimentos: outros não especificados, o trabalho e as pensões. Há depois outros rendimentos com um peso menos expressivo, seguindo-se a sua enumeração por ordem decrescente: subsídio de desemprego, bolsas de formação, bens imobiliários, subsídio de doença, bens mobiliários e CSI.

⁵⁶ Na apresentação dos estudos que vem realizando sobre o RSI português, este investigador demonstrou que a intensidade da pobreza é atenuada, em média, cerca de 21%, sendo que nas crianças esse impacto é ainda superior, 24,4%.

Quadro 13: Beneficiários com Rendimento e Tipo de rendimentos

	2006	2007	2008
Beneficiários com rendimentos	87 995	103 829	106 781
% face ao total de benef. RSI	30,7%	32,8%	30,1%
Principais rendimentos:			
Outros rendimentos	a)	34 989	39 853
Trabalho	a)	31 906	35 760
Pensões	a)	27 044	26 402

Fonte: Relatórios de Execução anual do RSI - ISS, IP. Dados acumulados em Dezembro dos respectivos anos em análise.

a) Não especificado

De acordo com a simulação levada a cabo por Farinha Rodrigues para 2006 (idem), cerca de 55% dos beneficiários entre 17 e 65 anos têm outras formas de rendimento que escapam aos testes de meios.

Ainda assim, este investigador conclui que, tendo em conta que o RSI apenas considera 80% dos rendimentos de trabalho na condição de elegibilidade, que o valor de referência da medida é inferior a 50% do salário mínimo, cerca de 40% dos beneficiários são crianças e jovens, e cerca de 35% entre os 17 e os 65 anos declaram rendimentos de trabalho, é prematuro afirmar que o RSI desincentiva ao trabalho, podendo mesmo incentivar à procura de uma actividade remunerada, seja ela emprego ou formação.

Bruto da Costa, por sua vez, concluiu num estudo recente sobre a realidade social portuguesa que o trabalho não é garantia para a superação da condição de pobreza, uma vez que mais de metade das famílias que passaram por uma situação de pobreza num dado período, tinham o trabalho como principal fonte de rendimento (2008:194)

No cruzamento de dados administrativos, com estudos de avaliação e impacte revelam-se argumentos suficientes para desmistificar a noção de que os utilizadores do RSI são desincentivados a entrar no mercado de trabalho e de que esta resposta é a

solução de todos os males que geram a pobreza. Atente-se agora na componente da inserção, segundo as mesmas fontes.

O Programa de Inserção

Enquanto a prestação se destina a assegurar recursos mínimos para satisfazer as necessidades básicas da população, o programa de inserção visa promover a sua inserção social e profissional de forma progressiva.

Este programa é desenhado à escala familiar e pretende trabalhar os problemas e vulnerabilidades de cada membro do agregado, de acordo com os recursos disponíveis na comunidade.

Estes “recursos de inserção” estão agrupados em seis domínios: Educação, Formação, Emprego, Saúde, Acção Social e Habitação.

Quadro 14: Acções contratualizadas por Áreas de Inserção

	2006	2007	2008
Beneficiários com Acordos de Inserção	122 602	160 938	257 652
% face ao total de benef. RSI	42,7%	50,9%	72,7%
Acções contratualizadas por área de Inserção:			
Acção Social %	38 846 32%	87 441 35%	159 278 36%
Saúde %	30 759 26%	67 253 27%	121 542 28%
Educação %	20 814 17%	41 437 17%	70 965 16%
Emprego %	19 494 16%	32 099 13%	54 019 12%
Habitação %	5 382 5%	12 244 5%	19 830 5%
Formação Profissional %	4 238 4%	7 363 3%	13 914 3%

Fonte: Relatórios de Execução anual do RSI - ISS, IP. Dados acumulados em Dezembro dos respectivos anos em análise.

a) Não especificado

À primeira vista, salienta-se o aumento substancial de beneficiários com programa de inserção assinado, talvez por efeito do apoio dos acordos atípicos e protocolos

Depois, em termos de áreas, contra todas as expectativas geradas pela ênfase na inserção profissional, o emprego surge apenas em quarto lugar nas acções contratualizadas e com tendência para perder peso no total. A Acção social surge à cabeça, destacando-se ainda o facto de vir a reforçar essa posição ao longo do período em análise, logo seguida da saúde, que revela a mesma tendência. Em terceiro lugar a educação, com valores que não são de menosprezar. Em quinto, a habitação, que manteve nos últimos três anos o mesmo peso face aos restantes domínios de inserção, e por último, a formação profissional.

Nos relatórios de execução anual nacionais não são divulgados os recursos mais acedidos para promover a integração social, o que seria bastante pertinente para melhor se perceber o tipo de inserção necessária e o perfil das problemáticas compreendidas nesta população.

Com base nas informações obtidas a nível distrital (entretanto publicadas, vg Hespanha e outros, 2007), mas que encontram correspondência com o nível nacional na comparação das diversas variáveis publicadas nos relatórios oficiais, vamos pelo menos elencar esses recursos e realçar a itálico os três que mais pessoas envolvem.

Assim, na área da Acção Social, os recursos são os seguintes: acolhimento institucional ou familiar a crianças e jovens (*amas/creche familiar/creche*; lares actividades de tempos livres; famílias de acolhimento), colónia 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, lares, centros de dia, centros de convívio), apoio domiciliário, acolhimento institucional ou familiar a pessoas portadoras de deficiência (centros de actividades ocupacionais, famílias de acolhimento, lares residenciais, intervenção precoce), acolhimento institucional ou familiar a problemáticas específicas (apartamentos de reinserção social para ex-toxicodependentes, residências para portadores de HIV/SIDA ou apoio domiciliário), acolhimento institucional a pessoas com doenças do foro mental, apoio a pessoas em situação de dependência (unidade de apoio integrado, apoio domiciliário integrado), *apoio psicossocial* (apoio pessoal e familiar em situações de isolamento social ou em

situação de perda de auto-estima e autonomia, acções de apoio à organização da vida quotidiana, apoio ao exercício de cidadania, apoio às dinâmicas e relações familiares).

Na área da saúde: prevenção primária (educação para a saúde, planeamento familiar, saúde materna, *saúde infantil, plano nacional de vacinação*), consultas/tratamentos (*medicina familiar, estomatologia, oftalmologia, psiquiatria, psicologia, outras*), desintoxicação (alcooolismo, toxicoddependência).

Na área da Educação: *Pré-Escolar/Jardim de Infância, escolaridade obrigatória*, ensino secundário, ensino especial, ensino técnico-profissional, ensino superior, ensino recorrente, educação extra-escolar, *cursos EFA*.

Na área do emprego: *informação e orientação profissional, colocação em mercado de trabalho*⁵⁷, mercado social de emprego (os entretanto rebaptizados *programas ocupacionais*, os programas inserção-emprego, as empresas de inserção, o emprego protegido), programa de estímulo à oferta de emprego, criação de emprego; formação e emprego (estágios profissionais, bolsas individuais de formação e bolsas de informação por iniciativa do trabalhador); reabilitação profissional.

Na área da habitação: *arrendamento público/programa de realojamento*, situação de emergência, arrendamento privado, *regularização da situação habitacional*, apoio à melhoria do alojamento (*obras de conservação, beneficiação, adaptação*).

Na área da Formação Profissional: sistema de aprendizagem, formação profissional especial, *formação profissional qualificante* e não qualificante, qualificação inicial, qualificação profissional, aprendizagem, *educação e formação*, formação profissional para desempregados, formação sócio-profissional, *cursos formação-emprego*, formação para grupos desfavorecidos.

Estes dados (além de demonstrarem mais uma vez a pulverização das políticas de protecção social) apontam claramente para a existência significativa de trajectórias biográficas que não são passíveis de integração fácil ou imediata no sistema sócio-económico vigente, pois *'outros problemas mais altos se levantam'*, como a baixa ou inexistente escolaridade, associada à baixa ou inexistente qualificação profissional, os problemas de saúde física e mental, o reduzido capital social associado a redes de

⁵⁷ Esta em primeiro lugar, claramente destacada das outras opções

sociabilidade frágeis, a falta de uma habitação condigna, a dificuldade de acesso a equipamentos e serviços sociais públicos ou de financiamento público, etc

Estes são percursos difíceis de compatibilizar com as lógicas mais rígidas de activação. Marc-Henry Soulet (2007) afirma que para esta população “não é a emancipação que está no centro da intervenção, mas sim a vulnerabilidade”, defendendo com estes um “trabalho social paliativo” baseado numa intervenção social mais reabilitadora e de acompanhamento lento, por oposição aos que, já com outras competências, seria mais adequado um “trabalho social generativo”, capaz de promover a autonomização e o *empowerment*, cuja eficácia é mensurável e visível.

Atente-se, de seguida, na área do emprego. Apesar da ênfase dada a este domínio na lei e nas normas orientados do RSI, mais recentemente revigorada pelas Estratégias de Inclusão Activa europeia e portuguesa, a importância que tem na contratualização da inserção acaba por ser relativa. Ainda assim, quando se analisam os recursos de inserção mobilizados, são as políticas do tipo *workfare* que ganham maior relevo, como a colocação directa no mercado de trabalho, que pressupõe a aceitação obrigatória de emprego nas condições oferecidas, ou os programas ocupacionais.

Seria também importante analisar-se o número de cumprimentos e incumprimentos em todas as áreas, e em particular a do emprego, bem como os respectivos motivos associados. Não há qualquer informação disponível sobre o assunto.

2.3 O RSI em discurso directo: as práticas da inserção social e profissional

Com o objectivo de perceber melhor como se organizam os serviços nas respostas aos recipientes da medida, nomeadamente a forma como usam a sua margem de autonomia no desenho e implementação dos programas de inserção, em particular da inserção pela via do emprego, e os factores que mais contribuem para a sua viabilidade, vamos agora confrontar os discursos de vários actores que desempenham um papel

importante, os técnicos de emprego e de acção social e as chefias intermédias destes últimos⁵⁸.

A organização interna e gestão diária dos serviços

Segundo vários testemunhos, a aplicação e conseqüente eficácia da medida, que imbrica obviamente na avaliação de desempenho dos próprios profissionais, pode sofrer desvios devido à falta de critérios administrativos das chefias intermédias, que muitas vezes acabam por fomentar criação de redes informais de consulta entre profissionais e práticas informais de decisão,

Há manuais de boas práticas para tudo, mas nós não tínhamos. Tentámos passar algumas coisas mas isto depende muito de quem está no terreno. (CH2)

Para ser sincera, ultimamente as reuniões não são prática nesta casa, o que também é um constrangimento. Acho que é importante partilharmos algumas experiências e discutirmos algumas coisas em conjunto. Mas nalguns momentos que têm havido já demos nota à nossa coordenadora que era importante fazer chegar às reuniões com os serviços centrais para analisar alguns aspectos. Inicialmente, no RMG, chegámos a fazer algumas coisas por escrito e a enviar. (...) Na altura recebíamos [feedback], agora sinceramente isto está tão hierarquizado que não nos chega a nós o feedback..

(...)

No fundo, o que nós temos é a Lei, é o nosso bom-senso nas situações e alguma informação que nós vamos recolhendo daqui e d'acolá para tentarmos dar o nosso parecer. Isso não está correcto, devíamos debater em conjunto estratégias, ter procedimentos uniformes... (T5).

Também não há saídas, mas não temos reuniões para esse efeito, para partilha, ou para supervisão (...) Como não há reunião para aferição de critérios, eu faço de uma forma, a colega de outro concelho faz de outra. Na questão do conceito do agregado familiar, quem coabita e quem deve ser autonomizado, deixa sempre muitas dúvidas. Perguntamos a várias pessoas, mas, cada uma tem a sua opinião. (...) O que precisamos efectivamente é de reuniões de supervisão. Eu recorro às colegas de quem estou mais próxima. (T3).

Nos concelhos pequenos, a proximidade e a facilidade de comunicação leva-nos a não pedir registos. A vantagem que vi em Coimbra, os médicos e técnicos, já estão habituados a fazer-nos os relatórios e isso é uma mais-valia para nós porque vai justificar uma intervenção ou um apoio que para nós é extremamente importante. No concelho pequeno, as pessoas pegam no telefone e dão um salto ao Centro de Saúde. (T2)

⁵⁸ Mais uma vez se chama a atenção para o facto de estas entrevistas estarem ancoradas numa base territorial e não serem, de modo algum, representativas de todo o território nacional. Valem, no entanto, pelas pistas exploratórias que deixam.

A incerteza que recai sobre os procedimentos mais adequados a cada situação é tanto mais frequente quanto mais elevado for grau de individualização das medidas de política que se pretendem executar. Sob esse ponto de vista, o RSI é um dos programas mais paradigmáticos, pois os profissionais estão dotados de uma elevada margem de manobra para ajustar as finalidades dos programas às situações concretas dos indivíduos que acompanham. Porém, este ajustamento para ser correcto (e não se deixar enviesar por motivações subjectivas) exige o esclarecimento inequívoco de um conjunto de critérios e orientações baseados na experiência e transmitidos pelas hierarquias que coordenam a acção dos profissionais (Sousa et. al. 2007:91).

Aí há um pouco o critério do técnico. Se eu acho que tenho que dar outra oportunidade... depende do conhecimento que o técnico tem da situação e da análise que faz dela (...) Eu acho que aí o técnico tem que ter alguma autonomia porque há coisas que eu não consigo justificar aqui no papel... mas isto só se adquire na relação de proximidade que se estabelece entre técnico e a família. Não podemos mecanizar isto! Às vezes quer-se mecanizar o RSI demasiado. As situações não são todas iguais (...) Se fossemos a Núcleo e disséssemos que esta situação não estava a cumprir era logo para cancelar... Nós é que não passamos alguma informação... (T3).

