

Poverty Watch

PORTUGAL 2024



EAPN Portugal

2024



Foto da Capa: Iniciativa Escola Contra a Pobreza para alunos do 4º ano da Escola Básica do Sacapeito em Santarém, 2024

ÍNDICE

Introdução	4
Breve retrato da Pobreza ao nível nacional	6
Uma visão global sobre o sistema de Proteção Social em Portugal	13
A garantia de mínimos sociais	16
Novos desenvolvimentos em matéria de prestações mínimas	26
Que mudanças são necessárias? Notas conclusivas	30
Recomendações	32
Bibliografia	34

Introdução

O Poverty Watch de 2023 permitiu retratar os impactos da inflação e o aumento do custo de vida no país, em particular nos cidadãos que vivem em situação de pobreza e/ou exclusão social. Foi possível fazer uma análise de algumas das medidas do Governo que tinham como objetivo atenuar os efeitos da nova crise que o país enfrentava. O relatório permitiu-nos igualmente dar conta de que o país continua pouco resiliente às crises e as pessoas em situação de pobreza são particularmente afetadas. Não é, por isso, de estranhar que os números de pobreza variem pouco ao longo dos anos e em momentos de crise, os números agudizam-se. Também é verdade que vão surgindo oportunidades para responder às crises e promover uma maior coesão social. É exemplo disso, o plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (ao nível europeu) e o plano de ação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza. No entanto, estes nunca serão totalmente eficazes se não atuarem nas causas da pobreza que têm carácter estrutural e sistémico. Não estamos apenas perante inconsistências e lacunas das políticas e medidas que vão sendo implementadas, mas também perante modelos políticos e económicos que não permitem mudar o paradigma de criar uma sociedade mais justa, respeitosa dos direitos sociais e, sobretudo, livre de pobreza.

O Poverty Watch de 2024 pretende lançar uma primeira reflexão sobre estas questões e fá-lo tendo por base o sistema de proteção social. As deficiências do sistema de proteção social são de natureza estrutural ou sistémica? Será possível separar estas duas realidades? Claro que não. Estas duas dimensões estão claramente interligadas e conjugam-se com outras problemáticas sociais.

Não sendo possível analisar todo o sistema de proteção social, a opção recaiu por olhar, mais em particular, para uma das medidas que está orientada para as pessoas mais vulneráveis e visa satisfazer as necessidades mais básicas, o Rendimento Social de Inserção (RSI). É importante a análise desta medida, não só pela sua orientação para os mais vulneráveis, mas também porque se espera que esta venha a sofrer alterações no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, e porque o próprio plano de ação do Pilar apresentou uma recomendação europeia com vista a melhorar os esquemas de rendimento mínimo ao nível europeu. No que se refere a Portugal, a Comissão Europeia continua a apontar a pouca eficácia das transferências sociais na redução da pobreza e indica o rendimento social de inserção como uma das medidas a ser melhorada. A própria Recomendação refere a importância das *redes de segurança social na redução das desigualdades e das disparidades sociais nos Estados membros* e propõe que as *redes de segurança social, em especial os regimes de rendimento mínimo devem ser modernizados e adaptados para promover a inclusão social e ajudar as pessoas capazes de trabalhar a obter um emprego de qualidade*. Espera-se que todas as pessoas possam usufruir de uma *vida digna* e que este objetivo é essencial para *construir economias e sociedades justas e resilientes*. No entanto, quando analisamos medidas como a do rendimento social de inserção percebemos que esta está longe de permitir uma vida digna e que tem sido alvo de vários constrangimentos estruturais. Percebemos ainda que apesar desta ser uma medida de último recurso que chega aos mais pobres dos mais pobres, mesmo assim a sua evolução ao longo do tempo foi sendo alvo de discussões políticas e ideológicas e de visões sobre a pobreza e de quem vive em situação de pobreza, que na verdade sempre foram um entrave à sua efetiva melhoria, ou seja, em torná-la uma medida eficaz no combate à pobreza. Temos assim, por um lado, constrangimentos de carácter mais estrutural que impactam a operacionalização da medida, em áreas como a cobertura, adequação, gestão administrativa, entre outras e, por outro lado, constrangimentos de sistema que

resultam do contexto social, económico e político em que se vive e que impactam também a eficácia e eficiência de medidas desta natureza. Ambos os “lados”, interligam-se e, podemos dizer, que é praticamente impossível dissociar uma dimensão da outra. Isso é bem visível, por exemplo, no período da Troika em que os critérios de elegibilidade ficaram mais restritos em resultado das orientações políticas do momento. De qualquer das formas, o presente Poverty Watch procura fazer esta reflexão ao mesmo tempo que destaca a importância de medidas como a do Rendimento Social de Inserção apelando a que estas sejam efetivamente medidas eficazes no combate à pobreza e sejam alavancas na promoção de uma vida digna para os que mais necessitam. É importante deixar a mensagem de que a necessidade pode surgir em qualquer momento da vida de uma pessoa e este tipo de medidas precisam de ser uma resposta às necessidades ao mesmo tempo que funcionam como estabilizadores sociais e económicos. O caminho deveria ser, por isso, na sua melhoria efetiva, beneficiando das orientações europeias e nacionais que existem no momento e procurando ir mais longe, quer ao nível europeu – com a adoção de uma Diretiva europeia- quer ao nível nacional com uma melhoria efetiva da medida.

Nota Metodológica

O Poverty watch é um relatório elaborado com o apoio dos membros dos Conselhos Locais de Cidadãos da EAPN Portugal. O presente relatório contém um conjunto de testemunhos identificados ao longo do texto em itálico que resultaram de diferentes momentos de reflexão com membros dos Conselhos Locais de Cidadãos (alguns beneficiários e ex-beneficiários da medida). Paralelamente, no âmbito do preenchimento de um questionário sobre a implementação da *Recomendação relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa*, promovido pela EAPN Europa, foram realizadas também sessões de reflexão com beneficiários da medida RSI (que integram os CLCs) e profissionais que estão a implementar e a acompanhar a medida. Alguns desses testemunhos recolhidos para o questionário, foram também integrados no Poverty Watch. Foi ainda realizado um momento de reflexão com a Doutora Maria d’Oliveira Martins, professora da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

A EAPN Portugal agradece a todos os que contribuíram para a elaboração do documento.

Breve retrato da pobreza ao nível nacional

Taxa de risco de pobreza

A taxa de risco de pobreza subiu em 2022 para 17%, segundo os últimos dados do INE¹. 1 milhão e 779 pessoas detinham rendimentos monetários líquidos inferiores a 591€/mês.

Essa taxa era mais elevada para as pessoas do sexo feminino (17.7%) do que para as pessoas do sexo masculino (16.2%). O agravamento da taxa verificou-se igualmente em todos os grupos etários, com destaque para as crianças (20.7%), logo seguido das pessoas idosas (17.1%) e dos adultos em idade ativa (16%).

Do ponto de vista da composição do agregado familiar, são as famílias monoparentais que apresentam um risco mais elevado de pobreza (31.2%), logo seguido das pessoas que vivem sozinhas (24.9%) e das famílias alargadas (2 adultos com 3 ou mais crianças, 23.6%). No geral, continuam a ser as famílias com crianças que apresentam um maior risco de pobreza (18.9%) embora também se tenha verificado um aumento nos agregados sem crianças dependentes (15.2%).

A taxa de intensidade da pobreza também subiu em 2022 para 25.6%, o que revela uma maior severidade deste fenómeno junto das pessoas em situação de pobreza.

Taxa de risco de pobreza ou exclusão social²

A taxa de risco de pobreza ou exclusão social em Portugal, em 2022, também se agravou situando-se nos 20.1% (2 104 milhares de pessoas). Comparativamente com a União Europeia, Portugal estava 1.5pp. abaixo da média europeia e ocupava a 14^a posição no conjunto dos 27 estados-membros.

Dados mais recentes do Eurostat publicados em junho deste ano³, indicam que 94.6 milhões de pessoas na União Europeia estavam em risco de pobreza ou exclusão social em 2023. Portugal mantém a taxa dos 20.1% (19.2% para a população do sexo masculino e 20.9% para a população do sexo feminino).

Do ponto de vista etário, 22.6% de crianças estão em risco de pobreza ou exclusão social e 20.2% das pessoas idosas (com idades acima dos 65 anos) encontram-se nessa situação. A taxa aumenta nas pessoas mais idosas (com idades acima dos 75 anos) para 21.6%.

No que se refere à taxa de intensidade laboral per capita muito reduzida, a proporção da população com menos de 65 anos que vivia em agregados familiares com intensidade laboral per capita muito reduzida foi, segundo o Eurostat, de 6,3% (2023)⁴.

¹ INE, *A taxa de risco de pobreza aumentou para 17% em 2022*, 27 de novembro de 2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=594931817&DESTAQUESmo_do=2

² Percentagem de indivíduos em risco de pobreza ou que vivem em agregados com intensidade laboral per capita muito reduzida ou em situação de privação material e social severa. In www.ine.pt

³ Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion in 2023*, 12 June 2024. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240612-1>

⁴ Online data code: ilc_lvhl11n. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvhl11n/default/table?lang=en

A taxa de privação material e social subiu em 2023 para 12.0% e a taxa de privação material e social severa desceu ligeiramente para 4.9%. No primeiro caso são consideradas as situações em que não existe acesso a pelo menos 5 dos 13 itens listados e no segundo caso, não existe acesso a pelo menos 7 dos 13 itens.