Atente-se ainda no excerto seguinte, que ilustra bem as consequências mais perversas desta atitude de *laissez faire*, a partir da controvérsia provocada pelo modelo inicial de avaliação de desempenho dos profissionais de acção social, contenda entretanto debelada pelos serviços:

No outro dia vi que este meio ano de objectivos que foram traçados e que vão ser objecto de avaliação, o quadro que foi dado aos nossos superiores para avaliar o trabalho desenvolvido foi o nº de processos activos!... E eu pergunto: é bom, muito bom ou excelente ter muitos ou poucos? Eu diria que poucos, porque promovi a inserção. Também não é assim no limiar mas isto traduz uma visão ... “se tem muitos processos trabalha muito”... (...) [assim] inverte completamente a lógica da medida. Ou seja, não me preocupo, sou o mais benevolente possível porque temos alguma margem como lhe digo, e mesmo que haja incumprimento mantenho o processo activo... E tenho muitos, trabalho muito e tenho excelente! Não é? Está ver como uma coisa pode ser perversa!...(...) São estas lógicas que assim conjugadas invertem completamente aquilo que seria o objectivo. (T5)

Este sentimento de desvalorização profissional, pode ter outras repercussões igualmente merecedoras de reflexão:

Isto é uma estrutura do Estado e sendo uma estrutura tão pesada como é a nossa, forçosamente tem influência no nosso trabalho. (...) Muitas vezes o nosso grau de satisfação não é o melhor, infelizmente... se nós queremos trabalhar com vontade, com garra, uma sede enorme de conhecimento, de fazer o melhor possível, chega a um ponto que verificamos que

quer se faça muito ou pouco, nunca se é devidamente reconhecido. São estruturas muito pesadas, não existem mecanismos que permitam avaliar melhor a intervenção e o trabalho das pessoas, existem as amizades pessoais que infelizmente também influenciam, tudo isso são obstáculos. Estou aqui a trabalhar mas não gosto do ambiente, prefiro estar num concelho sozinha (T7).

Outras razões apontadas para possíveis enviesamentos são a formação dos próprios profissionais e a subjectividade que as intervenções implicam na sua monitorização, que pode redundar em preconceito ou reforço de estereótipos, ou criar verdadeiros dilemas profissionais.

Eu sou muito crítica em relação a isto, muito crítica mesmo!. E quando as pessoas me colocam a perspectiva delas, é a minha perspectiva também! mas que eu tenho de fazer de conta que não concordo com ela, não é? Porque efectivamente não concordo mas enquanto técnica tenho que defender... lá está, o lado das políticas sociais, do Estado, aquilo que se define que é a nossa margem de manobra e margem de apoio (T9)

Não há formação e de vez em quando é preciso parar. (...) às vezes tem-se a noção que parar para fazer formação, penaliza o trabalho directo, a intervenção. Mas para mim, isso é ir buscar nova energia e organizar o trabalho de forma a tirarmos mais rendimento do nosso tempo... Devemos ter alguns momentos de paragem. Olhe, não morre ninguém! (...)

Também a forma como o trabalho e o tempo são geridos pode ser passível de crítica, uma vez que a carga burocrática e as tarefas de *BackOffice*, aliados ao elevado rácio de acompanhamentos, consomem bastante tempo e energia roubados à intervenção.

Eu acho que uma das grandes questões é a dispersão que a nossa técnica é obrigada a ter todos os dias face a este número... toda a Acção Social, todo o RSI e toda a coordenação. (...) Médias... tenho alguma dificuldade porque elas variam muito de concelho para concelho. Mas seguramente tenho muitos técnicos que são capazes de ter 80 processos em acompanhamento de RSI e 60 em Acção Social, que não é acompanhamento nenhum! Praticamente fazem só aquele trabalho administrativo que no fundo é o menos importante: fazer planos de inserção, elaborar propostas de subsídio,... digamos que “apagam fogos”(CH1).

Uma técnica aqui tem de pensar nas propostas de RSI, na informatização, preparar os processos para levar ao NLI, pensar na visita domiciliária e fazer o registo, pensar numa solução informática de contingência que tem que me enviar todos os meses,... é óbvio que não é possível fazer o acompanhamento que os protocolos de RSI privilegiam. (...) Aqui as técnicas não têm só isso. Ainda têm que colaborar com a Equipa de Menores, ir às reuniões da CPCJ, quer dizer... há todo um conjunto de tarefas que têm de desempenhar paralelamente. (CH3)

Os protocolos com equipas multidisciplinares entretanto estabelecidos, vieram reduzir o stress na gestão e acompanhamento dos casos, aliviando os profissionais que manifestamente se encontravam sobrecarregados.

De facto, as condições de trabalho e a exigência física e mental associada às funções, pode produzir efeitos que devem levar os técnicos a uma prática constante de auto-reflexão e vigia. São eles o efeito de saturação e desmotivação, que pode conduzir à descrença da intervenção que se faz; o efeito de desconfiança, que pode minar a relação entre os serviços e o utente e accionar excessivas cautelas por parte do profissional.

[nos casos em que se arriscou, o resultado] muitas vezes foi positivo. E acho que essa ideia generalizada, que acho que faz algum sentido que se tenha, dos serviços desconfiarem da pessoa que têm à frente, acho que devíamos começara contrariar. Acho que é um erro dos serviços. Sim senhor, há muitos utentes que recorrem sistematicamente aos serviços, que não cumprem os planos, mas também há muitas outras que de facto são pessoas sérias que se querem inserir, têm vontade e são capazes. E se nós não formos capazes de distinguir uns dos outros e de dar a quem tem essa possibilidade essa oportunidade de o fazer, então também estamos aqui num ciclo que nunca quebramos: nunca inserimos, vão ser sempre os mesmos beneficiários, vieram há 3 anos e ainda continuam no sistema,... Isso é caótico, está a ver? Acho que nós temos que dar sempre uma primeira oportunidade e acreditar sempre que a pessoa que está no outro lado tem sempre possibilidade e é capaz, mas que também muito do que ela for capaz depende de nós, sermos capazes de os motivar e de lhes dar o mínimo de condições para eles poderem caminhar (CH1).

As parcerias, em geral, merecem os mais diversos comentários. Uns elogiam, outros mostram reservas. Um aspecto interessante que surgiu em vários discursos é a importância que as relações pessoais e de ajuda recíproca adquire na mobilização dos recursos para a inserção, muitas vezes sobrepondo-se essa rede informal de ajuda à própria parceria formal dos Núcleos Locais de Inserção, pela eficácia com que conseguem responder.

Há aqui uma área que não é nem branco nem preto, é tipo um cinzento (...) em que não se sabe muito bem quais são as competências ou a capacidade de autonomia de cada um... eu pelo menos sinto isso dessa forma! (T9).

As parcerias... eu diria que são mais informais que formais. Eu não lhe chamaria aqui parcerias mas a rede de instituições da zona contribui para o sucesso e penso que é positivo e funciona bem, pelo menos em termos da minha freguesia (T4).

[o sucesso] passa também pela nossa dedicação, pelas nossas competências técnicas, ao nível relacional – estabelecer com estes utentes uma boa relação de empatia -, também o envolvimento das Instituições e dos vários serviços – nós também não podemos trabalhar

sozinhos com os beneficiários porque há uma rede formal e uma rede informal que também tem de ser envolvida e que acaba também por facilitar o sucesso (T8).

[nos casos em que se arriscou, o resultado] muitas vezes foi positivo. E acho que essa ideia generalizada, que acho que faz algum sentido que se tenha, dos serviços desconfiarem da pessoa que têm à frente, acho que devíamos começara contrariar. Acho que é um erro dos serviços. Sim senhor, há muitos utentes que recorrem sistematicamente aos serviços, que não cumprem os planos, mas também há muitas outras que de facto são pessoas sérias que se querem inserir, têm vontade e são capazes. E se nós não formos capazes de distinguir uns dos outros e de dar a quem tem essa possibilidade essa oportunidade de o fazer, então também estamos aqui num ciclo que nunca quebramos: nunca inserimos, vão ser sempre os mesmos beneficiários, vieram há 3 anos e ainda continuam no sistema,... Isso é caótico, está a ver? Acho que nós temos que dar sempre uma primeira oportunidade e acreditar sempre que a pessoa que está no outro lado tem sempre possibilidade e é capaz, mas que também muito do que ela for capaz depende de nós, sermos capazes de os motivar e de lhes dar o mínimo de condições para eles poderem caminhar (DU).

Que inserção social?

Algumas das debilidades que vimos anteriormente, ainda que não sejam generalizáveis, acabam por limitar as respostas dadas no domínio da Acção Social:

O apoio psicossocial [resposta tipificada nos Planos de Inserção]. Mas, nós não temos um apoio muito concreto, não temos terapias de grupo, não temos consultas, não temos essas dinâmicas. Uma coisa sou eu convocar um elemento da família e tentar fazer alguma abordagem, mas é numa linha informal, geralmente há situações de conflitos. Em termos de exercício de cidadania, informação de direitos das pessoas de quererem isto ou de fazerem aquilo, a gente ainda faz. (T3)

Eu acho que era por aí que nós deveríamos ter começado aqui há uns anos quando se começou com o RMG. Não foi feito um trabalho consistente de validação e de aquisição de competências dentro desse público-alvo (CH2).

Que inserção profissional?

O trabalho digno, ainda que sem essa designação, e a falta de oportunidades, acabam por estar no centro do debate e serem invocados pelos próprios técnicos de acção social.

Por exemplo, o rendimento mínimo veio criar se calhar alguma dependência por parte de algumas pessoas, que não vêem esta prestação como temporária e acomodam-se. Talvez esteja revoltadas... o custo de vida a disparar, os vencimentos baixos... Eu tenho aqui pessoas que me dizem que não lhes interessa ir trabalhar para um restaurante, ou um café, uma vez que têm que trabalhar quase doze horas e recebem o salário mínimo! Dizem que preferem continuar com o rendimento mínimo e que vão fazendo uns biscates...As próprias pessoas reconhecem isso, eu como técnica não posso dizer nada, não posso dizer “olhe, eu no seu lugar faria o mesmo”, mas tenho que concordar que eles têm razão. Normalmente nem abro a boca mas

penso “tens toda a razão!”. Horas de trabalho a fim até às tantas, para ganhar o salário mínimo! é um desespero (T10).

...e depois torna-se muito mais difícil incentivar as pessoas a lutar, a procurar emprego... quando depois, eles... coitados, esforçam-se, esforçam-se, esforçam-se e não conseguem... (T8).

Mas essa falta de oportunidades, conjugada com a falta de capacidades ou de condições dos beneficiários, são também razões identificadas pelos próprios técnicos de emprego:

E: E qual é a sua margem de manobra para recusar um beneficiário na sua área, o Emprego?

e: É fácil: um candidato para poder ser encaminhado para emprego tem que ter capacidade e disponibilidade para o trabalho! Por exemplo: uma candidata que tenha os filhos a cargo e que não estejam integrados em creche ou ama... não tenha disponibilidade para integrar uma actividade nem tenha perspectivas de a ter a curto-prazo, esta candidata não pode ser encaminhada para emprego. O primeiro passo é a tentativa de resolução da situação das crianças; um candidato que alegue problemas de saúde, primeiro é encaminhado para a Saúde; um candidato que não tenha a escolaridade mínima obrigatória, apesar de legalmente haver programas de integração (EI, POC's), como temos um parceiro que é a Direcção Regional da Educação, que funciona muito bem em termos de saídas como o Ensino Recorrente, procuramos sempre numa primeira fase, principalmente se são candidatos novos, encaminhar para a frequência escolar para obtenção de escolaridade mínima.

Integração no mercado normal de trabalho, são muito poucos os que conseguem. Têm que estar sempre apoiados pelos programas do Mercado Social de Emprego: os programas ocupacionais, a formação profissional... (...)

E: Mas já lhe aconteceu recusar assinar na sua área porque não concorda que a pessoa tenha capacidade para...

e: Já, já... é negociado no núcleo. E a colega compreende e volta a retomar a situação. (...)

E: E em termos de políticas e medidas, há respostas suficientes?

e: Não! Acho que faz falta o tal programa de Desenvolvimento de competências de forma estruturada para o RSI (...) Eu trago cerca de 20 situações por semana para emprego!!!! São muitos!!! Só que não são reais. Já não consigo inserir. Está parado neste momento porque temos os Programas Ocupacionais para carenciados suspensos, não temos resposta... O Programa está em reestruturação (...) Reduziram-nos uma faixa de possibilidades de integração daquela população. (...) As Empresas de Inserção, a formação profissional,... Inserção-Emprego já não existe e era uma boa resposta. (...) Aqui foi um fracasso. Desistiu muita gente, terminavam 3 ou 4... Tem a ver com isto, as pessoas são confrontadas com um projecto muito longo (...) As Escolas oficinas também já não existem... (TE I)

Depois há as questões internas, cujos problemas de organização e gestão são paralelos aos que já vimos para a Segurança Social:

E: Como limita a organização interna do serviço o sucesso da intervenção?

e: Limita e muito! Já estivemos organizados de outra forma que facilitava mais o sucesso... em termos de cooperação, temos falta de técnicos, falta de meios e daí não poder ser implementado... Em termos de equipa técnica, é importante que estejam envolvidas algumas pessoas: o conselheiro (como está), mas também um técnico de emprego na equipa, por causa de toda a questão da inscrição para emprego e a definição do PPE, de ver ofertas e acompanhar aquelas situações (...) Independentemente de estarem inscritos e entrarem no fluxo normal de candidatos, estes candidatos têm que andar muito ao colo. (...) ver se foi anulado ou não, informar a Segurança Social, está ver o porquê. Portanto, faz falta! Mas neste momento [em 2006] não há técnicos de emprego disponíveis para integrar estas equipas. (TE1)

As subjectividades

Há também quem identifique como maior obstáculo ao sucesso da intervenção, o comportamento preconceituoso de alguns actores sociais que intervêm no processo, como podemos ver nos testemunhos de quem critica essa posição e de quem a assume:

Os parceiros têm diferentes perspectivas [sobre a intervenção] e é sempre complicado nós... vou-lhe dar um exemplo daquilo que estou a falar: ao nível do RSI nós temos uma situação em que achamos que a pessoa neste momento, em termos emocionais e de estruturação de vida, agregado familiar, etc (...) não tem capacidade neste momento para desempenhar uma actividade profissional. Se nós quisermos negociar um Acordo com este beneficiário, por exemplo um acompanhamento psicológico, mas que não funcione em paralelo com uma actividade profissional (...) é complicado que... os diferentes parceiros que compõem o Núcleo Executivo (...) “aceitem” este acordo de ânimo leve!... depois vêm aqueles conceitos ou preconceitos que... estava muito bem era a trabalhar... há trabalho, mas as pessoas não querem é trabalhar... (T9)

Mas há famílias, que são os crónicos, que têm oportunidades e não conseguem!... Se calhar, até por uma cultura de geração, isto vai passando... os pais já dependiam da Segurança Social, depois há ligado a isto determinadas problemáticas como a toxicodependência, o alcoolismo (...)(T5).