Em 2023, a taxa de privação material e social severa foi de 4.4% para as crianças (menos de 18 anos) e de 6.5% para as pessoas com 65 ou mais anos.

No gráfico seguinte é ainda possível perceber o agravamento em 2023 em alguns dos itens da taxa, dos quais destacamos as situações de pobreza energética (20.8% da população *não tem capacidade financeira para manter a cada adequadamente aquecida*). No caso das situações da pobreza alimentar verificou-se uma melhoria, sendo que 2.3% *não tem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou o equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias*.

Gráfico 1: Itens de privação material e social, Portugal, 2022-2023



Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento 2022-2023. In https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=594931817&DESTAQUESmodo=2

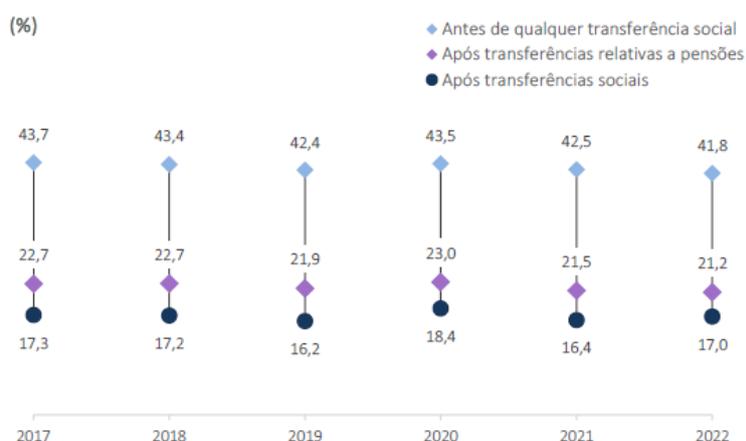
Segundo os dados da Pordata⁵, Portugal e Espanha partilham a 1ª posição no conjunto dos 27 estados-membros com maior percentagem de pessoas em situação de pobreza energética (20.8%), logo seguidos pela Bulgária (20.7%), Lituânia (20%) e Grécia (19.2%).

⁵ Consultar: <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/pobreza/privacao-material-e-social/populacao-sem-capacidade-para-manter-casa>

As transferências sociais

As transferências sociais sempre tiveram um impacto significativo na redução da taxa de risco de pobreza ao nível nacional, embora esse impacto tenha vindo a diminuir nestes últimos anos. A taxa de risco de pobreza seria de 41.8% se considerássemos apenas os rendimentos do trabalho, de capital e as transferências privadas. Com as pensões de reforma e sobrevivência, a taxa desce para 21.2% e com as transferências sociais relacionadas com a doença e incapacidade, família, desemprego e inclusão social para 17%. No gráfico seguinte é possível perceber a evolução da taxa de risco de pobreza ao longo dos últimos anos tendo por base as transferências sociais:

Gráfico 2: Taxa de risco de pobreza considerando as transferências sociais, Portugal, 2017-2022



Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento 2018-2023. In https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquese&DESTAQUESdest_boui=594931817&DESTAQUESmodo=2

Gastos com a proteção social

Segundo os dados do Eurostat⁶, os gastos de Portugal com a proteção social foram, em 2022, de 17.5% (dados provisórios), ligeiramente inferior a 2021 (18.1%) e do que a média da UE27 (19.4%). Esta percentagem é, contudo, superior aos gastos com a saúde (7.1%, dados provisórios para 2022) e educação (4.3%, dados provisórios para 2022).

No que se refere à habitação e equipamentos comunitários, a despesa situou-se nos 0.5%⁷.

⁶ Eurostat, *General Government expenditure by function*, last update 22/07/2024. In: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_sp110_custom_12429850/default/table?lang=en

“Estes indicadores apresentam a despesa total das administrações públicas dedicada a três funções socioeconómicas diferentes (de acordo com a Classificação das Funções das Administrações Públicas - COFOG), expressa em rácio do PIB. As divisões da COFOG abrangidas são a "saúde", a "educação" e a "proteção social".”

“A classificação da COFOG permite uma análise das despesas totais das administrações públicas em função da sua finalidade socioeconómica - por outras palavras, "por que razão" as administrações públicas gastaram dinheiro”, in Eurostat

⁷ Consultar, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG#General_government_expenditure_by_function

Beneficiários das prestações sociais⁸

Em 2023, o número de famílias beneficiárias do **Rendimento Social de Inserção** foi 122 133, ligeiramente inferior a 2022, que foi de 130 004. O número de beneficiários situou-se em 240 618 em 2023 e 262 671 em 2022. Em termos de perfil, as mulheres (103 669) superam os homens (91 815) e continua a ser o grupo das crianças (< 18 anos) que mais se destaca nos números de beneficiários (30 442 crianças do sexo feminino e 32 662 crianças do sexo masculino), logo seguido dos grupos com idades acima dos 55 anos.

Do ponto de vista do agregado familiar, continua a prevalecer o grupo das pessoas singulares (63 897), logo seguido das famílias com duas pessoas (41 474). Os distritos do Porto e de Lisboa destacam-se no número elevado de beneficiários, respetivamente, 57 808 e 48 649.

Em termos de valores, em dezembro de 2023 o valor médio da prestação por beneficiário foi de 134.35€ e por família de 284.11€.

No que se refere ao **Complemento Solidário para Idosos**, em 2023, os beneficiários desta prestação foram 169 251, um número ligeiramente superior a 2022 (162 649). O maior número de beneficiários eram do sexo feminino (117 149) por comparação ao sexo masculino (52 102). Em termos de idades, destaca-se o grupo etário dos 75 a 79 anos, no caso das mulheres, e o grupo dos 70 aos 74 anos, no caso dos homens. Também aqui, são as pessoas isoladas que mais requerem esta prestação (62.3%), logo seguido dos agregados com dois elementos (22%).

O valor médio mensal da prestação foi de 157.43€.

No que se refere às prestações para as pessoas idosas é importante olhar também para as **pensões**. Em 2023, o total de beneficiários de pensões foi de 3 020 960, sendo 2 117 487 beneficiários de pensões de velhice, 162 472 beneficiários de pensões de invalidez e 741 001 beneficiários de pensões de sobrevivência. As mulheres superam os homens no número de beneficiários, 59.97% e 40.03% respetivamente.

Pobreza e desigualdades regionais

Portugal tem profundas desigualdades regionais em matéria de pobreza. A taxa de risco de pobreza aumentou de forma significativa na Área Metropolitana de Lisboa (+4.3pp) em 2022, situando-se em 14.7%. Verificou-se também um aumento desta taxa na Região Autónoma dos Açores (+1pp).

Em termos globais, são as regiões autónomas dos Açores e da Madeira que apresentam as taxas mais elevadas de risco de pobreza, respetivamente 26.1% e 24.8% em 2022, logo seguidas pelo Algarve com 19.7%, embora nesta região tenha havido uma descida face ao ano anterior (22.1%, em 2021).

Também se verificou uma descida na região norte em 1.2pp, mas continua a ser a segunda maior taxa de risco de pobreza (18.8%) do continente.

No que se refere à **taxa de pobreza ou exclusão social**, foi na Área Metropolitana de Lisboa (3.8pp) e na Região Autónoma dos Açores (1.1pp) que se verificaram aumentos entre 2022 e 2023,

⁸ Disponível em <https://www.seg-social.pt/estatisticas>

respetivamente com taxas de 18.3% e 31.4%. No entanto, as taxas mais elevadas mantêm-se nas Regiões Autónomas (31.4% Açores e 28.1% Madeira).

Do ponto de vista da **intensidade laboral per capita muito reduzida**, foi a região autónoma dos Açores que registou o valor mais elevado (8.9%) e o maior aumento (+2.9pp) foi registado na Área Metropolitana de Lisboa (8.3%) (dados para 2022).

No que se refere à **taxa de privação material e social severa**, são as regiões autónomas dos Açores e da Madeira que detêm a taxa mais elevada, respetivamente, 12% e 6.3%. No entanto, entre 2022 e 2023, foi na Área Metropolitana de Lisboa e na Região Autónoma dos Açores que se verificou um aumento na taxa entre esses anos. Em todas as outras regiões a taxa diminuiu.

Emprego, Desemprego e Pobreza

Em abril de 2024⁹, a taxa de emprego foi de 64.3%, sendo mais elevada para os homens (67.7%) do que para as mulheres (61.2%). Os dados provisórios para maio apontam uma ligeira descida para esta taxa (64.2%) e para ambos os grupos (homens, 67.6% e mulheres, 61.1%). O emprego jovem (idades entre os 16 e 24 anos) situou-se nos 28.4%, inferior ao mês anterior (29.6%).

No que se refere à taxa de desemprego, esta foi em abril de 6.4% e mais significativa para as mulheres (7.1%) do que para os homens (5.7%). Em maio, as estimativas indicam um agravamento desta taxa ao nível global (6.5%) e para os homens (6.0%). A taxa de desemprego jovem agrava-se em maio (23.0%) face ao mês anterior (21.7%).

No conjunto da União Europeia, Portugal tem das maiores taxas de desemprego jovem (20.3%, 2023) (8ª posição), mais 5.8pp do que a média da União (14.5%).

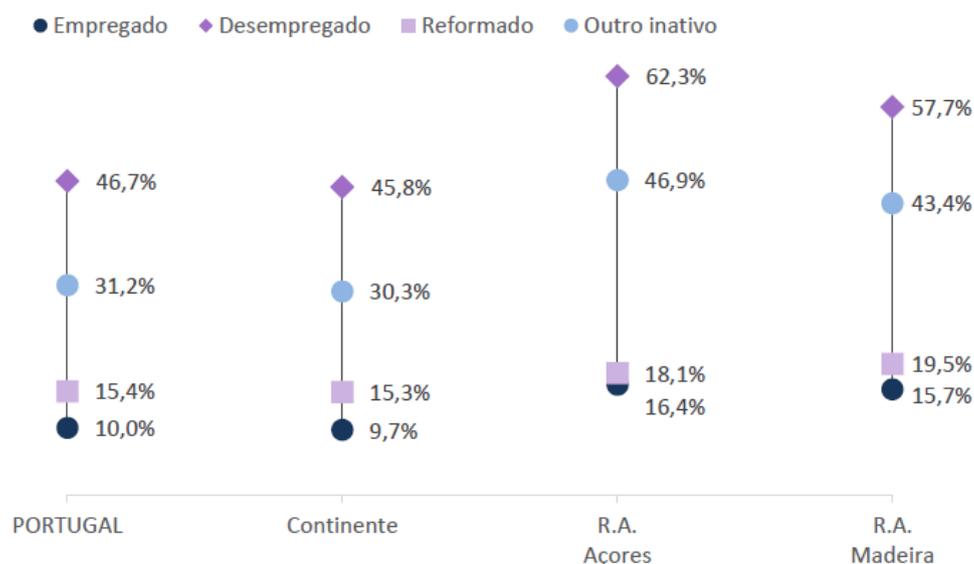
Do ponto de vista da pobreza¹⁰, em 2022, 46.7% da população desempregada estava em risco de pobreza e 10% da população empregada estava nesta situação. Para a população reformada a taxa foi de 15.4% e para a população inativa de 31.2%.

A taxa de risco de pobreza para os trabalhadores por conta de outrem foi mais elevada para os que estão ligados ao setor privado (9.7%) em comparação com os que trabalham no setor público (3.9%). É de realçar que a taxa de risco de pobreza é mais significativa para quem realizar menos horas de trabalho (1 a 30 horas semanais), ou seja, quem está em situação de trabalho a tempo parcial está mais vulnerável à pobreza (6.8% no setor público e 22.7% no setor privado).

Na imagem seguinte é possível perceber as diferenças regionais destas taxas em Portugal. Destacam-se também aqui as regiões autónomas da Madeira e Açores por apresentarem taxas mais elevadas para todos estes grupos, em particular para a população desempregada (mais de metade das pessoas desempregadas estão em situação de pobreza).

⁹ INE, *Estimativas mensais de emprego e desemprego, maio de 2024*, 1 de julho de 2024. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=645342916&DESTAQUESmo_do=2

¹⁰ INE, *O risco de pobreza da população desempregada foi cinco vezes o da população empregada*, 20 de fevereiro de 2024. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=634242010&DESTAQUESmo_do=2

Gráfico 3: Taxa de risco de pobreza segundo a condição perante o trabalho, Portugal e NUTS I, 2022

Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento 2023, in https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=634242010&DESTAQUESmodo=2

Os dados mostram também que a taxa de risco de pobreza agrava-se à medida que aumenta o tempo de permanência no desemprego. A taxa de risco de pobreza para os desempregados de longa duração (quem está há pelo menos 12 meses no desemprego) foi em 2022 de 50.5% em Portugal.

No que se refere ao indicador da pobreza ou exclusão social, a situação é particularmente mais grave para as pessoas em situação de desemprego (59.2%) do que para as pessoas empregadas (11.3%). O mesmo se verifica nos indicadores de privação material e social severa e intensidade laboral per capita muito reduzida, que para a população desempregada foram, respetivamente de 16.3% e 59%.

Educação e Pobreza

A educação tem um contributo positivo na redução do risco de pobreza. Segundo os dados do INE¹¹, 22.6% da população que tinham apenas concluído o ensino básico estava em risco de pobreza em 2022. Esse risco vai diminuindo à medida que o nível de escolaridade sobe, situando-se nos 5.8% para os que concluíram o ensino superior.

Também aqui as regiões autónomas da Madeira e dos Açores destacam-se pela gravidade da pobreza para as pessoas apenas com o ensino básico, respetivamente 31.3% e 34%.

A escolaridade dos pais tem igualmente um impacto no risco de pobreza dos mais jovens. Segundo o INE, “Os riscos de pobreza em 2022 eram de 17,3% e 17,2%, respetivamente, para aqueles em que o pai, ou a mãe, não tinha completado mais do que o atual ensino básico, pouco acima da média nacional (17,0%), mas substancialmente mais baixos para aqueles em que, aos 14 anos, um dos

¹¹ INE, *O risco de pobreza da população desempregada foi cinco vezes o da população empregada*, 20 de fevereiro de 2024. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=634242010&DESTAQUESmodo=2

progenitores tinha concluído o ensino secundário, pós-secundário não universitário ou superior (6,8% quando era o pai; 8,6% quando era a mãe)¹²

¹² INE, *O nível de escolaridade é maior, e o risco de pobreza menor, para aqueles que, aos 14 anos, viviam com progenitores que tinham concluído o ensino superior*, 8 de março 2024. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=639506103&DESTAQUESmo_do=2

Uma visão global do sistema de Proteção Social em Portugal

A pobreza é um fenómeno multidimensional e, enquanto tal, o seu combate exige respostas integradas que visem em primeiro lugar combater aquelas que são as causas estruturais da pobreza. A luta contra a pobreza fica sempre aquém do necessário porque as políticas e medidas que são definidas não têm um carácter preventivo e não incidem na raiz do problema. As respostas no combate à pobreza ao serem construídas, à partida, com base numa forte fragilidade, conseqüentemente, acabam por deter uma menor capacidade de efetivamente retirar as pessoas (as famílias) da situação de pobreza. Muitas destas políticas públicas são aplicadas num contexto desfavorável ao combate à pobreza. Têm assim um impacto positivo na diminuição da severidade da pobreza e dos seus impactos mais negativos, mas mantêm estas famílias em situação de pobreza e são incapazes de estancar a sua reprodução geracional. Um dos exemplos que se pode elencar é o que está na base do atual relatório, ou seja, as medidas do sistema não contributivo que, apesar da sua relevância, têm sido incapazes de prevenir ou de retirar da pobreza (monetária) as famílias. O valor das prestações sociais associadas ao sistema não contributivo é muito baixo e no caso do sistema contributivo, a precariedade laboral e os baixos salários empurram muitos grupos populacionais para fora do sistema de proteção. O sistema de mínimos sociais em Portugal que integra medidas como o Rendimento Social de Inserção, o Complemento Solidário para Idosos, a Prestação Social para a Inclusão e outros, permanece pouco eficaz na redução da pobreza, embora tenha sofrido algumas mudanças ao longo destes anos. Segundo o Relatório Específico da Comissão para Portugal, “O impacto das transferências sociais (excluindo pensões) na redução da pobreza em 2022 permanece baixo (23,7% contra uma média da UE de 35,0%). O acesso à proteção social é um desafio: muitos trabalhadores não têm cobertura formal suficiente ou têm uma cobertura inadequada e prestações insuficientes. Uma baixa percentagem dos trabalhadores temporários e independentes recebem prestações sociais (respetivamente, 24,8% contra 44,9% na UE e 2,9% contra 16,5% na UE) e sofrem de taxas de pobreza e privação social mais elevadas”¹³.

Segundo o glossário de termos das finanças públicas, o “Sistema de Proteção Social de Cidadania integra o Sistema de Segurança Social que visa garantir o direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, prevenir e erradicar situações de pobreza e exclusão social e compensar os cidadãos por encargos familiares acrescidos, bem como no domínio da deficiência e da dependência. Inclui três subsistemas - o Subsistema de Ação Social, o Subsistema de Solidariedade e o Subsistema de Proteção Familiar -, sendo financiado por transferências do Orçamento do Estado e por receitas fiscais”¹⁴.

Portugal tem uma Lei de Bases da Segurança Social desde 1984 (Lei nº 28/84 de 14 de agosto), mas é importante destacar, por um lado, o Decreto-lei nº 513-L/79 de 26 de dezembro que consagrou um esquema mínimo (universal) de proteção social e o Decreto-lei 160/80 de 27 de maio que estabelece um esquema de prestações de segurança social a não beneficiários do sistema contributivo. O Decreto-lei de 1979 vem concretizar “uma etapa significativa no sentido de satisfazer as necessidades básicas com a instituição de um esquema mínimo de protecção social que abrange todos os cidadãos nacionais residentes, independentemente do vínculo laboral ou de contribuição

¹³ European Commission, *2024 Country Report – Portugal*, Brussels, 19.6.2024 SWD(2024) 622 final. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-european-semester-country-reports_en

¹⁴ In Conselho das Finanças Públicas. <https://www.cfp.pt/pt>

prévia, e integra prestações de saúde e de segurança social.” Este esquema mínimo de protecção social é, segundo o mesmo diploma, constituído por esquema mínimo de saúde e esquema mínimo de segurança social. Com o Decreto-lei 160/80 vem-se a proceder a algumas mudanças, das quais destacamos a **verificação de uma condição de recursos**: “que o acesso ao esquema de protecção social deve pressupor a verificação de uma condição de recursos obtida por um índice de referência ao salário mínimo nacional, de acordo com os apontados objectivos de protecção social dos mais desfavorecidos”.