Cruzando agora com as versões dos técnicos que representam o parceiro emprego, é possível ver o conflito latente e a desresponsabilização deste parceiro no envolvimento dos casos, cujos entrevistados tentam fundamentar a todo o custo.

1ª questão: já vimos que tem que haver sempre uma intervenção integrada entre as várias entidades. Na maioria das situações não existe. Mas independentemente disso e dos programas, a maior parte dos beneficiários não está preparada para uma integração profissional. Por vários motivos: uns porque não estão mesmo preparados, tem que haver aqui algo anterior à integração no mercado de trabalho (...); - nós chamamos programas de

desenvolvimento de competências sabendo lá o que isto poderá ser (...)E depois é um bom motivo para eles não aceitarem um emprego, mesmo quando reúnem condições. E depois vamos entrar na economia paralela, candidatos que nós suspeitamos que trabalham e recebem! Mas não conseguimos comprovar porque não fazem descontos e comparecem convocatórias. Não sei dizer a percentagem e vou estar a falhar mas... a grande maioria recusa qualquer intervenção em termos de emprego! (TE 1)

Só nos devem chegar quando se perceber do ponto de vista desse desenvolvimento que é possível já aceitar esse emprego, que tem competências para. Senão é dar uma oportunidade que há partida não tem... quer dizer, pode ser que resulte ou não, não é? Mas não é ao Emprego que cabe fazer este trabalho, nem pode!

(...) Quando nos chegam cá deveriam ser pessoas em condições de poder trabalhar! Nem todas as pessoas têm condições para poder integrar o mercado de trabalho, não é?, com a exigência que o mercado de trabalho tem. (TE 2)

Os resultados da intervenção: elementos facilitadores e constrangedores

Todos os entrevistados, no entanto, parecem ser unânimes num pressuposto: o envolvimento e participação das famílias são fundamentais para obter sucesso na intervenção.

Da experiência que eu tenho, o sucesso tem muito a ver com o empenhamento e a motivação dos próprios beneficiários, acho que isso é um factor importante. Porque se as pessoas também não tiverem aquele sentido de responsabilidade, consciência dos problemas e se não tiverem aquela postura de que a Segurança Social ou outra instituição qualquer é que tem que resolver a vida delas, é que se a pessoa entrar nessa postura... não vai conseguir chegar lá. (...) Por mais que nós tenhamos tempo, coisa que não temos porque há um grande constrangimento, se falar com outras colegas minhas ia ver que isso vinha logo à tona, mas por mais que nós tivéssemos tempo para acompanhar a família, para “andar em cima” da Família, acho que não ia resolver nada. Se a pessoa não tiver a ideia de que tem que ser ela também a colaborar, não podemos ser só nós deste lado a mexer os papéis...as pessoas também têm que ter algum espírito de iniciativa e também saber gerir um pouco os seus problemas (T10)

Ainda que menos unânime mas igualmente reconhecido, aparece um conjunto de outras condições também influentes no sucesso da intervenção: a falta de acompanhamento adequado por parte dos técnicos, a dificuldade de acesso a consultas médicas de especialidade, a escassez de respostas na área da formação ajustadas às lacunas dos beneficiários, a falta de competências básicas pessoais e sociais, a difícil integração no mercado de trabalho cada vez mais exigente e selectivo

Para além da motivação, também a experiência do Técnico, passa também pela nossa dedicação, pelas nossas competências técnicas, ao nível relacional – estabelecer com estes utentes uma boa relação de empatia -, também o envolvimento das Instituições e dos vários serviços – nós também não podemos trabalhar sozinhos com os beneficiários porque há uma

rede formal e uma rede informal que também tem de ser envolvida e que acaba também por facilitar o sucesso (T5)

Tem que haver um bom acompanhamento, se possível criar uma certa empatia. Se as pessoas confiarem em nós é mais fácil ajudá-las a melhorar e a ultrapassar determinados obstáculos na vida deles. Eles também nos ouvem de uma outra forma e permitem-nos intervir. O sucesso depende do envolvimento que se tenha com aquele caso, do tempo que é dispendido com aquele caso.

Não vamos falar em sucessos absolutos, não acredito que isso aconteça com as nossas famílias. Porque as famílias com capacidade de gestão, de orientação, não precisam da nossa ajuda, precisam de um empurrão: um apoio económico e às vezes um encaminhamento para aqui ou para acolá. A questão são aquelas famílias que efectivamente têm falta de competências. E essas aí ou é um acompanhamento e mesmo assim, sou franca, não acredito...(T1).

Acho que em qualquer intervenção há aspectos fundamentais que nós devemos ter em conta. As questões da saúde, dos rendimentos, do trabalho... tudo é possível e o trabalho realmente é uma das facetas que pode ser activada... é as relações familiares, o relacionamento interpessoal e a questão das sociabilidades, é a habitação e a prestação dos cuidados básicos, as rotinas da vida diária têm que estar bem estruturadas. Ao nível das competências pessoais e sociais, se houver algum tipo de défice ou vulnerabilidade, também se pode fazer uma intervenção centrada nessas áreas. Portanto, isto é aquilo que eu penso em qualquer situação, penso que é o básico, não é? (P12).

E nós estamos sempre a falar no projecto, o projecto, o projecto... as pessoas não pensam em termos de projecto mais tarde! Falando em micro-projectos, o facto de hoje saber que tem de apresentar-se lavado, tem que estar meia-hora num local, para eles é um desafio como para nós é o pensarmos daqui a 3 anos! Não pensam para daqui a 3 anos!!! E o problema é que nós actuamos sempre de uma forma selectiva: o projecto é este, de 6 meses a 1 ano, e eles não tem capacidade para agarrar nisto porque têm toda uma falta de características... não existem! (TE 1)

Estas dificuldades e constrangimentos à intervenção, apontadas pelos agentes, inerentes às características das famílias, vêm trazer consistência à dualidade do trabalho social defendido por Soulet (e apresentado atrás). Públicos diferentes exigem trabalhos diferentes.

2.4 Síntese Conclusiva

A selectividade e individualização que orientam as políticas sociais activas exigem uma aplicação mais próxima, célere e ajustada, o que acaba por torná-la mais vulnerável a eventuais distorções, como acabámos de ver, ganhando terreno a discricionariedade

(in)formal que preside a estes esquemas por parte dos respectivos serviços de administração e gestão, e que em última análise podem colocar em questão toda a filosofia social subjacente às políticas.

A par com um crescente número de beneficiários já com credenciais escolares e até profissionais, há de facto aqui um público que está mais afastado do mercado de trabalho e que se caracteriza por necessidades, dificuldades e desvantagens múltiplas que têm de ser reflectidas nas estratégias de inclusão. Esses *handicaps* podem ser de natureza vária e por isso requerem respostas políticas diferenciadas. Também as circunstâncias familiares podem exigir ajustamentos específicos, como por exemplo, as condições de activação podem ter que ser adaptadas a famílias monoparentais ou a imigrantes.

Mesmo aqueles que reúnem condições para trabalhar e que recusam as ofertas apresentadas sem apresentar uma explicação válida, a não ser a simples desvalorização do trabalho como instrumento de emancipação, devem ser alvo de fortes acções de cidadania social, pois esse é por si um forte *handicap* que deve ser combatido primeiramente por um *contrato pedagógico*.

Por seu turno, os que reúnem condições, capacidade e vontade, devem ter à sua disposição um conjunto de medidas e apoios que efectivamente promovam a sua inserção num verdadeiro mercado de trabalho inclusivo. Se tal não for possível a breve trecho, o esforço, a compreensão e a boa organização dos serviços que os acompanham, já serão um bom contributo para a intervenção social.

3. Propostas e Contributos para uma Reflexão

Esta tese resultou num trabalho mormente exploratório, sem grandes ambições científicas, dadas as limitações de vária ordem. Ainda assim, é possível apresentar algumas propostas e contributos para reflexão. Com maior detalhe, algumas dessas reflexões foram sendo deixadas ao longo do trabalho, outras é possível sintetizar aqui.

Em termos europeus, a União Europeia deve reforçar as diligências com vista à harmonização dos sistemas de protecção social, assumindo inequivocamente o compromisso de melhorar a eficácia e a eficiência dos esquemas de rendimento mínimo. E tendo em conta o emaranhado de esquemas de apoio ao rendimento que existem ao nível europeu, deve ainda criar mecanismos que promovam a sua simplificação, de modo a torná-los mais acessíveis a quem precisa e a retirar efectivamente as pessoas da situação de pobreza.

A Estratégia de Inclusão Activa aparenta ser coerente com a cartilha dos direitos sociais na Europa, pois procura responder à multidimensionalidade da pobreza, propondo equipamentos e serviços sociais de qualidade que se articulem de forma integrada e complementem o rendimento mínimo para assim haver um rendimento total decente para todos os cidadãos. Indiscutivelmente, o acesso a um rendimento mínimo e a serviços e equipamentos sociais de qualidade devem constituir-se como condições prévias fundamentais para a integração no mercado de trabalho, sendo que este só permitirá sair da exclusão se, de facto, for de alta qualidade e devidamente remunerado.

Restam, no entanto, dúvidas sobre a consistência do mercado de trabalho inclusivo proposto e os compromissos que a UE estará disposta a assumir para criar mais e melhores empregos no sentido de consolidar essa proposta. Esta situação é tanto mais contraditória quando escasseiam claramente outras abordagens que procurem a participação das pessoas em situação de exclusão por vias alternativas ao mercado de trabalho, tal como vimos nas (fracas) medidas de estímulo à integração social e nas (fortes) medidas de estímulo à integração profissional dos vários esquemas de rendimento mínimo europeus.

Dito isto, o grande desafio da inclusão activa, e por extensão da inclusão social, que se coloca tanto a nível europeu como a nível doméstico, tanto plano político como no plano social, é garantir que os sistemas de protecção social conseguem efectivamente conjugar as oportunidades de trabalho (digno) com as pessoas que têm capacidade para trabalhar, ao mesmo tempo que, lançando mão a uma abordagem compreensiva, se assegura um nível de vida decente para aqueles que, por razões que lhes são alheias, não conseguem integrar-se no mercado de trabalho.

Para se levar esta estratégia a bom porto é ainda fundamental continuar a aprofundar novas e reforçar velhas formas de participação, envolvimento e *empowerment* de todos os actores sociais envolvidos, desde as famílias em situação de vulnerabilidade, aos *stakeholders* institucionais públicos e privados.

Uma outra ideia que está latente ao longo da discussão e que sai reforçada depois desta análise, refere-se ao agravamento do estigma em relação aos utilizadores da medida, quando parece falhar a integração profissional, independentemente das responsabilidades por essa lacuna. A incapacidade de resposta dos serviços e a falta de oportunidades de emprego (decentes e “indecentes”) ou de programas adequados de emprego e formação, acabam por ser abafados pelo anátema que se lançou sobre esta população, atribuindo-lhes características pessoais que alegadamente os acomodam e eternizam na medida, como o oportunismo, a preguiça, a falta de ambição, etc.

Por isso, é igualmente importante é o combate aos obstáculos psicológicos e socioculturais que obstruem o acesso aos direitos sociais e que estão longe de ser um exclusivo dos utentes dos serviços, bem como da realidade portuguesa. Pelo contrário, revelam-se transversais à(s) sociedade(s), sendo partilhado por alguns partidos políticos, movimentos sociais moralmente conservadores e politicamente neo-liberais, agentes da administração central e periférica das medidas e respectivas parcerias. A discriminação, o preconceito e a estereotipização combatem-se com acções de formação, informação e sensibilização fortes e sustentadas.

Em relação à realidade portuguesa, todos os argumentos anteriores são válidos, devidamente enformados na escala doméstica, mas é ainda possível acrescentar outros contributos e reflexões.

O modelo de protecção social revela uma crescente segmentação da provisão social (atente-se na quantidade de outros mínimos do regime não-contributivo⁵⁹, por exemplo, que se desdobra em pensões sociais, complementos, apoios especiais, etc) que se desmultiplica em pequenas e grandes medidas e pequenos e grandes programas que acabam por produzir leituras fragmentadas das necessidades da população e por vezes até ocultar as verdadeiras causas dessas necessidades não satisfeitas.

Sem colocar em causa os eventuais efeitos positivos que estas medidas têm individualmente nos rendimentos⁶⁰, o RSI é, *per se*, um bom exemplo dessa desmultiplicação, uma vez que prevê apoios complementares e apoios especiais em determinadas situações específicas (gravidez, habitação, membros do agregado portadores de deficiência física ou mental profunda ou doença crónica ou em situação de grande dependência).