Com a Lei de Bases de 1984 são definidos os objetivos do sistema:

- “O sistema de segurança social protege os trabalhadores e suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego involuntário e de morte, e garante a compensação de encargos familiares.
- O sistema de segurança social protege ainda as pessoas que se encontram em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência”¹⁵.

A referida lei enumera também um conjunto de princípios do sistema centrais para que todas as pessoas possam beneficiar do mesmo: da universalidade, da unidade, da igualdade, da eficácia, da descentralização, da garantia judiciária, da solidariedade e da participação.

A primeira revisão da Lei decorre em 2000. A Lei nº 17/2000 de 8 de agosto reitera no artigo 3º que “todos têm direito à segurança social”; alarga os princípios do sistema a outros centrais como a equidade e a diferenciação positiva; e estrutura o sistema em três subsistemas: subsistema da protecção social de cidadania, o subsistema de protecção à família e o subsistema previdencial. O mesmo diploma refere, no artigo 32º, “no âmbito das condições de atribuição das prestações do regime de solidariedade”¹⁶, sempre que tal se mostre ajustado, a assunção, por parte dos beneficiários, de um compromisso contratualizado de inserção e do seu efetivo cumprimento”. Esta indicação é particularmente importante pela **ligação estabelecida com a inserção social** das pessoas beneficiárias destas prestações, o que revela uma dimensão mais global destas medidas para além do campo meramente económico/pecuniário. O rendimento mínimo garantido criado em 1996 é exemplo disso.

A Lei de 2000 vem a ser revogada em 2002 (Lei nº32/2002 de 20 de dezembro) e é com a Lei nº 4/2007 de 16 de janeiro que são aprovadas as bases gerais do sistema de segurança social. A primeira alteração à Lei é feita com a Lei nº 83-A/2013 de 30 de dezembro estabelecendo que o “sistema de segurança social abrange o sistema de protecção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar”.

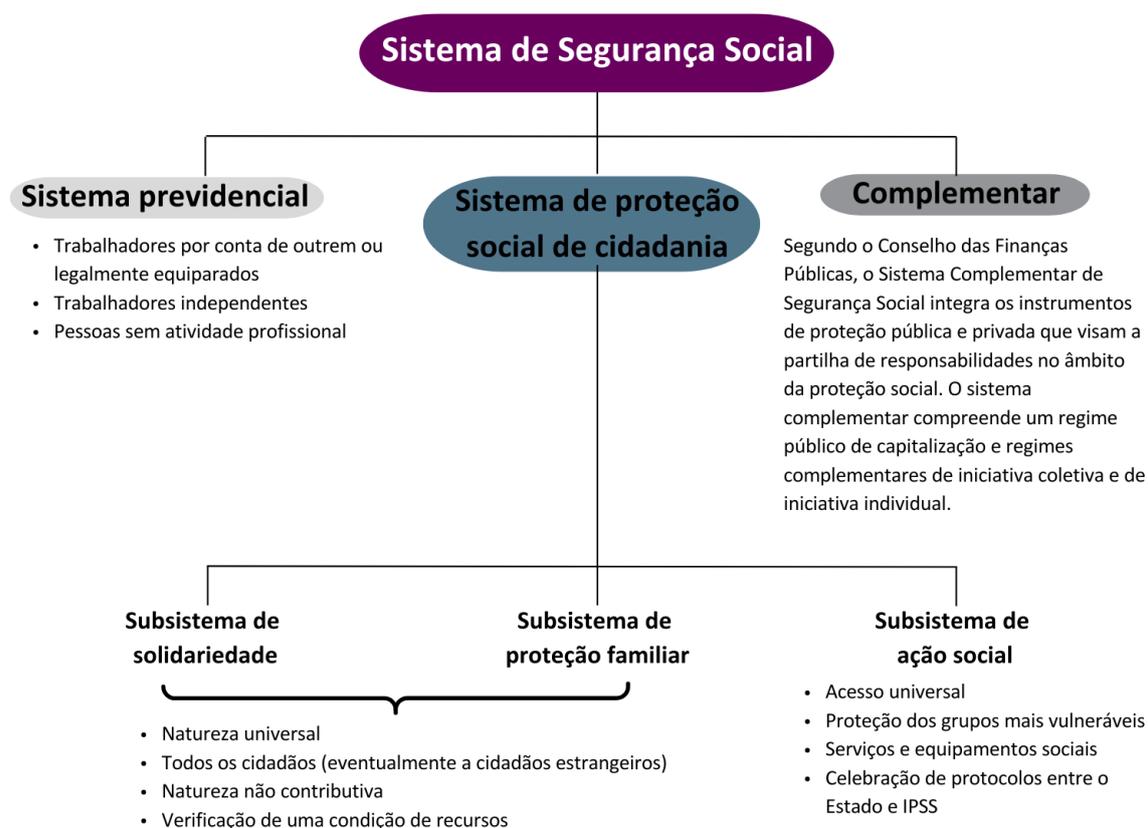
O quadro seguinte aponta algumas características do sistema¹⁷:

¹⁵ In <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/28-1984-382393>

¹⁶ Estão aqui contempladas as prestações de rendimento mínimo e outras.

¹⁷ Segundo o Conselho das Finanças Públicas, o Sistema Complementar de Segurança Social integra os instrumentos de protecção pública e privada que visam a partilha de responsabilidades no âmbito da protecção social. O sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual. In <https://www.cfp.pt/pt/glossario/sistema-complementar-de-seguranca-social>.

O quadro foi elaborado tendo por base informação disponível em: www.cfp.pt; e CFP, *Sistemas de Protecção Social. Apontamento nº 2/2014*, Lisboa, outubro de 2014. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-sistema-protECAo-social.pdf



Prestações Sociais

- No âmbito do Subsistema de Solidariedade (reduzem a exposição ao risco de pobreza e exclusão social e profissional; riscos associados à invalidez, velhice e morte):
 - Rendimento Social de Inserção
 - Complemento Solidário para Idosos
 - Complementos sociais de pensões de invalidez, velhice e morte
 - Prestações de desemprego e doença que asseguram níveis mínimos de rendimento
- No âmbito do Subsistema de proteção familiar (visam compensar encargos familiares):
 - Abono de família
 - Encargos com a deficiência e a dependência (ex: subsídio vitalício e o complemento por dependência)

No orçamento da segurança social estão contemplados o Sistema de Proteção Social de Cidadania e o Sistema Previdencial.

A garantia de mínimos sociais:

Da breve análise do sistema de proteção social apresentada anteriormente, verificamos que ao longo dos anos, Portugal foi implementando diferentes medidas que visam garantir os mínimos de subsistência a pessoas em situação de vulnerabilidade social e económica. A consagração da segurança social como um **Direito** para todas as pessoas é o primeiro ponto a destacar.

Aspetos centrais como a condição de recursos, a ligação com o eixo da inserção social, a adequação, a forma como são calculadas as prestações (inicialmente a referência ao salário mínimo e posteriormente ao Indexante de Apoios Sociais), os critérios de acesso, o financiamento e mesmo a forma como são percecionados pela sociedade em geral, impactaram (e ainda impactam) a eficácia e a eficiência destas medidas, por um lado, em promover um nível de rendimento indispensável para viver uma vida digna e para ter uma participação plena na sociedade¹⁸ e, por outro lado, na redução da pobreza. O Rendimento Social de Inserção é o exemplo mais marcante destas situações e é das medidas que mais debate público tem gerado, sendo em muitos casos influenciado também por diferentes orientações políticas.

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG) foi estabelecido em 1996¹⁹. A lei do RMG de 29 de junho de 1996 entrou em vigor em 1 de julho de 1997. Optou-se por implementar a medida numa fase experimental através de projetos-pilotos que se iniciaram em 1 de Julho de 1996. Esta fase foi acompanhada por um dispositivo de avaliação que se desenvolveu a longo de 1997, no âmbito de um projeto do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES) e a Rede europeia Anti-Pobreza/Portugal²⁰.

Em 28 de Setembro de 1996 realizou-se em Lisboa um seminário europeu sobre o RM, organizado pela União das Mutualidades Portuguesas, com o apoio conjunto da Comissão Europeia e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Deste evento resultou uma publicação de Pierre Guibentif e Denis Bouget²¹, que traça já algumas dificuldades e problemas na implementação da medida noutros países.

Uma questão muito importante na implementação do RMG foi a territorialização da intervenção através da criação dos Núcleos Locais de Inserção (NLI), sendo um forte impulsionador do papel das autarquias locais na implementação desta medida de política e uma forma nova de implementação do chamado Estado-providência.

Em 2003²², a medida passou a designar-se Rendimento Social de Inserção. Uma mudança que procurou reforçar a dimensão da inserção social da prestação e assim tentar contrariar os

¹⁸ Segundo a visão da EAPN, tal como defendido no Projeto EMIN, os esquemas de rendimento mínimo são adequados quando proporcionam um nível de rendimento indispensável para viver uma vida digna e para ter uma participação plena na sociedade e devem ser regularmente atualizados para terem em conta a evolução do custo de vida.