O Rendimento Social de Inserção começou por ter um carácter abrangente, que pretendia abarcar todos os indivíduos que satisfizessem as condições de recursos e aceitassem cumprir um programa de inserção social e profissional, porém, revelou vulnerabilidades que não eram superáveis pela inserção profissional que na realidade primazia.

Não sendo um efeito esperado, o RMG/RSI acabou por servir de barómetro social, mostrando as fragilidades que as estatísticas nacionais e europeias acabam por confirmar, isto é, o risco de pobreza é mais elevado nos idosos e nas crianças, sendo que o trabalho não é garante de superação dessa condição, tendo em conta o elevado número de beneficiários de RSI a declarar rendimentos de trabalho. Assim, à função de *barómetro* da pobreza, em particular da extrema, o RSI acumulou a função de *incubador* de políticas, tendo em conta as medidas tomadas nos últimos anos (Complemento Solidário para Idosos⁶¹, diferenciação positiva nos abonos, apoios complementares para famílias numerosas e monoparentais) e as entretanto anunciadas (criação de um complemento para famílias trabalhadoras pobres com filhos, reforço dos abonos para famílias com rendimentos situados nos primeiros dois decis, etc)

⁵⁹ Estes aparecem elencados no anexo I para cada país analisado.

⁶⁰ Vimos atrás o efeito (positivo) do RSI na redução da severidade da pobreza e na privação material.

⁶¹ Os idosos beneficiários do RMG/RSI ficaram inclusive “desobrigados” do plano de inserção numa das várias remodelações à lei, e aquando da criação do CSI procedeu-se a um interface para fazer transitar do RSI para o CSI este grupo populacional.

Ainda em relação ao RSI e às questões de ordem organizacional associadas à administração da medida e respectivas parcerias, são vários os comentários que se sugerem: o reforço da Rede Social como instrumento de suporte ao funcionamento das parcerias para a inserção; a implementação definitiva da figura “gestor de caso” ou “técnico de referência”, a execução de um plano de monitorização que permita actuar sobre as questões de ordem organizacional e cultural na dimensão local; a revisão da parceria com o emprego, de modo a evitar a acomodação e estagnação dos clientes com condições para o emprego/formação mas também com o objectivo de responsabilizar tanto o parceiro emprego pelo cumprimento do Plano de Inserção (neste caso, corresponde ao Plano Pessoal de Emprego) como os empregadores pela oferta de empregos com condições de qualidade mínimas e pelo uso adequado das medidas e programas de activação facultados pelos serviços de emprego; a discussão sobre o estatuto das equipas multidisciplinares, cujo protocolo se assume como temporário e que por isso poderá gerar um desfasamento entre os recursos materiais e humanos necessários, as expectativas criadas e a temporalidade da intervenção nos percursos de mais difícil intervenção.

Por fim, a última ideia-chave apresentada sobre esta medida em concreto, recai sobre uma exigência incontornável que tem alimentado este programa ao longo dos anos: a percepção de que uma medida destas, pelas mudanças de paradigma que pretende introduzir e pelas dificuldades que tem encontrado, aliadas à questão de não poder almejar à apresentação de resultados imediatos pela exigência da intervenção, nem reclamar-se de grandes resultados no combate à pobreza uma vez que fica muito aquém do limiar anualmente estabelecido, necessita de um forte e persistente apoio político associado a uma maior visibilidade que estabilize e legitime a acção no terreno.

Esta reflexão é igualmente válida para o contexto europeu, onde se espera uma vigorosa posição política neste campo, traduzida no reforço das políticas de emprego e de inclusão social, seja através de uma abordagem mais horizontal aos vários níveis da governação, seja pela consolidação do Método Aberto de Coordenação e dos respectivos fundos europeus.

No campo do trabalho social, fruto de décadas de assistencialismo, sobrecarga burocrática e excesso de discricionariedade, tem faltado a capacidade de organizar uma intervenção “sistémica, reflexiva e monitorizada”, assumindo-se antes uma intervenção imediatista e pouco coordenada, orientada para metas quantitativas e contabilísticas, produtora de desmotivação e desinvestimento na qualidade da intervenção final, ainda muito próxima da lógica do “*guichet*”.

A Acção Social tem de procurar ser menos reparadora e desafiar-se num papel de maior responsabilidade estratégica, como a prevenção de novos riscos sociais e das situações de pobreza e de exclusão social. A Acção Social que é da responsabilidade do Estado tem inclusive experiência e conhecimento qualitativo e técnico capaz de transformá-la na interlocutora privilegiada para mediar os vários actores sociais e promover a garantia dos direitos sociais, assente no reconhecimento público da necessidade de combater o flagelo social que é a pobreza e a exclusão.

ANEXO I – Esquemas de Rendimento Mínimo Garantido na Europa

Quadro I: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo Sul Europeu

Quadro II: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo Escandinavo⁶²

Quadro III: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo Anglo-Saxónico⁶³

Quadros IV e IVa: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo Continental⁶⁴

Quadros V, Va e Vb: Esquemas de Rendimento Mínimo no Modelo do Leste Europeu

⁶² Também apelidado de modelo Universalista, Nórdico, Social-democrata

⁶³ Também conhecido como modelo liberal ou residual. Segundo alguns autores, inclui-se aqui a Suíça, mas esta não tem qualquer esquema de rendimento mínimo no regime não-contributivo.

⁶⁴ Também apelidado de modelo Corporativo ou Solidário

Quadro I: Esquemas de Rendimento Mínimo Garantido no Modelo Sul Europeu ou Mediterrânico

País	PORTUGAL	Espanha	Itália ⁶⁵
Designação	Rendimento Social de Inserção	Renta mínima de Inserción⁶⁶	Mínimo Vitale ou Reddito mínimo
Legislação	Lei 19A/96 RMG Lei 13/2003 -> Lei 45/05 Decreto-Lei 283/03 -> Dec. Lei 42/06 Lei 53B/2006	Designação e legislação variam nas 17 comunidades autónomas e nas cidades de Ceuta e Melilha (costa africana)	Legislação varia com regiões/municípios e respectiva organização dos serviços de assistência social.
Princípios	Prestação do regime não contributivo com um programa de integração social associado, com o objectivo de assegurar aos indivíduos e famílias recursos suficientes para cobrir as suas necessidades básicas , ao mesmo tempo que favorece sua integração social e profissional. Direito subjectivo⁶⁷ . Montantes diferenciais.	Combater a pobreza através de apoio económico, para assegurar necessidades básicas . Direito subjectivo, não-discriminatório . Por vezes, sujeito ao orçamento disponível.	Prestação concedida a públicos que não têm capacidade para o trabalho e não têm um rendimento acima de determinado limite. Montante varia com agregado e com mínimos fixados por região/município/centros de saúde. Direito subjectivo . Não-discriminatório .
Beneficiários	Indivíduos e famílias	Indivíduos e famílias	Todos os cidadãos em necessidade, devido à falta de recursos económicos
Condições de Acesso (A1)	<ul style="list-style-type: none"> • Duração: 12 meses, renovável mediante prova de recursos • 18 anos de idade ou < 18 se há menores dependentes, ou está casada/co-habitação, ou em caso de gravidez • Disponibilidade para emprego/formação/ocupação 	<ul style="list-style-type: none"> • Duração: 12 meses, com possibilidade de estender período em determinados casos • Até aos 65 anos. (Critérios diferentes para deficientes) • Capacidade para Trabalhar • Beneficiários têm que participar num programa individual de reintegração 	<ul style="list-style-type: none"> • Duração: limitada, com possibilidade de renovação • Sem limite de idade • Beneficiários devem ser capazes de se autonomizar e participar em acções para esse efeito. Municípios e Regiões podem organizar cursos profissionais especiais
Cálculo do Mínimo (A2)	* montante mínimo indexado a 44,65% do IAS 181,91€ = (valor da pensão social)	Valores determinados regionalmente	Valores determinados regionalmente.

⁶⁵ Calculamos que as informações para este esquema se reportam à fase de experimentação (1998-2003)

⁶⁶ Designação na Comunidade de Madrid

⁶⁷ Segundo o Prof. José Coelho Vieira, direito subjectivo “é a atribuição normativa a uma pessoa do aproveitamento de um bem”. É um direito e não uma liberdade.

	<p>valor fixado a nível nacional (prestação não pode ser inferior a 5% deste valor)</p>		<p>Montante por pessoa varia entre 232€ e 269€, excepto na região de Aosta, que varia entre 223 e 372€</p>
<p>Montantes (A3)</p>	<p><u>Prestação mensal correspondente à diferença entre os rendimentos declarados pela família e o valor do RSI para esta mesma família.</u> (valor de RSI varia com nº de membros da família e respectiva idade)</p> <p>Há apoios especiais para apoio à habitação ou para membros do agregado portadores de deficiência, doença crónica, dependência. Montantes variam com grau de dependência.</p> <p>Apoio especial em caso de gravidez e durante o 1º ano de vida da criança.</p> <p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar: - montante base para 1 pessoa: 181,91€ (100% do valor de referência) - 100% para adulto seguinte no agregado - 70% para os seguintes - 50% para cada menor - 60% para cada menor a partir da 3ª criança</p> <p>Exemplos: 1) isolado: 181,91€ 2) família monoparental (1+1): 272,87€ 3) casal sem filhos: 363,82€ 4) família nuclear (2+2): 545,73 €</p>	<p>Majoração para cada dependente dentro do agregado familiar.</p> <p>Apoios especiais variam dentro de cada comunidade autónoma.</p> <p>Valores estão ainda dependentes da disponibilidade orçamental pública por parte dos governos locais</p>	<p>Montantes fixados localmente, variando com 2 parâmetros para o cálculo: i) pensão mínima ii) rendimentos não taxáveis</p> <p>Prestações variam na relação directa com nº de membros do agregado</p> <p>Cálculo para categorias: - montante base para 1 pessoa: (120%) - 75% para adulto seguinte no agregado - 50% para primeiro menor - 20% para menores seguintes</p> <p>Exemplos: 1) isolado: 232 a 269 € 2) 2 pessoas: 338 a 542 € 3) 3 pessoas: 440 a 697 € 4) 4 pessoas: 542 a 852 €</p>
<p>Medidas de Estímulo à integração social e profissional</p>	<p>Estas medidas fazem parte do programa de inserção social que, em conjunto com a prestação, visam criar condições favoráveis à integração socioprofissional dos titulares e respectivas famílias</p>	<p>Medidas fazem parte dos programas sociais das CA para combater a pobreza. Quase sempre estão associadas medidas de ocupação, requalificação profissional, integração,...</p>	<p>Iniciativas especiais de formação profissional para determinados grupos (mulheres, jovens)</p>
<p>Direitos associados:</p>	<p>a) cobertura pelo Serviço Nacional de Saúde b) apoio especial para habitação (contemplado no RSI)</p>	<p>a) Estado facultar prestações em géneros (<i>benefits in kind</i>) na área da saúde para</p>	<p>a) cobertura pelo serviço nacional de saúde b) algumas regiões fornecem apoios</p>

a) saúde b) habitação		pessoas sem recursos	suplementares para habitação, em particular para idosos...
Outros mínimos do regime não-contributivo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão Social de Velhice ➤ Pensão Social de Invalidez ➤ Pensão de Viuvez ➤ Pensão de Orfandade ➤ Complemento por dependência ➤ Complemento extraordinário de solidariedade ➤ Complemento Solidário para Idosos ➤ Apoios Sociais no âmbito do RSI para deficientes/doentes crónicos/dependentes ➤ Assistência Social (subsídios eventuais// emergência social) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão Velhice não contributiva ➤ Pensão de Invalidez não contributiva ➤ (Outras...) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão Social ➤ Pensão de Invalidez ➤ Prestação para Invalidez parcial ➤ Prestação para Inválidos <18 anos ➤ Pensão para cegos ➤ Pensão para surdos ➤ Prestação para acompanhamento ➤ etc
GOVERNAÇÃO			
Nota1: fonte para Portugal: MTSS			
Nota2: (-) informação incompleta ou não enviada			
Desenho da Política	-- Ministério do Trabalho e Solidariedade Social	Comunidades Autónomas	--
Responsabilidade Administrativa	-- Centros Distritais de Segurança Social	Comunidades Autónomas	--
Aplicação: 1.deferimento da prestação pecuniária 2.contratualização de programa 3.Acompanhamento 4. Programas de Integração	-- 1.Serviços locais de Segurança Social (SLSS) 2. SLSS, Núcleos de Locais de Inserção (NLI) por concelho/freguesia 3 e 4. SLSS, NLI's, Protocolos, Instituições sem fins lucrativos	1 e 2 . Serviços Públicos de Emprego 3 e 4. --	--

Quadro II: Esquemas de Rendimento Mínimo Garantido no Modelo Escandinavo⁶⁸

País	Dinamarca	Finlândia	Suécia	Noruega
Designação	<i>Kontanthjælp</i> (Assistência Social) <i>Starthjælp</i> (Benefício à fixação)	<i>Toimeentulotuki</i> (Assistência Social) (OCDE refere <i>Apoio ao Mercado de Trabalho</i> (*) e <i>Assistência Social municipal</i> (**))	<i>Ekonomiskt bistånd</i> (Assistência Social) (OCDE refere <i>Prestação de Bem-Estar Social</i>)	<i>stønad til livsopphold</i> (Prestação de Subsistência) (OCDE refere <i>Assistência Social e Económica</i>)
Princípios	Apoio através de medidas de activação e prestações em géneros para pessoas sem meios suficientes por motivos específicos (doença, desemprego) Direito subjectivo, discricionário.	Apoio dado a indivíduo ou família temporariamente sem meios suficientes para suportar custo de vida.		Assegurar subsistência das pessoas de modo a cobrir as suas necessidades básicas. Direito subjectivo, discricionário Municípios obrigados a apoiar social e financeiramente
Beneficiários	Indivíduos, casais Crianças têm direito pessoal	Direito individual		Individual
Condições de Acesso (AI)	<ul style="list-style-type: none"> duração ilimitada sem condição de idade Adultos têm de ter esgotado possibilidade de encontrar emprego; Se não tiverem outros problemas, têm de procurar activamente (autoridade local pode reduzir ajuda, caso haja outros problemas) Aceitação de medidas de 	<ul style="list-style-type: none"> duração ilimitada (até circunstâncias cessarem, no caso da Suécia) sem condição de idade (mas pais obrigados a sustentar filhos até aos 18 anos) Adultos têm de se auto-sustentar e procurar emprego de acordo com as suas necessidades, desde que sejam capazes de trabalhar No caso da Noruega, alude-se à necessidade de uma negociação razoável para receber apoio socioeconómico (exº: no caso de desemprego, terá que trabalhar com serviços públicos de emprego para encontrar trabalho ou formação, ou mesmo trabalhar para o município) 		