O projeto EMIN foi promovido pela EAPN Europa em dois momentos (2015-2016 | 2017-2018) e tinha como objetivo contribuir para a implementação de esquemas de rendimento mínimo adequados, acessíveis e capacitadores. Mais informações: <https://www.eapn.pt/investigacao-e-projetos/projetos-transnacionais/projeto-emin-ii-european-minimum-income-network-ii-105/>

¹⁹ Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-a-1996-306009>

²⁰ Luis Miguel Capucha (coord.), *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, 1998.

²¹ Pierre Guibentif e Denis Bouget, *As políticas de Rendimento Mínimo na União Europeia*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1997.

²² Lei nº 13/2003, de 21 de maio. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/13-2003-541856>

estereótipos existentes relativamente à medida e aos seus beneficiários. Na Lei nº 13/2003, de 21 de maio é visível o alargamento das ações do programa de inserção. No estudo de Pereirinha sobre Regime de Mínimos Sociais em Portugal é referido relativamente à mudança na designação que “Isto era justificado pela visão que o governo tinha desta medida, encarada como último recurso, com natureza transitória, visando a inserção social e, portanto, uma política de investimento social para o acesso a melhores condições de vida. As várias alterações de política ao abrigo desta proposta enquadraram-se nessas opiniões e no diagnóstico político por detrás delas”²³.

Em 2002, no âmbito de um processo de colaboração com o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI)²⁴, a EAPN Portugal realizou um conjunto de 6 fóruns regionais de auscultação aos beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido e ainda um encontro nacional²⁵. Nestes encontros sobressaíram algumas das fragilidades ainda existentes da medida e algumas das suas potencialidades que ainda prevalecem. Das fragilidades, destaca-se a falta de informação e de esclarecimento sobre o funcionamento da medida e dos deveres inerentes à mesma, assim como a burocracia. Destaca-se ainda o sentimento de discriminação e a dificuldade de encontrar um emprego estável, com uma remuneração estável. O acesso a outros serviços para além do emprego sobressaiu como uma necessidade para a inserção. Do ponto de vista das potencialidades, é de realçar que a medida em si nunca foi posta em causa, pelo contrário, foi destacada como sendo um “degrau de esperança”. O acesso a uma prestação e a possibilidade de aceder ao ensino, a formação e a eventualmente conseguirem um emprego, foi também destacado como positivo, embora haja o entendimento de que este emprego não pode ser precário. Realçamos este trabalho pois foi a primeira vez que se realizou um processo de auscultação de grande escala com os beneficiários e com esta medida em particular. Algumas das ideias apontadas, e apesar da evolução da medida, ainda prevalecem atualmente. E isso acontece, muito, em virtude das opiniões e diagnóstico político que refere Pereirinha.

Uma das grandes fragilidades da medida sempre foi o seu nível de **adequação**. Em dezembro de 2004, o valor médio da prestação por família era de 181.98€ e, em dezembro de 2023, esse valor é de 284.11€. Valores muito distantes do limiar da pobreza e que colocam esta prestação no nível mais baixo quando comparadas com outras que também se dirigem para as pessoas vulneráveis, como por exemplo o Complemento Solidário para Idosos (CSI). A determinação do valor está dependente do Indexante de Apoios Sociais (IAS) e as oscilações que este sofreu não contribuíram para a melhoria da adequação desta prestação. O IAS em 2007 era de 397.86€ e em 2024 de 509.26€²⁶, ou seja, próximo do limiar da pobreza. No entanto, o IAS ficou “congelado” nos anos da anterior crise económica, durante a qual Portugal foi alvo de intervenção externa da Troika. Entre 2010 e 2016 não houve nenhuma atualização do IAS e isso impactou, pela negativa, o valor do RSI. Em 2021, ainda no período da pandemia, o IAS também não sofreu alterações e foi só a partir de 2023 que se verificou

²³ José António Pereirinha e Elvira Pereira (coord.), *Regime de Mínimos Sociais em Portugal. Evolução do discurso político e das políticas*, Edições Almedina, Coimbra, 2022, p.286.

²⁴ “Considerando as diretrizes da União Europeia em matéria de estratégia de emprego, de combate à pobreza e à exclusão e de modernização dos sistemas de proteção social, o PNAI centra-se na resposta directa a necessidades das pessoas e famílias — devendo o esforço de focalização dos apoios públicos nos grupos mais carenciados ser acentuado —, a promoção do emprego e da aprendizagem ao longo da vida, a conciliação do trabalho com a vida familiar, o combate a formas extremas de pobreza e à pobreza infantil, entre outros”. In <https://on.eapn.pt/acotecimento/resolucao-do-conselho-de-ministros-n-o-91-2001-aprova-o-plano-nacional-de-acao-para-a-inclusao/>

²⁵ As conclusões destes encontros estão reunidas na publicação: Sérgio Aires (Coord.), *Activar a Participação – um processo em construção*, Redacção nº 2, REAPN, Porto, 2004.

²⁶ Informação disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=3E74CF19-DA87-4B8F-81E2-51E0649AAA9F>

uma subida do indexante. Esta medida permitiu aumentar o valor do RSI, mas foi no Complemento Solidário para Idosos (CSI) que se verificou uma maior subida, estando agora esta prestação nos 600€/mês, ou seja, acima do limiar da pobreza. Esta melhoria do CSI faz parte de um conjunto de medidas governamentais que visam a melhoria das condições de vida das pessoas idosas mais pobres e pretende-se que esta prestação atinja gradualmente os 820€/mês até 2028²⁷.

No caso do RSI, como refere Maria d'Oliveira Martins *“O montante é tao baixo que ele nem chega ao limiar da pobreza. Aliás o montante do RSI fica a 40% do limiar da pobreza. Em comparação com a europa vemos que não teria de ser necessariamente assim. Há países que fixam o valor deste rendimento mínimo tendo por base o valor do cabaz de bens essenciais. Nós não temos esse cálculo. O nosso é claramente insuficiente para a cobertura das necessidades essenciais. Não cobre aspetos como alimentação e habitação”*.

O aumento no montante do RSI é importante, mas permanece claramente a certeza de que não permite fazer face às despesas, em particular num momento de forte inflação e aumento do custo de vida. Fernanda Rodrigues, numa entrevista ao jornal Expresso, referia *“As pessoas que recebem o RSI [rendimento social de inserção] também vão ter uma condição de maior empobrecimento. Aquilo que recebem do RSI vai chegar para menos do que chegava até agora, o que significa que ficam numa situação de acrescida precariedade”*²⁸.

“A nível nacional, o “rendimento social de inserção” (RSI) é uma medida importante para que as pessoas não caiam numa situação limite. “Ajuda a sobreviver, mas não a viver uma vida decente”

(Delegação portuguesa ao Encontro Europeu de Pessoas em situação de pobreza, 2024)

“É muito importante existir o RSI para que as pessoas possam viver com dignidade quando vivem sem rendimento, sem apoio familiar, possam ter algum sustento. Não vai dar para as despesas todas, mas a importância é muita”

“Se olharmos para a medida na perspetiva em que traz algum rendimento à família quando esta está numa situação de maior carência e vulnerabilidade, ela traz efetivamente, algo que possa suprir as necessidades básicas. Se não fosse desta forma poderiam eventualmente estar em causa”

(Membros dos Conselhos Locais de Cidadãos - CLC)

Dos testemunhos é perceptível também que, embora o valor do RSI não seja adequado, a sua existência não pode ser colocada em causa, pois é uma resposta de primeira linha na emergência, que a não existir, deixaria as pessoas numa situação muito mais frágil.

No montante da prestação há um outro aspeto que gerou obstáculos no acesso à medida e que se prende com as **regras de cálculo**. O montante do RSI é calculado em “função da composição do agregado familiar e dos rendimentos do agregado familiar (ou do indivíduo, se viver sozinho)”²⁹. Isso significa, no momento atual, o valor total (100%) ao titular (237.25€), 70% do valor ao segundo adulto (166.08€) e 50% por cada criança (118.63€). No período da troika, as regras foram alteradas o que

²⁷ No âmbito desta medida foi ainda aprovada a gratuitidade dos medicamentos para os beneficiários do CSI. Mais informações: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticia?i=complemento-solidario-para-idosos-aumenta-50-euros-ja-em-junho>

²⁸ “O RSI veio para diminuir a pobreza, mas até agora só diminuiu a severidade da pobreza. Não retirou uma única pessoa dessa situação”, Jornal Expresso, 5 dezembro 2022. <https://expresso.pt/sociedade/2022-12-05-O-RSI-veio-para-diminuir-a-pobreza-mas-ate-agora-so-diminuiu-a-severidade-da-pobreza.-Nao-retirou-uma-unica-pessoa-dessa-situacao-8d05c944>

²⁹ In <https://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao#>

originou uma redução significativa no valor (100% para o titular; 50% para o segundo adulto e 30% por cada menor). Durante o período de austeridade, as pessoas mais vulneráveis foram bastante penalizadas com cortes numa medida já de si bastante abaixo do limiar da pobreza.