⁶⁸ Também apelidado de modelo Universalista, Nórdico, Social-democrata

	activação. Pagamento da ajuda é suspenso até oferta ser aceite ou se repetidamente faltar a ofertas de emprego no quadro da activação.			
Cálculo do Mínimo (A2)	80% subsídio máximo de desemprego (60% para pessoas sem filhos) Ajustamento anual de acordo com taxas de actualização	Decidido por lei, a nível nacional. Actualização nacional de acordo com índice nacional de pensões	Parlamento e municípios decidem montantes, consoante o tipo de itens a considerar nos apoios.	Cada município determina as suas taxas de apoio com base nas Orientações de 2001 do Ministério dos Assuntos Sociais. Estas orientações são actualizadas com base no índice de preços no consumidor
Montantes (A3)	<p>Apoios especiais: a) >25 anos com grandes despesas familiares ou de habitação b) participantes em medidas de activação ou formação profissional</p> <p>Exemplos: 1. isolados: 1236€ 2. pessoa com pelo menos um filho: 1643€ 3. jovens <25 anos: 384 ou 797€</p> <p>[há outros exemplos com abonos incluídos]</p>	<p>Valores pagos por cada menor variam em função da respectiva faixa etária (entre 251 e 291€)</p> <p>Apoios especiais: Para custos considerados essenciais como habitação, saúde e cuidados diários infantis, financiados a 100%</p> <p>Exemplos: 1. Isolados: 399,10€ 2. casal s/ filhos: 678,48€ 3. Família monoparental (1+1): 678,47€ 4: família nuclear (2+2): 1237,21€</p>	<p>A) Montante base para despesas do dia-a-dia: - isolado: 285€ - casais 515€ - crianças 168 a 276€ (varia com faixa etária)</p> <p>B) Montante base para despesas partilhadas: - 1 pessoa: 90€ - 2 pessoas: 100€ - 3 pessoas: 126 € - 4 pessoas: 145 €</p> <p>Há ainda apoios adicionais para despesas de habitação, electricidade, deslocações para trabalho, fundo de desemprego, etc</p> <p>C) Exemplos: 1. Isolados: 375€ 2. casal s/ filhos: 615€ 3. Família monoparental (1+1): 607€ 4: família nuclear (2+2): 1104€</p>	<p>Assistência Social cobre necessidades básicas, mas podem ser concedidos suplementos, de acordo com gravidade das situações</p> <p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar: - montante base para 1 pessoa: 590€ (100% do valor de referência) - outros membros adultos do agregado: 490€ (66%) - menores (faixas etárias - varia entre 38% e 64%)</p> <p>Exemplos: 1. Isolados: 590€ 2. casal s/ filhos: 979,4€ 3. Família monoparental (1+1): 967,6€ 4: família nuclear (2+2): 1734,6€</p>
Medidas de Estímulo à integração social e profissional	Requalificação, formação profissional, formação escolar, empregos flexíveis, outras medidas activas. Municípios devem oferecer	Algumas medidas de activação para beneficiários jovens e de longa-duração	No caso das pessoas disponíveis para emprego, há ligação às medidas activas	Programa de Qualificação individual (duração de 2 anos): actividades orientadas para o trabalho, por pessoas pouco ou nada qualificadas. Participantes têm de aceitar proposta de

	empregos flexíveis a pessoas com capacidade de trabalho reduzida			trabalho adequado em qualquer momento.
Direitos associados: a) saúde b) habitação	a) serviços de saúde de acesso livre para todos os residentes b) Apoios para habitação (suplementares aos mínimos ou integrados em prestações próprias)			
Outros mínimos do regime não-contributivo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão Social ➤ Subsídio desemprego especial para inválidos ➤ Assistência em situações especiais 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assistência especial para imigrantes 	Pessoas com certas limitações funcionais (autistas, atraso mental, outras doenças)	
GOVERNAÇÃO				
Nota 1: (--) informação incompleta ou não enviada				
Desenho da Política	Orientações nacionais	Ministério do Emprego e Economia	Municípios e Orientações (não obrigatórias) da Direcção Nacional de Saúde e Bem-Estar	Municípios e Orientações (não-obrigatórias) do Ministério dos Assuntos Sociais e Saúde
Responsabilidade Administrativa	Autoridades locais	Instituto Segurança Social (*) // municípios (**)	Municípios	Municípios
Aplicação: 1.deferimento da prestação pecuniária 2.contratualização de programa 3.Acompanhamento 4. Programas de Integração	--	1 e 2. Instituto Segurança Social (*)// municípios e Centros de trabalho (?)(**) 3 e 4. Serviços públicos de emprego e Centros de trabalho (*) // municípios, centros de trabalho e ONG's (**)	1, 2, 3 e 4. Municípios	1 e 2. Municípios 3 e 4. --

Quadro III: Esquemas de Rendimento Mínimo Garantido no Modelo Anglo-Saxónico⁶⁹

País	Irlanda	Reino Unido
Designação	Supplementary Welfare Allowance (Prestação Complementar de Bem-estar Social)	Income Support (Apoio ao Rendimento)
Princípios	Rendimento semanal para pessoas com poucos ou nenhuns recursos.	Esquema financiado pelos impostos, que serve para apoiar pessoas que não trabalham a tempo inteiro, não obrigadas a registar-se como desempregadas e cujo rendimento total está abaixo de um limite mínimo. Montante diferencial.
Beneficiários	Indivíduos e Famílias	Indivíduos e Famílias
Condições de Acesso (A1)	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada • >=18 anos de idade (não tem que haver disponibilidade para emprego, para isso há outra prestação mais indicada – <i>Jobseekers allowance</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada • >=16 anos de idade • Reuniões para aconselhamento são obrigatórias (não tem que haver disponibilidade para emprego, para isso há outra prestação mais indicada – <i>Jobseekers allowance</i>)
Cálculo do Mínimo (A2)	Valores-limite determinados a nível nacional e ajustados anualmente.	
Montantes (A3)	No caso irlandês, há um certo grau de discricionariedade por parte dos Técnicos Sociais Locais Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar: 1) Prestação base; 2) Prestações adicionais por adulto e por criança dependente; 3) Suplementos por necessidades especiais ou excepcionais. 1º adulto: 100% 2º adulto: 66% Crianças: varia entre 32 e 36% (inclui prestações familiares) Exemplos da Prestação Base: 1) isolado: 857€ 2) família monoparental (1+1): 961€ 3) casal sem filhos: 1423€	Montante é determinado a partir da soma das <u>prestações individuais</u> e “ <u>prémios</u> ” <u>familiares</u> , mais algumas despesas com habitação (excepto rendas). 1º adulto: 100% 2º adulto: 32% 1ª Criança: 92% 2ª Criança: 142% 3ª Criança: 184% (crianças <16 anos) Exemplos de prestações individuais: 1) isolado (>25): 329,33€ 2) família monoparental (1+1): 632,32€ 3) casal sem filhos: 434,72€

⁶⁹ Também conhecido como modelo liberal ou residual. Segundo alguns autores, inclui-se aqui a Suíça, mas esta não tem qualquer esquema de rendimento mínimo no regime não-contributivo.

	4) família nuclear (2+2): 1634€	4) família nuclear (2+2): 1205,36€ Depois há os <i>prémios</i> : abonos de família, apoios à habitação, benefícios nas taxas municipais, majorações (família, deficientes, pensionistas,...) Exemplos (incluindo Benefícios familiares, Benefício à Habitação, etc): 5) isolado (>25): 649€ 6) família monoparental: 1044€ 7) casal sem filhos: 856€ 8) família nuclear (2+2): 1570€
Medidas de Estímulo à integração social e profissional	Prestação para quem volta a trabalhar. Prestação para quem volta a estudar.	Rendimentos provenientes do trabalho, até um determinado valor, são ignorados para o cálculo da prestação. Reuniões de aconselhamento para famílias monoparentais são obrigatórias. Serviços apoiam-nas na procura de trabalho. Sistema de impostos e benefícios desenvolvido no sentido de encorajar emprego/integração profissional.
Direitos Associados: a) saúde b) habitação	a) acesso a um conjunto de serviços de saúde, com base no baixo rendimento b) há um apoio suplementar dentro do benefício geral, dependente de certas condições	a) Alguns tratamentos e bens são gratuitos ou comparticipados b) apoios para alguns custos com habitação, mas há um apoio concreto para este item ("housing benefit")
Outros mínimos do regime não-contributivo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão do Estado ➤ Prestação para Deficiência ➤ Apoio para Famílias Monoparentais ➤ Pensão de Viuvez 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão para >60 ➤ Benefício para Incapacidade ➤ Prestação para Deficiência
GOVERNAÇÃO		
Desenho da Política	Departamento da saúde e Crianças	Departamento do Trabalho e Pensões
Responsabilidade Administrativa	Serviço Executivo de Saúde	Serviços Públicos de Emprego (centros emprego)
Aplicação: 1.deferimento da prestação pecuniária 2.contratualização de programa 3.Acompanhamento 4. Programas Integração	1 e 2 – Técnicos de Serviços Sociais Locais 3 e 4 --	1, 2, 3 e 4. - Serviços Públicos de Emprego

Quadro IV: Esquemas de Rendimento Mínimo Garantido no Modelo Continental⁷⁰

País	Bélgica	Alemanha	França
Designação	<i>Droit à l'Intégration Sociale</i> (revenu d'intégration) (Direito à Integração Social)	<i>Sozialhilfe</i> (Assistência Social) (OCDE refere Unemployment Benefits II ⁷¹)	<i>Revenu Minimum d'Insertion</i> ⁷² (Rendimento Mínimo de Inserção)
Princípios	Garantir o direito à integração social através de um emprego ou de um rendimento, associado ou não a um projecto de integração. O rendimento de integração deve assegurar um rendimento mínimo a quem não dispõe de recursos suficientes e é incapaz de os procurar por si mesmo. Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não-discriminatório.	Apoiar os beneficiários a manter um nível de vida decente e a autonomizarem-se da assistência social Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não-discriminatório.	Disponibilizar, a quem necessita, um rendimento que lhes permita cumprir condições essenciais e encorajar à integração social e profissional. Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não-discriminatório.
Beneficiários	Direito individual	Indivíduos ou membros de um agregado	Direito individual.
Condições de Acesso (A1)	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada • A partir dos 18 anos de idade (ou < 18 se está casado(a), se é pai/mãe solteira, ou em caso de gravidez) • Disponibilidade para emprego (excepção por motivos de saúde) 	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada (até circunstâncias cessarem) • Sem condição de idade, menores podem recorrer por direito próprio. • Disponibilidade para aceitar um emprego, mesmo que tenham capacidades reduzidas. <p>A assistência inclui, além da oferta do</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Duração de 3 meses, com possibilidade de renovar por períodos de 3 meses a 1 ano. • A partir dos 25 anos idade (<25 anos se houver dependentes menores) • Disponibilidade para formação, integração ou actividades de emprego, com base no contrato de integração.