Um outro aspeto a considerar na passagem entre o RMG e o RSI prende-se com a **duração da prestação**. Na Lei de 1996 é referido que a “prestação de rendimento mínimo é atribuída pelo período de 12 meses, renovável automaticamente”. A possibilidade de renovação automática desaparece na Lei de 2003, sendo aqui referido que o “rendimento social de inserção é conferido pelo período de 12 meses, sendo suscetível de ser renovado mediante a apresentação pelo titular dos meios de prova legalmente exigidos para a renovação”. Uma mudança que restringe o acesso à medida, pois a falha na entrega de um documento pode gerar grandes atrasos em todo o processo.

Atualmente esta situação foi simplificada sendo que a renovação é “efetuada oficiosamente pelos serviços da entidade gestora competente, com base no agregado familiar e rendimentos constantes do sistema de informação da Segurança Social”³⁰.

A facilitação na renovação é importante, especialmente porque esta é uma medida muito burocrática, sendo necessário preencher vários formulários e apresentar vários documentos anexos. Esta situação, por si só, pode colocar pessoas fora da medida, uma vez que os potenciais beneficiários, são muitas vezes pessoas com baixas qualificações. No entanto, o processo estando completo, receber a prestação é relativamente rápido (30 dias). Isto porque a definição e assinatura do **contrato de inserção** é posteriormente feita (prazo máximo de 45 dias), ou seja, ao contrário do que se verificou no período da troika, o pagamento do RSI não depende (no momento) da assinatura do contrato, mas este continua a ser uma obrigação da medida. Caso o contrato não venha depois a ser assinado, isso gera o cancelamento da prestação e só pode voltar a requerer a mesma após 24 meses³¹.

Um aspeto apontado pelos profissionais que intervêm no acompanhamento à medida é que a atribuição imediata da prestação é importante, no entanto, como a avaliação de todo o processo é feita posteriormente, isso pode conduzir, também, a uma atualização do montante. Isso constitui um problema, se o montante for ajustado para baixo, pois gera dívida ao beneficiário.

“Requerer a medida agora é mais fácil. Esta é deferida liminarmente. Às vezes isto cria algum constrangimento também porque se no início ele pode não ter direito, se, entretanto, recebeu, se tiver de repor é mais um constrangimento. O que antes não acontecia, pois, o RSI só era deferido após a análise e a avaliação técnica. Agora não. Administrativamente ele é deferido. É mais uma ajuda para a família, mas umas vezes beneficia, outras vezes prejudica.”

(Técnico do RSI)

Agilizar a renovação, reduzir o tempo de espera para receber a prestação, são aspetos que contribuem para melhorar a **cobertura** da medida. No entanto, não são suficientes. No período da Troika³², durante o qual os critérios de acesso foram mais restritos, mas a taxa de risco de pobreza

³⁰ In <https://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao#>

³¹ No caso dos membros do agregado que não assinem contrato a suspensão é de 12 meses.

³² Já em 2010 o governo aprovou o Decreto-Lei nº 70/2010 no qual apontava mudanças mais restritivas no acesso à medida. “(...) foram feitas três grandes alterações com a aprovação do DL 70/2010: a mudança do conceito de família como unidade beneficiária do benefício social (que se torna mais semelhante ao conceito de agregado familiar que é utilizado nas análises de pobreza: todos os parentes que vivem e partilham recursos com o beneficiário do benefício são considerados como

aumentou, assistimos a uma diminuição no número de beneficiários. O relatório do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) refere que “a partir de 2010, não só o RSI reduziu a sua cobertura na população oficialmente pobre, numa altura em que essa população estava a aumentar, como também evidencia a perda de eficácia na cobertura da população mais pobre, isto é, na população abaixo do limiar dos 40 % do rendimento mediano equivalente.”³³ Os dados anuais do ISS, I.P.³⁴ indicam também este decréscimo em anos recentes (2022-2023) que são anos de maior agravamento da situação social e económica (aumento da inflação e o custo de vida) e também de aumento da taxa de risco de pobreza. Esta situação poderá ser explicada pelos **critérios de acesso** que deixam de fora pessoas que apesar de estarem em situação de pobreza, não conseguem ser abrangidas pela medida. Fernando Diogo avança algumas explicações quando se refere à situação da Região Autónoma dos Açores onde a taxa de risco de pobreza é das mais elevadas do país e onde também se verifica uma redução do número de beneficiários. O investigador refere “os critérios de apoio” e a “forma como é atribuído” e “uma interpretação mais restritiva da Lei”³⁵ como possíveis razões para essa diminuição. Maria D’Oliveira Martins refere também que “há fatores [no RSI] que não têm nada a ver com a condição de recursos, por exemplo, a verificação do desemprego involuntário, o registo no centro de emprego, a residência em Portugal há mais de 6 anos, e a autorização para acesso a toda a informação relevante para a aferição da situação económico-financeira. Há, portanto, requisitos que não permitem uma cobertura universal a todos aqueles que precisariam de beneficiar do RSI”.

Os critérios de acesso e as regras no cálculo do rendimento do beneficiário são dimensões relevantes neste tipo de prestações pois podem vetar o acesso à mesma de pessoas que apesar de precisarem do apoio, não o recebem por não se encaixarem num dos critérios estabelecidos. O exemplo mais recente de mudanças nos critérios de acesso é visível no Complemento Solidário para Idosos. Na atribuição desta medida de apoio aos idosos de baixos recursos eram contemplados os rendimentos dos filhos, mesmo que estes não tivessem qualquer ligação à pessoa. Essa regra foi revogada em junho deste ano e considera-se que poderá ter um efeito positivo no aumento da taxa de cobertura da medida.

No caso do RSI, consideramos também que é fundamental avaliar as regras de acesso à medida e a fórmula de cálculo de modo a permitir uma maior abrangência da mesma. Por exemplo, durante o período da troika, em que as regras de acesso ao RSI foram mais apertadas, quem tivesse carro no valor de 25 mil euros não poderia aceder à medida. Esse critério foi revogado em 2017 com a entrada do novo Governo. No mesmo sentido, quem estava em serviços prisionais também não podia requerer RSI. Neste momento, isso é possível quer para quem está em prisão preventiva, quer para

parte da família), a utilização de um conceito de rendimento mais abrangente (incluindo categorias de rendimentos não monetários, como os benefícios para a habitação) e a alteração da escala de equivalência (utilizando a escala original da OCDE)”, in José António Pereirinha e Elvira Pereira (coord.), Op. Cit, Coimbra, 2022, pp. 290-291.

³³ Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP); Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), *Rendimento Mínimo em Portugal. 20 anos de RMG/RSI* (setembro 2019), Lisboa, julho de 2021. Disponível em: https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/79620/RSI_20anos.pdf/8c2d70b1-6b80-4b3b-93dc-cb44d59be2c8

³⁴ Consultar: https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9iqf9/content/rendimento-social-de-inserc-8?filter=anual

³⁵ Comentário de Fernando Diogo ao Jornal Público: “Pobreza: quatro anos depois, os relatos de quem vivia do RSI”, Jornal Publico, 15 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.publico.pt/2024/06/15/sociedade/reportagem/pobreza-quatro-anos-relatos-vivia-rsi-2093908>

quem está acolhido temporariamente em respostas sociais. Em ambas as situações, o pedido pode ser feito 45 dias antes da saída/alta e recebem no mês da libertação/alta³⁶.

Num dos momentos de reflexão realizados³⁷ com profissionais que estão a aplicar a medida, há o entendimento de que *“Muita coisa se alterou na legislação”, mas “algumas coisas continuam a não ser claras (especificamente no que se refere a quem tem acesso, quem não tem, em que circunstâncias não tem)”*. É dado o exemplo das situações das pessoas que vêm de outros territórios, nomeadamente migrantes:

“são da CPLP, não são; vêm como estudantes e têm ou não têm direito (isto continua a não estar claro na lei).

Para nós isso está claro porque um jovem inserido numa família abrangida pelo RSI continua a ter direito. Está deslocado do seu agregado familiar por uma questão de estudo. Não carece de estar inscrito no IEFP e a família continua com esse seu filho deslocado, por uma questão de estudo, a fazer parte do seu agregado e a receber a parte que cabe a esse jovem no computo geral do RSI. Mas quando vem um jovem guienense, etc, uns que vêm para estudar e outros até como turistas, outros por uma questão de saúde, mas os que vêm para estudar, o seu território de origem não está no território nacional. Eles são maiores. Estão inscritos no IEFP. Se não têm constrangimentos para estarem inscritos no IEFP é porque têm condição para uma oferta de emprego, mesmo sendo estudante... Há muitas coisas que precisam ser esclarecidas, mesmo por força de lei.”

(Técnico do RSI)

A **ligação ao mercado de trabalho** é outra dimensão importante na medida que revela também obstáculos. O facto de se estar perante uma população com baixas qualificações dificulta também o acesso a emprego de qualidade e a uma redução do tempo de permanência na medida. No caso do interior do país, há ainda outros obstáculos que se prendem com a falta de emprego e uma maior dificuldade em orientar as pessoas para o mercado de trabalho, a falta de acesso a transportes e mesmo de acesso a outros serviços, como a habitação.

O emprego pode não ser a primeira resposta, mas sim a formação. No entanto, também aqui permanece a dúvida acerca da adequação da formação às necessidades das pessoas e dos territórios e acerca da qualidade da mesma. Acrescenta-se a isto o **acompanhamento individualizado**. A medida implica um **contrato de inserção e um gestor**, mas o acompanhamento tem, em muitos casos, de ser muito próximo e contínuo e as próprias equipas debatem-se com dificuldades e falta de recursos humanos.

É de realçar que, no âmbito do processo de transferência de competências para as Autarquias no domínio da ação social, a elaboração dos relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social, assim como a celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI, passam a ser da competência dos municípios. Neste último caso, os municípios podem contratualizar com as Instituições de solidariedade social ou equiparadas³⁸.

³⁶ Consultar: <https://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>

³⁷ No âmbito do preenchimento de um questionário sobre a implementação da Recomendação relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa, promovido pela EAPN Europa, foram realizadas algumas sessões de reflexão com beneficiários da medida RSI e profissionais que estão a implementar e a acompanhar a medida. Alguns dos testemunhos recolhidos foram integrados no Poverty Watch.

³⁸ Consultar: Decreto-Lei nº55/2020 de 12 de agosto. Disponível em: <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/acao-social/>

A inclusão pelo emprego é também uma visão restrita sobre a própria inclusão. Os beneficiários do RSI são muitas vezes acusados de serem subsidiodependentes e como não querendo trabalhar. Este estereótipo é frequentemente perpetuado (e tem sido ao longo dos anos) em discursos políticos e nos media. Na verdade, a inclusão no emprego é, por vezes, feita em empregos precários e/ou temporários que nem sempre permitem uma inclusão efetiva no mercado de trabalho. Outras vezes, as pessoas precisam de ver colmatadas outras necessidades que carecem igualmente de tempo.

“O trabalho foi sempre um pilar da luta contra a pobreza. A regeneração das pessoas não passa simplesmente por dar um rendimento. Passa por reabilitá-las em termos integrais para que possam reingressar na sociedade. O RSI também tem de ser trabalhado a par do trabalho com a reabilitação integral das pessoas. Tratar as pessoas como pessoas.”

(Maria d’Oliveira Martins)

A dimensão de trabalhar a pessoa no seu “todo” acaba por ser secundarizado pela dimensão mais económica da medida e por esta visão orientada para o mercado de trabalho que em grande parte das vezes não consegue integrar as pessoas.

Noutros casos, o estereótipo sobre a medida e os seus beneficiários surge também do desconhecimento que existe de que uma grande parte dos beneficiários do RSI são crianças, logo não podem trabalhar, ou pessoas com idades acima dos 55 anos, para as quais existe uma maior dificuldade de integração no mercado de trabalho. De qualquer das formas, este tem sido o estereótipo mais apontado aos beneficiários e que se vem acentuando:

“Eu entendo esses movimentos como o apelar daquilo que as pessoas querem dizer, mas que não se atrevem (...) Antes não havia [partidos de extrema-direita] e eu já ouvia chamarem-me malandro, vai trabalhar... Só que isso foi ampliado [agora] pelos mass media por causa da presença de um líder que faz muito barulho nos mass media (...) Agora estamos a viver outra situação nova, de pessoas contra outras pessoas.”

(António Monteiro, membro do Conselho Local de Cidadãos de Aveiro³⁹)

Os fatores que condicionam a inclusão pelo mercado de trabalho e a autonomização das pessoas são vários e da reflexão realizada junto de técnicos e beneficiários podemos destacar e resumir os seguintes:

Desde logo a desadequação da prestação. A prestação recebida não permite uma independência económica e muitas pessoas recorrem a biscates ou a trabalho não declarado para equilibrar o orçamento familiar. Esses biscates são feitos “às escondidas”, pois as pessoas têm receio de ficar sem o apoio. Os biscates são necessários, pois a inserção no mercado de trabalho – de qualidade – não é automática e porque as pessoas precisam de atender às necessidades diárias (alimentação, vestuário, habitação entre outras):

“O facto do rendimento ser muito baixo gera problemas em termos de pobreza. Não resolve o problema da pobreza. Torna as pessoas vulneráveis. Torna as pessoas suscetíveis a serem exploradas por outras.”

(Maria d’Oliveira Martins)

Consultar: EAPN Portugal, *A transferência de competências para as autarquias e entidades intermunicipais*. Em Análise nº 38, setembro de 2022. Disponível em: https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2022/09/Em-analise_n-38_2022.pdf

³⁹ António refere-se neste excerto ao tempo em que era beneficiário do RSI. Este testemunho faz parte do Podcast da EAPN Portugal Pobreza em Diálogo #1 Democracia e direitos sociais: marcos e conquistas (2ª temporada). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=HGorIjyHb14&list=PL4KUIFyxaRACGeF9bl_m5RXCBFwMYxE7j&index=2

“As pessoas valem-se dos biscates porque a medida é claramente insuficiente. As pessoas são consideradas incompetentes e preguiçosas. Não se informa sobre os biscates, pois estes são mesmo isso, biscates. Duram um ou dois dias e depois como é?”

“O que ganho do RSI é todo para a casa. Não fico com dinheiro nenhum para mim. Como é que eu me consigo governar o mês todo se não for fazendo uns biscates às escondidas?! Tenho amigos que vivem no campo e quando matam galinhas, dão-me uma galinha. Estou a ficar velho e já ninguém me dá emprego”.

(Membros do CLC)

Este último testemunho aponta um outro condicionalismo que se prende com o foco destas medidas demasiado centradas na ativação pelo mercado de trabalho e na verdade, o mercado de trabalho não é capaz de absorver pessoas com idade avançada (como indica o testemunho) e mesmo com outros problemas associados como a doença mental. Se se aliar a isso as situações de baixa escolaridade/baixas qualificações, percebe-se que muitas destas pessoas terão grande dificuldade em se empregarem e saírem da medida.

“A baixa escolaridade é um constrangimento na inserção laboral. Continuam a existir pessoas analfabetas sem possibilidade de inserção. Dantes o IEFP podia fazer cursos de alfabetização (...) Ao nível do centro de emprego não existe este tipo de cursos, só ao nível da educação”.

(Técnico do RSI)

A formação tem sido igualmente uma resposta, mas é importante perceber que tipo de formação está a ser dada a estes beneficiários e se responde às necessidades destes e dos territórios. Este estudo também está por fazer.

Uma outra dimensão prende-se com as pessoas que têm doença mental e que são “duplamente discriminadas” no acesso ao mercado de trabalho e para as quais não há nenhum tipo de resposta:

“Há também aqui as pessoas que têm doença mental e que nunca irão para emprego, mas não existe mais nenhum tipo de resposta de inserção para elas. Se fossem acompanhadas até poderiam inserir-se, mas não existe nenhuma resposta de apoio às pessoas com doença mental que vivem sozinhas – não precisam de estar institucionalizadas – mas não têm nada para fazer. Estas pessoas vão depender sempre da medida pois não têm rendimento, mas não têm outra resposta. Essas ficam na medida por 10€/15€ pois têm a medida do PSI – Prestação Social para a Inclusão - que pode acumular... Não é o emprego que é a saída destas pessoas. É outra coisa que não existe. Depois dizem: as pessoas não trabalham. Mas quem? Quem são essas pessoas? Este não é um grupo homogéneo”.

(Técnicos do RSI)

“As minhas faltas de oportunidades de trabalho também são formas de discriminação”⁴⁰

(Membro do CLC)

“Temos de ser realistas pois haverá sempre uma franja da população que por uma coisa ou outra não terá essa possibilidade, não vai ter inserção. Irá ficar sempre preso a uma medida.” Mas para as quais não há uma resposta adequada de inserção, apenas uma prestação. “Temos também um vazio em termos de respostas a dar a pessoas que não são empregáveis e que ficam num vazio de atividades”.

⁴⁰ Testemunho de um beneficiário do RSI com doença mental, mas integrado há vários anos num contrato emprego inserção, sem nunca lhe terem feito um contrato definitivo.

(Técnico do RSI)

Um outro fator prende-se com a desadequação das medidas ativas de emprego e precariedade laboral. Seja por falta de qualificações, por uma questão de idade, por situações de doença (em particular doença mental), por questões de falta de apoio no agregado ou por discriminação, os beneficiários do RSI são muitas vezes empurrados para empregos precários e/ou medidas de emprego que nem sempre lhes garantem a devida inclusão no mercado de trabalho:

“A medida é adequada ou não? O RSI beneficia a família sim, mas em termos de adequação está muito aquém. As medidas que temos para a inserção são muito transitórias. São situações de contrato emprego inserção (CEI)⁴¹ que são curtos, naquele período de tempo, e que não respondem. O que recebe é substancialmente maior do que se estivesse na medida, mas não resolve a fundo ao que era necessário que respondesse: uma empregabilidade. Eu continuo a ver assim: a inserção só é possível se houver efetivamente uma empregabilidade. E o trabalho for duradouro no tempo”.

(Técnico do RSI)

O que se verifica a maior parte das vezes é uma permanência das pessoas neste tipo de contratos CEI+ e a não oficialização de um contrato de carácter mais permanente. Percebe-se do contacto no terreno que as entidades optam por recorrer a estes contratos como forma de colmatar as suas lacunas em termos de mão-de-obra, mas, seja por falta de investimento, seja por dificuldades internas, acabam por não integrar as pessoas e contribuem para perpetuar a permanência destas na medida:

“temos também as instituições que estão sempre à espera dos programas específicos para... inserem uma pessoa e esta depois de já estar conhecedora da sua tarefa, etc pode não ter continuidade porque estão à espera de um novo programa. Tem de existir uma corresponsabilização dessa instituição que já recebe um nº de CEI, para ser essa a pessoa que fica. Não se pode experimentar mais uma, mais uma, infinitamente... Também da parte das pessoas há um desagrado em ficar assim sempre. É preciso perceber que o CEI implica não ter férias, não ter pagamento igual aos outros, etc. As pessoas querem mais se desempenham as mesmas funções”.