⁷⁰ Também apelidado de modelo Corporativo ou Solidário

⁷¹ Segundo a OCDE, a partir de Janeiro de 2005 a Alemanha reuniu nesta prestação o subsídio de desemprego e a assistência social para pessoas capazes de trabalhar. Pessoas já indisponíveis para o mercado de trabalho, recebem prestações sociais (*Social Allowances Benefits*)

⁷² A partir de 1 de Junho de 2009, entrará em vigor o *Revenu de Solidarité Active*. Substitui o Rendimento Mínimo de Inserção (RMI) e o Subsídio de Apoio a Famílias Monoparentais (API), ambos instrumentos constituintes dos mínimos sociais, além de incorporar outros dispositivos de incentivo do regresso ao trabalho (como o prémio de regresso ao trabalho (PRE) e o “*prime forfaitaire de retour à l'emploi*”. Destina-se a apoiar na procura de emprego beneficiários destes apoios. Como incentivo ao emprego, o RSA prevê um aumento de rendimento no retorno ao mercado de trabalho

		emprego, a preparação e orientação dos titulares. Aceitação obrigatória.	<ul style="list-style-type: none"> Pode ainda participar em actividades de integração social propostas pelo Departamento
Cálculo do Mínimo (A2)	<p>Montante mínimo estabelecido inicialmente sem qualquer referência ao nível médio de rendimento ou ao salário mínimo e actualizado anualmente à ordem de 4%.</p> <p>Fixado a nível nacional, varia com índice de preços no consumidor.</p>	<p>i) Assistência para despesas correntes: comida, roupa, higiene pessoal, habitação, equipamento doméstico, aquecimento, outras necessidades da vida diária.</p> <p>ii) Valores de Referência (<i>Standard rates</i>) para necessidades gerais e cobertura total para habitação e aquecimento.</p> <p>iii) Prestações suplementares em casos de necessidades especiais.</p> <p>Valores das taxas de referência actualizados anualmente, de acordo com valor das pensões do sistema de seguros.</p>	<p>Por decreto, a nível nacional.</p> <p>Actualização anual de acordo com índice de preços no consumidor</p>
Montantes (A3)	<p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar: Valor de referência: 465,07€ (100%)</p> <ul style="list-style-type: none"> - pessoa isolada (150%) - co-habitante (100%) - pessoa com familiares dependentes (200%) <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 697,61€ 2. família monoparental (1+1): 930,14€ 3. casal com ou sem filhos: 930,14€ 4. família nuclear (2+2): 1429,81€ (inclui aqui prestações familiares) <p>Apoio para empregadores, mediante salário de “activandos”</p>	<p>Assistência para despesas da vida quotidiana: valores de referência variam com a composição do agregado; prestações para casa e aquecimento.</p> <p>Apoio em circunstâncias especiais: doença, deficiência, dificuldades sociais, etc</p> <p>Suplementos para certos grupos: famílias monoparentais, grávidas, pessoas com determinadas doenças,...</p> <p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar: montante base para 1 pessoa: 351€ (100%)</p> <ul style="list-style-type: none"> - pessoa isolada ou cabeça casal (100%) - companheiro/a (90%) - membros agregado ≥14 anos (80%) - membros agregado <14 anos (60%) <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 351€ 2. família monoparental (1+1): 631,8€ 	<p>Para o cálculo, considera-se o requerente e as pessoas que vivem no mesmo agregado (esposa/marido; co-habitante, dependentes <25 anos)</p> <p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar: - montante base para 1 pessoa: 447,91€ (100%)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% para pessoa seguinte no agregado - 30% para as seguintes - 40% para cada pessoa depois da 3ª, excluindo o co-habitante/ companheiro/a <p>“Prémio de Retorno ao trabalho” no valor de 1000€ para pessoas que entram em formação ou estágio profissional (mínimo de 78h/mês por 4 meses). Do 4º ao 12º mês de actividade, atribui-se bolsa de 150€ mensais por isolado ou 225€ por família.</p> <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 447,91€ 2. família monoparental (1+1): 671,87€ 3. casal sem filhos: 671,87€

		3. casal sem filhos: 666,9€ 4. família nuclear (2+2): 1298,7€	4. família nuclear (2+2): 940,62€
Medidas de Estímulo à integração social e profissional	No caso de emprego ou formação profissional (max 3 anos), os rendimentos vindos desta integração serão apenas tidos em conta depois da dedução de um montante mensal fixo indexado de 212,44€. Rendimento irregular provindo de actividades artísticas (até 2549€ per ano) não conta. Outras medidas para rendimentos de estudantes.	Assistência inclui informação e, se necessário, preparação de contactos e acompanhamento na visita a serviços sociais e ocasiões de participação activa na vida comunitária. Quando beneficiários possuem alguma capacidade para trabalhar, assistência inclui oferta de emprego. (Parte dos rendimentos do trabalho não são tidos em conta para cálculo da prestação social)	Contrato de inserção+ rendimento mínimo de actividade: Durante o período de contrato, a pessoa recebe um rendimento mínimo correspondente ao nº de horas que trabalhou. Apoios dados à entidade empregadora são deduzíveis. Total ou parcial acumulação de salário com prestação é possível. Bolsa para formandos ou estagiários.
Direitos associados : a) saúde b) habitação	a) gratuidade do seguro voluntário para doença b) direito a prestação para aquecimento	a) protecção no caso de doença, tomando em conta contribuições para este seguro. Não-assegurados ficam cobertos pelos fundos para doença a cargo da assistência social b) custos para habitação e aquecimento adequados completamente cobertos	a) Prestações em géneros do sistema geral que cobre doenças e maternidade ou sistema de cobertura universal do sistema de saúde. b) prestação para habitação social para beneficiários do RMI
Outros mínimos do regime não-contributivo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rendimento Garantido para Idosos ➤ Prestação de integração (deficiência) ➤ Prestação de Substituição (deficiência) ➤ Prestação para Assistência a Idosos ➤ Prestações familiares garantidas ➤ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Suplemento de Pensão para idosos ou para pessoas com capacidades reduzidas ➤ Prestações para pessoas cegas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prestação Solidária para Idosos ➤ Prestação para deficientes adultos ➤ Prestação para Famílias monoparentais ➤ Prestação Temporária para quem procura emprego
GOVERNAÇÃO			
Desenho da Política	Governo Federal	--	--
Responsabilidade Administrativa	Regiões	Serviços públicos de emprego e municípios	--
Aplicação: 1.deferimento prestação pecuniária 2.contratualização programa 3.Acompanhamento 4. Programas de Integração	--	1, 2, 3 e 4 – Serviços Públicos de Emprego e Municípios	--

Quadro IVa: Esquemas de Rendimento Mínimo Garantido no Modelo Continental (cont.)

País	Luxemburgo	Holanda	Austria
Designação	<i>Revenu Minimum Garanti</i> (Rendimento Mínimo Garantido)	<i>Algemene Bijstand</i>	<i>Sozialhilfe - Social assistance</i> (Assistência Social)
Princípios	Lutar contra Exclusão Social. Garantir meios necessários para um nível decente de vida e medidas de integração social e profissional. O RMG pode ser uma prestação de inserção ou uma prestação suplementar para compensar a diferença entre os montantes mais elevados de RMG e a soma dos recursos de um agregado. Direito subjectivo, não-discricionário.	Prestar assistência financeira a todos os cidadãos que não conseguem manter-se ou manter-se adequadamente. Apoio apenas cobre despesas essenciais até o beneficiário se autonomizar deste apoio. Municípios podem providenciar outras prestações e apoios.	Apoio para proporcionar vida decente a quem dele necessita. Montante diferencial (princípio da subsidiariedade) Não-arbitrário.
Beneficiários	Direito universal.	Direito individual; Agregados (a partir de um titular).	Pessoas a título individual e famílias
Condições de Acesso (A1)	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada • A partir dos 25 anos de idade. (Excepções: pessoas incapazes para o trabalho, cuidar de uma criança ou de um deficiente/dependente) • Disponibilidade para participar em medidas activas • Não podem ter abandonado ou reduzido o tempo de trabalho sem uma justificação válida, ou não ter sido despedido/a por razões “sérias” 	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada • A partir dos 18 anos (pessoas com 21-22 anos podem receber menos se municípios acharem que incentivo é desencorajador de emprego) <p>Cada “receptor” (e respectivo companheiro/a) deve procurar trabalho, aceitar emprego conveniente, estar registado no Centro de Emprego.</p> <p>Circunstâncias especiais: situação médica, cuidar de crianças <5 anos, ...</p> <p>Perante tentativas falhadas, serviços sociais devem ajudar a procurar emprego ou formação e requerente não pode recusar cooperar com plano de acção</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada (até crise familiar cessar) • Sem condição de idade • Disponibilidade para aceitar emprego “conveniente”
Cálculo do	O mínimo de referência é fixado por decisão política a	Taxas standard fixadas a nível nacional, a	Estabelecidas taxas mínimas para despesas de

Mínimo (A2)	partir do salário mínimo e da pensão mínima, a nível nacional.	partir do salário mínimo. Municípios determinam prestações adicionais. Actualização bianual de acordo com aumento médio de trabalho assalariado	subsistência, tais como: alimentação, roupa, higiene pessoal, aquecimento, educação, participação na vida social Ajustamento anual destes valores de acordo com aumento das pensões.
Montantes (A3)	<p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar: Valor de referência: 1 146,50€ (100%)</p> <ul style="list-style-type: none"> - isolado ou 1º membro agregado; (100%) - companheiro/a; (50%) - outros adultos; - crianças (varia entre 19 e 22%) <p>Exemplos (excluindo prestações familiares):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 1 146,50€ 2. família monoparental (1+1): 1 250,79€ 3. casal sem filhos: 1 719,78€ 4. família nuclear (2+2): 1 928,36€ [com prestações familiares seria 2 433,77€] 	<p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - casais entre 21 e 65 anos: (100% de salário mínimo líquido) - família monoparental (70%) - Isolados entre 21 e 65 anos (50%) - crianças (varia entre 19 e 22%) <p>-----</p> <p>Cálculo para prestação base (sem suplementos)</p> <ul style="list-style-type: none"> - isolado (100%); 2º adulto (100%); - menores (varia entre 14 e 19% e inclui benefícios familiares) <p>Além das prestações nacionais e adicionais, há a assistência especial, que consiste em pagamentos para necessidades muito específicas: viagens escolares, mobília, custos extra relacionados com a habitação,...</p> <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 607,50€ 2. Família monoparental (1+1): 850,36€ 3. casal com ou sem filhos: 1 214,79€ <p>Famílias monoparentais e pessoas isoladas podem receber prestação adicional do município até ao limite de 242,96€</p>	<p>Para o cálculo, considera-se o nº de pessoas que fazem parte do agregado.</p> <p>Exemplos (sem prestações familiares nem suplementos/apoios especiais):</p> <p>= varia entre estados federais =</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 439 a 542,30€ 2. família monoparental (1+1): 376,80 a 492,50€ 3. casal sem filhos: 644,30 a 804€ 4. Família nuclear (2+2): 1 160,90 a 1 372,40€ (com prestações familiares e suplementos)]
Medidas de Estímulo à integração social e profissional	Concessão de uma bolsa de integração quando o beneficiário assina um contrato de inserção, participa numa actividade de integração e aceita um emprego proposto pelos Serviços Públicos de Emprego.	Planos de acção detalhados: técnicas de procura de emprego (entrevistas); experiências de trabalho; participação em programas de integração social. Parte de rendimentos provenientes do	Áustria não tem esquemas

		trabalho (part-time) não é contabilizada, de forma a estimular procura de emprego.	
Direitos associados: a) saúde b) habitação	a) titularidade de um seguro de saúde b) Apoio adicional para renda (Max 123,95€)	a) Beneficiários estão sujeitos ao “acto de Seguro de Saúde”, pagando uma determinada contribuição b) por princípio, não há apoios especiais para habitação. Mas, em certos casos, a pessoa poderá ser elegível para um subsídio de apoio ao arrendamento.	a) Assistência social cobre despesas do seguro por doença b) Apoios para habitação decente são contabilizados ou cobertos por apoios adicionais
Outros mínimos do regime não-contributivo			➤ Prestações Suplementares para Idosos, Inválidos,...
GOVERNAÇÃO			
Desenho da Política	--	Ministério/ Municípios	Regiões
Responsabilidade Administrativa	--	Municípios	Regiões
Aplicação: 1. Deferimento da prestação pecuniária 2. contratualização de programa 3. Acompanhamento 4. Programas de Integração	--	1, 2 – municípios	--

Quadro V: Esquemas de Rendimento Mínimo Garantido no Modelo do Leste Europeu

País	Polónia	República Checa	Eslováquia
Designação	<i>Pomoc społeczna</i> (Assistência Social)	<i>Dávky pomoci v hmotné nouzi</i> (Benefícios para Necessidades Materiais)	<i>Dávka v hmotnej núdzi</i> (Benefícios para Necessidades Materiais)
Princípios	Ajudar pessoas e famílias a ultrapassar problemas que não conseguem resolver apenas com os seus recursos Direito subjectivo, discricionário.	Assegurar necessidades básicas do dia-a-dia e de habitação, através de 3 apoios: 1. Mínimo de Vida 2. Mínimo de Subsistência 3. Suplemento para habitação	Benefício para assegurar rendimento mínimo aos que não têm forma de manter condições básicas de sobrevivência. Direito subjectivo, não discricionário.
Beneficiários	Residentes permanentes	Residentes permanente, trabalhadores migrantes, Cidadãos da UE	Pessoas a título individual e famílias
Condições de Acesso (A1)	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação ilimitada (direito subjectivo) ou limitada (direito discricionário) • A partir dos 18 anos de idade. • Disponibilidade para trabalhar, fazer formação ou actividades de integração socioprofissional <p>Prestação permanente: pessoas sem idade ou condições físicas para trabalhar e/ou cujo o seu agregado também manifeste essas limitações.</p> <p>Prestação periódica: problemas financeiros devido a desemprego, doença crónica ou incapacidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada • Sem condições de idade • Disponibilidade para trabalhar (excepto pessoas com +65 anos, pensionistas, deficientes, pais com crianças pequenas, pessoas que tomam conta de dependentes, pessoas temporariamente doentes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Duração de 24 meses através do Estado. A partir daí, através dos municípios. • Sem condição de idade • Disponibilidade para aceitar emprego “conveniente”, formação ou serviços comunitários
Cálculo do Mínimo (A2)	Nível nacional, fixado pelo governo. Ambas as prestações cobrem apenas a diferença de rendimentos para um limite máximo. Actualizado uma vez por ano a partir do índice de preço no consumidor.	Nível nacional, fixado pelo governo. Governo autorizado a aumentar montantes anualmente se índice de preços no consumidor para auto-sustento e necessidades pessoais exceder 5%	Há um mínimo de subsistência fixado pelo Parlamento. Abaixo desse mínimo, existe o apoio para necessidades materiais, que cobre a diferença entre rendimentos da família e o mínimo. Mínimo de subsistência actualizado anualmente a partir do aumento do rendimento líquido.
Montantes (A3)		Mínimo de Vida:	Mínimo de subsistência:

	<p>No caso dos seguintes rendimentos máximos: - isolado: 142€ - cada membro do agregado: 104€ Prestação periódica variará entre 5,95€ e 124€</p> <p>No caso dos seguintes rendimentos máximos: - isolado: 142€ - cada membro do agregado: 104€ Prestação permanente variará entre 8,93€ e 132€</p>	<p>1. isolado: 131€ 2. 1ª pessoa no agregado: 121€ 3. a partir do 2º adulto: 109€ 4. crianças: varia entre 67€ e 94€</p> <p>Exemplos: 1. isolado: 131€ 2. família monoparental: 203€ 3. casal sem filhos: 239€ 4. família nuclear (2+2): 379€</p> <p>Famílias monoparentais e pessoas isoladas podem receber prestação adicional do município até ao limite de 242,96€</p> <p>Mínimo de Subsistência: 85 €</p>	<p>1º adulto: 179 € (100%) Outros adultos: 125 € (70%) Crianças: 81 € (45%)</p> <p>Montantes-base para cálculo das necessidades materiais: 1. isolado: 56€ 2. família monoparental (1 a filhos): 93€ 3. casal sem filhos: 96€ 4. casal com 1 a 4 filhos: 132€</p> <p>Há outros apoios complementares: gravidez, crianças até um ano, saúde,...</p> <p>Exemplos já com prestações incluídas: 1. isolado: 179 € 2. família monoparental (1+1): 259 € 3. casal sem filhos: 304 € 4. família nuclear (2+2): 465,4€</p>
Medidas de Estímulo à integração social e profissional	Não tem medidas específicas.	É condição de elegibilidade lutar para alcançar a autonomia... Antes da atribuição do benefício, é realizado trabalho social com indivíduos e famílias.	Apoio a diferentes grupos de desempregados vulneráveis: <25 ou <50 anos; deficientes, DLD's, com mais 3 filhos, residentes em regiões com elevadas taxas de desemprego, ... Há benefícios para desempregados e para entidades empregadoras.
Direitos associados: a) saúde b) habitação	<p>a) assistência social cobre cuidados de saúde quando pessoa não tem recursos e não está abrangida por nenhum seguro de saúde.</p> <p>b) autoridades legais providenciam abrigo para desabrigados. (?)</p>	<p>a) taxas moderadoras para consultas e internamentos. Isenção para pacientes com privações materiais</p> <p>b) prestação para habitação</p>	<p>a) Cuidados de saúde disponíveis para todos os residentes. Prestação para cuidados de saúde disponível apenas para quem receba apoios para necessidades materiais.</p> <p>b) benefício para habitação para titulares deste apoio.</p>
Outros mínimos do regime não-contributivo		<p>➤ Prestação para necessidades especiais (compra de medicamentos, roupas, refeições escolares,...)</p>	<p>➤ Sistema de serviços sociais para grupos particularmente vulneráveis (deficientes, idosos, órfãos, famílias monoparentais, sem-abrigo...) através dos Municípios, Regiões, Estado, Igreja, ONG's.</p>
GOVERNAÇÃO			
Desenho da Política	Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais	Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais	Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais e da Família
Responsabilidade	Regiões e ... concelhos (?)	Gabinetes regionais e municípios	Gabinetes regionais e municípios

Administrativa			
Aplicação: 1.deferimento da prestação pecuniária 2.contratualização programa 3.Acompanhamento 4. Programas Integração	1, 2, 3 e 4 – comunidades e centros de assistência social	1, 2 – municípios 3 e 4 – municípios e parceiros de ONG's	1,2, 3, 4 - Gabinetes regionais e municípios

Quadro Va: Esquemas de Rendimento Mínimo Garantido no do Modelo Leste Europeu (cont.)

País	Eslovénia	Estónia	Letónia	Lituânia
Designação	denarna socialna pomoč (Assistência Social Financeira)	toimetulekutoetus (Benefício de Subsistência)	Pabalsts garantētā minimālā ienākuma līmeņa nodrošināšanai (Rendimento Mínimo Garantido)	Socialinē pašalpa (Benefício Social)
Princípios	Prestar ajuda financeira e social a indivíduos e famílias que, por motivos que lhes são alheios, estão temporariamente incapazes de se sustentar.	Montante diferencial para garantir um rendimento mínimo a todos os residentes.	Assegurar rendimento mínimo para famílias em determinadas situações. Pode ser em dinheiro ou géneros. É calculado a partir da diferença entre rendimentos familiares e limite fixado. Municípios podem pagar prestações adicionais, desde que haja orçamento para isso.	Montante diferencial sujeito a prova de recursos.
Beneficiários	Residentes permanentes	Indivíduos	Cidadãos e não cidadãos a quem foi atribuído nº de identificação pessoal (?)	Família, desde que um elemento trabalhe, ou não trabalhe por motivos justificados: estudante; pensionistas, incapacitados, cuidadores de dependentes, desempregados registados.
Condições de Acesso (A1)	<ul style="list-style-type: none"> • Duração de 3 meses, quando é concedido pela primeira vez; 6 meses, se circunstâncias permanecem inalteráveis. (em casos especiais, pode ir até 12 meses) • Assistência permanente para situações irreversíveis • Assistência é dada prioritariamente a famílias. Depois, a >18 anos que vivam 	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuído numa base mensal. • Sem condições de idade • Municípios podem recusar benefício a pessoas que reúnem capacidade para trabalhar (entre 18 anos e idade para receber pensão), que não trabalham nem estudam, e recusaram repetidamente ofertas de trabalho ou 	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuído por 3 meses, renovável por período não superior a 9 meses por ano • Sem condições de idade • Desempregados devem estar registados nos serviços de emprego, procurar por conta própria, e aceitar ofertas “convenientes” 	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuído por 3 meses. Renovável até situação familiar alterar-se. • Sem condições de idade • Pessoas em idade de trabalhar devem estar registadas nos serviços de emprego públicos, e devem estar disponíveis para emprego, formação ou reconversão.

	<p>sozinhos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desempregados voluntários não são elegíveis. <p>Participação em medidas activas deve ser considerada antes da atribuição do benefício.</p> <p>Poderá ser assinado um contrato com o Centro de Atendimento Social no sentido de estipular obrigações do beneficiário (reabilitação, tratamento, médico, etc)</p>	<p>participação em programas de reabilitação ou educação promovidos pelo poder local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os beneficiários devem ainda cooperar com Assistentes Sociais, no sentido de ultrapassar a sua situação: acompanhamento personalizado, cedência de informações, aceitação de exames médicos, participação em reabilitação médica e social, aceitação de medidas que promovam emprego 	<p>Recusa pode levar à suspensão ou cessação do benefício.</p> <p>Necessária prova de recursos.</p>
Cálculo do Mínimo (A2)	<p>Fixado anualmente a nível nacional. Actualização anual feita a partir do índice de preços para necessidades básicas do ano anterior.</p>	<p>Nível nacional, fixado pelo governo, sem qualquer indexação automática.</p>	<p>Fixado pelo Governo, mas dependente de orçamento de recursos disponível localmente.</p>	<p>Fixado a partir do preço do cabaz de bens, pelo Governo, a nível nacional.</p> <p>Actualiza anualmente de acordo com evolução do índice de preços no consumidor.</p>
Montantes (A3)	<p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - isolado: 212,97€ (100% valor de referência) - cada adulto seguinte: (70%) - crianças : (30%) - +30% para famílias monoparentais <p>Apoio adicional para quem já não reúne condições para trabalhar (idade, doença, deficiência) e para quem está a apoiar dependentes.</p> <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 212,97€ 2. Família monoparental (1+1): 340,75€ 3. casal sem filhos: 362,05€ 	<p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - isolado: 64€ (100% valor de referência) - pessoa seguinte no agregado: 51€ (80%) <p>Benefício suplementar para titulares do benefício de subsistência com menores de 18 anos a cargo: 13€</p> <p>Municípios podem atribuir prestações discricionariamente.</p> <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 64€ 2. Família monoparental (1+1): 128€ 3. casal sem filhos: 115€ 4. família nuclear (2+2): 217€ 	<p>Valor referência do Estado: 38€ por pessoa</p> <p>Total do Montante não pode ultrapassar 191€ por família.</p> <p>Montantes máximos:</p> <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 38€ 2. Família monoparental (1+1): 65€ 3. casal sem filhos: 77 € 4. família nuclear (2+2): 128€ 	<p>Benefício mensal é 90% da diferença entre rendimentos da família e o Rendimento suportado pelo Estado: 83€ /pessoa/mês</p> <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isolado: 74€ 2. Família monoparental (1+1): 135€ 3. casal sem filhos: 149€ 4. família nuclear (2+2): 270€

	4. família nuclear (2+2): 489,83€			
Medidas de Estímulo à integração social e profissional	<ul style="list-style-type: none"> - aconselhamento e apoio à autonomização - contrato entre Centro de Atendimento Social e beneficiário, em que este se compromete a procurar resolver problemas de forma activa. - Titulares têm prioridade em medidas de emprego activas - Empregador tem benefícios por empregar beneficiários deste apoio. 	Frequência de programas de reabilitação ou educação a cargo dos municípios.	<p>Aceitação de tratamento médico e reabilitação (drogas e álcool) e participação em medidas de promoção de emprego (formação, empregos temporários na comunidade, etc)</p> <p>Quando beneficiário começa a trabalhar, é concedido apoio por mais 3 meses, embora em montantes cada vez menores.</p>	Não tem medidas específicas.
Direitos associados: a) saúde b) habitação	<p>a) beneficiários de ajuda social e financeira permanente têm direito a seguro de saúde</p> <p>b) montante suplementar para apoio ao pagamento de rendas</p>	<p>a) Primeiros Socorros são financiados pelo orçamento geral Para acesso aos serviços, é necessária uma carta de garantia dos serviços locais (municípios)</p> <p>b) apoio à habitação faz parte do cálculo do benefício</p>	<p>a) [remete para Cuidados de Saúde]</p> <p>b) Benefício concedido por municípios.</p>	<p>a) [remete para Cuidados de Saúde]</p> <p>b) Reembolso de Despesas com aquecimento e água.</p>
Outros mínimos do regime não-contributivo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão Estatal ➤ Benefício por Invalidez 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prestação nacional ➤ Pensão de sobrevivência 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Benefício de Segurança Social para Inválidos e Idosos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Benefício de Assistência Social
GOVERNAÇÃO - Estes países não aparecem citados no relatório da OCDE				

Quadro Vb: Esquemas de Rendimento Mínimo Garantido no do Modelo Leste Europeu (cont.)

País	Roméia	Bulgária	Chipre	Malta
Designação	Ajutor social (Ajuda Social)	Μεσечна социална помощ (Prestação Social Mensal)	Δημόσιο Βοήθημα (Assistência Social)	Ghajnuna Socjali (Assistência Social)
Princípios	Esquema universal de Assistência Social, financiado pelos orçamentos locais. De acordo com princípio de solidariedade, este apoio pretende cobrir necessidades básicas através de um rendimento mínimo de apoio.	Montante diferencial, de titularidade discricionária, que visa apoiar cidadãos que não conseguem satisfazer as suas necessidades básicas sem a ajuda de terceiros.	Assegurar um padrão mínimo de vida a pessoas (e famílias) que não têm recursos financeiros suficientes para as suas necessidades básicas e especiais . Direito subjectivo, montantes diferenciais. É o último recurso e subsidiário a outros apoios.	Direito subjectivo correspondente a uma prestação diferencial que visa assegurar um rendimento mínimo a quem não se consegue sustentar.
Beneficiários	Indivíduos e Famílias	Indivíduos e Famílias que, por razões de saúde, idade ou outras de cariz social, não conseguem satisfazer um nível básico de vida através do trabalho, rendimentos de propriedade ou assistência de quem é obrigado a isso	Indivíduo e seus dependentes	Titular do Agregado.
Condições de Acesso (AI)	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada • Idade: a partir dos 18 anos • Indivíduos ou membros de agregados beneficiários devem manifestar disponibilidade para trabalhar caso cumpram os seguintes requisitos: idade entre os 16 anos e a reforma; capacidade para 	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada Desempregados em idade activa podem receber por um período de 18 meses, sendo a prestação restabelecida 12 meses depois • Sem condições de idade • Desempregado/a deve estar inscrito nas Direcções-Gerais de Emprego pelo menos 9 	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada • Sem condições de idade (responsabilidade de <18 anos é dos pais, logo raramente será atribuído este apoio a menores) • Tomando em conta circunstâncias pessoais e familiares, pessoas saudáveis e em idade activa <u>devem</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • Duração ilimitada • Idade: dos 18 aos 60 • Receptores da medida estão obrigados a procurar emprego conveniente

	trabalhar; falta de salário ou outro rendimento; não frequentem o ensino.	<p>meses para pedir o apoio e não ter rejeitado qualquer proposta de trabalho ou qualificação pelos Centros de Emprego</p> <p>Isenções: pais de crianças <3 anos; pessoas com capacidade reduzida permanente de pelo menos 50%; portador de doenças mentais; cuidador de dependentes; grávidas de pelos menos 3 meses; maiores de 18 anos que permanecem no ensino formal, etc</p>	procurar todo o tipo de trabalho ou aceitar ofertas de formação.	
Cálculo do Mínimo (A2)	<p>Rendimento Mínimo garantido (RMG) fixado pelo Governo, a nível nacional.</p> <p>Valor anualmente actualizado pelo Governo, de acordo com evolução do índice de preços no consumidor.</p>	Fixado pelo Conselho de Ministros e ajustado por decreto governamental, de acordo com recursos disponíveis	<p>Parlamento estabelece o mínimo com base numa proposta do Ministério.</p> <p>As taxas para necessidades básicas são calculadas a partir dos indicadores revistos da OCDE e revistas anualmente tendo em conta o aumento do nível de vida.</p>	Mínimo determinado pelo Parlamento a partir do salário mínimo e actualizado anualmente a partir desta referência.
Montantes (A3)	<p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar:</p> <p>- adulto: 27€ (100% valor de referência)</p> <p>- famílias com 2 membros: 50€; com 3 membros: 69€; com 4 membros: 86€;...</p> <p>Apoio adicional para despesas de funerais.</p> <p>Exemplos:</p>	<p>Valor referência do Estado: 28€ por pessoa (100%)</p> <p>(Os montantes a atribuir por pessoa vão variar entre 37% e 165% deste valor)</p> <p>Cálculo do valor máximo, por tipologia familiar:</p> <p>- >75 isolados: 165%</p> <p>- >65 isolados: 140%</p> <p>- >65: 100%</p> <p>- <65 isolados: 73%</p>	<p>Montantes variam com nº de dependentes, idade de crianças dependentes, deficiência, necessidades especiais e básicas da família ou indivíduo.</p> <p>Cálculo do valor máximo prestação básica, por tipologia familiar:</p> <p>- titular: 425€ (100% valor de referência)</p> <p>- adulto dependente ou ≥14 anos: 212.50€ (50%)</p>	<p>Valor de Referência:</p> <p>Isolado: 84,95€ por semana</p> <p>Em Junho e Dezembro, o Governo dá um bónus a todos os beneficiários de mínimos do regime não-contributivo: 135,10€ /por pessoa</p> <p>Exemplos:</p>

	<p>1. isolado: 27€ 2. família monoparental: 39€ 3. casal sem filhos: 50€ 4. família nuclear (2+2): 64€</p>	<p>- 50% capacidade reduzida: 100% - casal: 66% cada - crianças entre 0-16 anos: 91% -etc Há apoios especiais para famílias numerosas, questões de saúde, educação, outras emergências.</p> <p><u>Exemplos:</u> 1. isolado: 19€ 2. família monoparental: 54€ 3. casal sem filhos: 37€ 4. família nuclear (2+2): 88€</p>	<p>- adulto dependente ou <14 anos: 127,50€ (30%)</p> <p><u>Exemplos:</u> 1. isolado: 425€ 2. família monoparental: 637,50€ 3. casal sem filhos: 637,50€ 4. família nuclear (2+2): 1062,50€</p> <p><u>Montantes-extra</u> para rendas, outras necessidades básicas, cuidados a dependentes,...</p> <p><u>Serviços:</u> cuidados diários a crianças, deficientes, idosos; cuidados em residenciais a idosos e deficientes; cuidados domiciliários.</p> <p><u>Montantes adicionais</u> para equipamentos domésticos, reparações, aquecimento, orientação vocacional, contribuições para a segurança social, taxas municipais, bónus de natal e Páscoa (!)...</p>	<p>1. isolado: 369,11€ 2. família monoparental (1+1): 404,52 € 3. casal sem filhos: 404,52€ 4. família nuclear (2+2): 475,34€</p>
Medidas de Estímulo à integração social e profissional	A prestação é majorada em 15% se pelo menos um dos membros do agregado trabalhar	Desempregados beneficiários são incluídos em programas de emprego. Quem recusa, não poderá aceder a apoio por um ano.	<p>- Bolsa para equipamento profissional ou formativo (até 1709€)</p> <p>- parte de rendimentos de trabalho podem não ser contabilizados para cálculo da prestação</p> <p>- Apoio não é cessado no primeiro ano, mas montantes vão decrescendo</p> <p>- prestações adicionais para públicos mais vulneráveis com vista a integração social</p>	<p>- Apoio durante 12 semanas para quem promove auto-emprego;</p> <p>- programa básico de emprego;</p> <p>- esquema de trabalho comunitário e incentivo especial para a formação, para maiores de 40 anos;</p> <p>- programa de literacia para o emprego;</p> <p>- curso de competências profissionais;</p> <p>- apoios para empregadores; etc</p>
Direitos associados:	a) beneficiários de ajuda social cobertos pelo esquema de	a) pessoas que recebam permissão do Ministério da Saúde para aceder a	a) cuidados de saúde em hospitais públicos são gratuitos para	a) cuidados de saúde em hospitais públicos são gratuitos, assim como

a) saúde b) habitação	cuidados de saúde b) prestação para aquecimento	tratamentos fora do país, poderão beneficiar de uma prestação para apoiar nas suas despesas e de acompanhantes b) apoio para rendas camarárias ou para aquecimento	beneficiários da medida b) Prestação para arrendamento, apoio para reparações.	produtos farmacêuticos, para beneficiários da medida b) Prestação para arrendamento, apoio para aquecimento, água, gás, electricidade e telefone
Outros mínimos do regime não-contributivo		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão social de Velhice ➤ Pensão Social de Invalidez ➤ Pensão por méritos especiais ➤ Pensão pessoal (atribuída pelo Conselho Ministros) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão Social Velhice ➤ Prestação Especial para Idosos e para Deficientes ➤ Apoios para Famílias numerosas, famílias monoparentais, etc 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensão de Velhice ➤ Subsídio [social] de Desemprego
GOVERNAÇÃO - Estes países não aparecem citados no relatório da OCDE				

Bibliografia

Branco, Francisco (2001), *A Face Lunar dos Direitos Sociais*. Tese de Doutoramento em Serviço Social, PUC-SP

Bruto da Costa, Alfredo (2008), *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Gradiva

Caeiro, Joaquim (2008), *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada

Caleiras, Jorge (2008). *A articulação das estratégias de emprego e de inclusão social: um overview português*. Porto: REAPN/Portugal

Canotilho, Gomes; Moreira, Vital (2007), *Constituição da República Portuguesa: anotada – artigos 1º a 107º*. 4ª Edição Revista. Coimbra Editora.

Castel, Robert (2009), *La Montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. Paris: Seuil – Collection La Couleur des Idées

Castel, Robert (1998), *As Metamorfoses da Questão Social*. Petrópolis: Vozes

Castra, Denis (2003), *L'Insertion professionnelle des publics précaires*. Paris: Presses Universitaires de France

Chopart, Jean-Noel (2006), *Os novos desafios do Trabalho Social*. Porto Editora. Coleção Educação e Trabalho Social.

Comissão Europeia (2005), *Relatório Conjunto sobre Inclusão Social 2005*. Bruxelas: Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades

Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (2002a), *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido - Os técnicos do RMG : representações e perfis sócio-profissionais*. Lisboa: IDS – Coleção Estudos.

Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (2002b), *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido - Os beneficiários do RMG: trajectórias de vida, vivências e impactes diferenciados*. Lisboa: IDS – Coleção Estudos.

Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (2002c), *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido - Os beneficiários RMG : síntese e recomendações*. Lisboa: IDS – Coleção Estudos.

Commissione Di Indagine Sull'Esclusione Sociale (2008), *Rapporto sulle Politiche Contro la Povertá e L'Esclusione Sociale - Anno 2007*.

Daly, Mary (2003), *Acesso aos direitos sociais na Europa. Relatório Conselho da Europa*. Coleção Cogitum nº8, Lisboa: DEEP/MSST

Diogo, Fernando (2007), *Pobreza, Trabalho e Identidade*. Lisboa: Celta

Esping-Andersen, Gøsta (1990, 1996), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press

Estivill, Jordi (2003), *Panorama da Luta contra a Exclusão Social. Conceitos e Estratégias*. Genebra: BIT/STEP

European Commission (2008), *MISSOC – Social Protection in the Member States of the European Union: situation on July 2008*, Luxemburgo

Ferrera, Maurizio (1996), "The Southern Model of welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*, 6/1:17-37). Versão port. in *Textos de Intervenção Social*, 1/99. Porto: ISSS

Ferrera, Maurizio; Hemerijck, Anton; Rhodes, Martin (2000), *O Futuro da Europa Social – Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Oeiras: Celta

Gil, António (1993), *Como elaborar projectos de pesquisa*. São Paulo: Atlas

Gil, António (1994), *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas

Guerra, Isabel (1999) “A Nova Acção Social: Certezas e Perplexidades” in *A Acção Social em Debate*, Direcção Geral de Acção Social.

Guibentif, P.; Bouget, D. (1997), *As Políticas de Rendimento Mínimo na União Europeia*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas

Hespanha, Pedro et al. (2007), *É o (Des)emprego Fonte de Pobreza?*. Porto: REAPN

Hespanha, Pedro (2007), *Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios*. FEUC. Working Paper [texto policopiado]

Hespanha, Pedro (2007), “The activation trend in the Portuguese social policy. An open process?”. In Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson, *Reshaping Welfare States and Activation Regimes* (pgs. 207-240). Pieterlen: Peter Lang

Hespanha, Pedro (2002), “Algumas questões de fundo para uma avaliação da nova geração de políticas sociais”. Actas do VII Congresso Internacional da CLAD. Lisboa, 8 a 11 de Outubro

Hespanha, Pedro; et al. (2000), *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2009), *Conta da Segurança Social 2008*. Lisboa: IGFSS, IP

Instituto de Segurança Social (2007), *Rendimento Social de Inserção – Relatório Anual de Execução 2006*. Lisboa: ISS, IP

Instituto de Segurança Social (2008), *Rendimento Social de Inserção – Relatório Anual de Execução 2007*. Lisboa: ISS, IP

Instituto de Segurança Social (2009), *Rendimento Social de Inserção – Relatório Anual de Execução 2008*. Lisboa: ISS, IP

Laloire, Marcel (1967), “Que é o mínimo vital?”. In *Análise Social*, Vol. 5, nº 19, p.373-383 (Trad. Fátima Sedas Nunes)

Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press

Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2001), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003*. Lisboa: MTS

Moreira, Amílcar (2008), *The Activation Dilemma – Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*. Londres: Policy Press

Moreira, Amílcar (2008, 21 de julho), “Rendimento mínimo entre os menos eficazes da Europa”. *Diário de Notícias*, p.10

Moreira, Amílcar (2000), “Inserção Profissional dos beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido”. Actas do IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, 17 a 19 de Abril

OCDE (2008), “*Rights and Responsibilities in the context of minimum-income benefits: policies and issues.*” DELSA/ELSA/WPI(2008)9.

OIT (1999), *Decent Work*, Report of Mr Juan Somavia, ILO Director General, 87th session of the International Labour Conference.

Paugam, Serge (2006), *Desqualificação Social: Ensaio sobre a Nova Pobreza*. Porto Editora

Paugam, Serge (1996), “Revenu Minimum et politiques d’insertion: comment la pauvreté se régule dans les sociétés européennes”. In *Revista Intervenção Social*, 15/16, p.15-46

Peña Casas, Ramon (2006), “Minimum income standards in enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes”, *Setting Minimum Social Standards across Europe Working Paper II*, EAPN Ireland (www.eapn.ie)

Pedroso, Paulo (1998), “Direitos e Solidariedade: perspectivas para a promoção da integração”. *Sociedade e Trabalho*, nº 3, Lisboa

Pedroso, Paulo (1997), “Rendimento Mínimo Garantido: Ideias, Experiências e Desafios para as políticas sociais em Portugal”, *Conselho Económico e Social*, Lisboa, p.79-112

Quivy, Raymond; Campenhoudt, Luc Van (1998) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Ransom, Janice (coord.) (2007), “Making a Decisive Impact in the Eradication of Poverty”, *Towards an EU initiative on social standards*. Report from a transnational project, EAPN Ireland (www.eapn.ie)

Rodrigues, Fernanda (coord.); et al. (2003), *Acção Social na área da Exclusão Social*. Lisboa: Universidade Aberta

Rodrigues, C. F. (2009), *Efficacy of Anti-Poverty and Welfare Programs in Portugal: the joint impact of the CSI and RSI*, Instituto Superior de Economia e Gestão – Departamento de Economia, Working Paper 2009.

Rodrigues, Carlos Farinha (2009), *Impacto do RSI na Distribuição do Rendimento e Exclusão*, Apresentação ao Seminário Europeu "RSI – Direito à Integração Social" Lisboa: ISS.

Rosanvallon, Pierre; Fitoussi, Jean Paul (1997), *A nova era das desigualdades*. Oeiras: Celta

Rosanvallon, Pierre (1981), *A Crise do Estado Providência*. Lisboa: Inquérito

Ruivo, Fernando (2000), *Poder Local e Exclusão Social*. Coimbra: Quarteto.

Ruivo, Fernando (2000a), *O Estado Labiríntico. O poder relacional entre os poderes locais e central em Portugal*. Porto: Afrontamento

Santos, Boaventura de Sousa (orgs.) (1993), *Portugal — Um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento

Schnapper, Dominique (2006), "Prefácio". In *Desqualificação Social: Ensaio sobre a Nova Pobreza*. Porto Editora

Silveirinha, Maria Helena (2008), *A criação de emprego é suficiente para combater a pobreza na União Europeia? Reflexões sobre a Estratégia de Lisboa*. Lisboa: ISCTE

Soulet, Marc-Henry (2007), "O Trabalho Social Paliativo – entre redução de riscos e integração relativa". In *Cidades. Comunidades e Territórios*, 15, p. 11-27

Sengoku, Manabu (2004), "Emerging Eastern European Welfare States: a variant of the European Welfare Model?". In S. Tabata and A. Iwashita (eds.), *Slavic Eurasia's integration into the world economy and community (21st century COE program, Slavic Eurasian Studies, No. 2)*.

(http://src-home.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no2_ses/contents.html)

Silva, Pedro Adão (2002), “O modelo de Welfare da Europa do Sul – Reflexões sobre a utilidade do conceito”. In *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, p. 25-59.

Silva, Pedro Adão (1998), “O Rendimento Mínimo Garantido e a Nova Questão Social”. In *Revista Sociedade e Trabalho*, nº3.

Sousa, Liliana; Hespanha, Pedro; et al. (2007), *Famílias Pobres: Desafios à Intervenção Social*. Lisboa: Climepsi.

Van Parijs, Phillipe (2000), “Rendimento Básico: Rendimento Mínimo Garantido para o século XXI?”. *Actas do Seminário Europeu Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*. Lisboa: IDS p.235-263

Veit-Wilson, John (1998), *Setting Adequacy Standards: how governments define minimum incomes*. Bristol: Policy Press