(Técnico do RSI)

“Eu faço o mesmo trabalho dos meus colegas, e eles têm oportunidades de se integrarem e eu não. Não tenho acesso a subsídio de férias, a seguros, etc e faço a mesma coisa. Isto é tudo muito precário”

(Membro do CLC)

“Temos também pessoas que, mesmo tendo limitações, estão a trabalhar há imenso tempo nas mesmas tarefas, que desempenham bem, mas nunca lhes fazem um contrato de trabalho. São duplamente discriminadas”.

(Técnica do NLI)

A dificuldade de acesso aos serviços - que nos fóruns de 2002 foram referidos como centrais à inclusão – continua a ser fator de exclusão. Portugal é um país bastante desigual do ponto de vista regional e isso impede o acesso aos serviços e, conseqüentemente a inserção laboral. Isto é

⁴¹ A medida CEI+ - Contrato Emprego-Inserção + destina-se a beneficiários do rendimento social de inserção e outros desempregados inscritos, não beneficiários de prestações sociais (in, <https://iefponline.iefp.pt/IEFP/eForms/medidasEmpregoInsercao2mais.jsp>)

É considerado trabalho socialmente necessário e o apoio que é dado contempla bolsa de ocupação mensal no valor do IAS (509.26€); despesas de transporte: refeição ou subsídio de alimentação por cada dia de atividade e seguro.

particularmente visível nas regiões rurais e do interior do país. Aceitar ou não um emprego pode estar dependente de se ter acesso a transporte público ou não, caso a pessoa não tenha carro próprio. Pode igualmente estar dependente de se ter acesso a uma creche para deixar os filhos (algo particularmente grave nas famílias monoparentais); o mesmo se aceitar um emprego implicar ir viver para outros locais onde aceder a habitação está dependente de existir habitação disponível ou ter dinheiro para alugar uma casa, ou então de ter acesso a um centro de saúde ou a uma escola. Todos estes elementos são tidos em conta quando se tem de decidir aceitar ou não um trabalho. O que nas zonas mais remotas do país assume um carácter mais penoso.

Um exemplo apontado na reflexão prendeu-se com as lacunas existentes em termos de mão-de-obra na área dos cuidados. Esta poderá ser uma área de investimento, envolvendo a capacitação/formação de beneficiários desta prestação. No entanto, alguns dos constrangimentos enumerados anteriormente impedem as respostas de inserção a este nível:

“Se calhar muitas das pessoas do RSI até estariam aptas para trabalhar nesta área das IPSS, mas temos o outro lado, é que muitas destas IPSS estão em freguesias afastadas dos centros urbanos com dificuldades de acesso e transporte. Porque para trabalhar na maioria destas IPSS, é preciso trabalhar por turnos, em horários que não são das 9h às 17h, o que implica que as pessoas tenham o seu próprio transporte. As pessoas do RSI não têm transporte próprio. Muitas vezes as IPSS são as únicas empregadoras nas freguesias e não existe mais nada. Para ir para lá trabalhar é preciso transporte. Isto é um constrangimento de inserir outras pessoas nas IPSS. Há que cruzar a procura com a oferta. Também não sabemos como ultrapassar isto”.

“Para além do transporte, a situação da habitação é um grande constrangimento. Mesmo que as pessoas queiram ir viver para uma aldeia que até tem oferta de emprego, não consegue porque não há habitação. Falta de casas e falta de transporte.”

“E a estas falhas junta-se a falta de outros serviços, etc: não acesso a uma creche, o não acesso à saúde... (...) As famílias monoparentais têm grandes dificuldades em aceitar trabalhos por turnos. Porque não têm com quem deixar as crianças”.

(Técnicos do RSI)

Por fim, volta-se a destacar a discriminação como fator que impede o acesso ao mercado de trabalho destes beneficiários. As pessoas têm um rótulo de que “não querem trabalhar”, mas nem sempre lhes dão trabalho. Se a isso, se associar o facto de pertencerem a uma etnia como a das comunidades ciganas, a situação é ainda mais complicada porque a discriminação estende-se não só ao mercado de trabalho, mas também a todo o outro tipo de serviços, como a habitação:

“Há pessoas que por vezes dizem eles não querem trabalhar. Mas nós dizemos ‘olhe precisa de uma empregada doméstica? Aceita uma destas pessoas?’ E a maior parte das vezes a resposta que temos é não. Algo não está bem. Se então são eles que não querem, mas se afinal há esta oportunidade, então não está no eles não quererem. Está na não aceitação por parte do outro. Tem-se sempre esta ideia de que as pessoas não desempenharão bem a sua função. Mas também não é por falta de formação. Porque muita desta gente tem estado recorrentemente em formação. Mas muitas vezes esta formação não é a adequada daquilo que será uma necessidade ou necessidades das pessoas para uma futura empregabilidade.”

(Técnico do RSI)

O RSI é das medidas mais permeáveis à **crítica social e ao estigma**. Isso, por si só, é um dos motivos que leva a que as pessoas não recorram à medida. A situação da cobertura e utilização (take-up/non take-up) do RSI é ainda pouco conhecida em Portugal e carece de um estudo amplo assente em

dados concretos, mas também com testemunhos de quem recebe a prestação e de quem implementa a medida. No caso do RSI, são recolhidos dados sobre o número de beneficiários/famílias, mas não existe uma base de dados comparativa da população portuguesa que nos permita perceber se a medida está a chegar a todas as pessoas potenciais beneficiárias da mesma. Este estudo, e, mesmo a existência de mecanismos de monitorização da medida, são de extrema relevância, particularmente neste momento em que se pretende melhorar a medida, ou promover uma prestação social única como o anterior Governo anunciou. Associado a isto prevalece também a complexidade da medida, tal como foi referido, e mesmo a falta de conhecimento ainda existente sobre a mesma. Carlos Farinha Rodrigues referia, em 2009, que a situação de non-take up em Portugal em 2006 poderia ser de 35%. Neste momento e com as várias alterações que a medida tem sofrido, esta percentagem pode ser maior ou menor.

O desconhecimento e a dificuldade de monitorização contínua desta medida, assim como todos os estereótipos associados à mesma, têm sido obstáculos à evolução da mesma e à sua maior eficácia e eficiência no combate à pobreza.

Consideramos que esta medida poderia ser complementada com algumas mudanças que passam por: reforço das equipas para promoverem um acompanhamento mais próximo e atento à complexidade dos problemas que as pessoas e as famílias enfrentam; capacitação das equipas em termos formativos; avaliações periódicas – participadas - da medida; revisão do valor da prestação e ajuste aos perfis dos beneficiários; redução da carga burocrática; revisão dos critérios de acesso de forma a promover uma maior cobertura da medida; avaliação do processo de transferência de competências para as autarquias nesta dimensão, com critérios e indicadores (quantitativos e qualitativos) transparentes; promoção de uma maior sensibilização da opinião pública dando voz às pessoas que beneficiam da própria medida⁴². A este nível, destacamos ainda a importância de se perceber o impacto das medidas a longo prazo na vida das pessoas. A realização de barómetros que pudessem acompanhar e avaliar estas realidades seria fundamental.

Novos desenvolvimentos em matéria de prestações mínimas

O **Pilar Europeu dos Direitos Sociais, e o respetivo plano de ação** apresentado em 2021, veio trazer uma maior atenção para o tema do rendimento mínimo. Não só a referência ao “rendimento mínimo adequado” é um dos princípios do Pilar (princípio 14), como também a Comissão se comprometeu em apresentar uma nova Recomendação a este nível.

A **Recomendação do Conselho relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa** foi apresentada em setembro de 2022 e adotada em janeiro de 2023 e pretende “combater a pobreza e a exclusão social, promovendo um apoio adequado ao rendimento, sobretudo o rendimento mínimo, um acesso efetivo a serviços facilitadores e essenciais para as pessoas que não dispõem de recursos suficientes e a promoção da integração no mercado de trabalho das que podem trabalhar, em linha com a abordagem de inclusão ativa”⁴³.

⁴² Consultar: EAPN Portugal, *Análise à recomendação do conselho europeu sobre Rendimento Mínimo Adequado para assegurar uma inclusão ativa*. Em Análise nº 40, março 2023. Disponível em: <https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2023/03/Em-analise-no40-EAPN-Portugal.pdf>

⁴³ Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10504>

O facto de ser uma recomendação torna o assunto mais “light” para os Estados membros pois o nível de compromisso destes últimos não é vinculativo. De qualquer das formas, a Comissão compromete-se a monitorizar a implementação da Recomendação e os Estados-membros devem dar conta da mesma. Ao nível nacional não existe informação sobre a adoção da recomendação e se estão a ser realizadas algumas diligências para se perceber o estado da arte.

O Pilar veio influenciar também o desenho de uma **Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030**⁴⁴, com metas nacionais a serem cumpridas até 2030, nomeadamente em termos de redução da pobreza (redução de 660 mil pessoas e de 170 mil crianças em situação de pobreza). No que se refere ao rendimento social de inserção, a Estratégia pretende “Reavaliar e aperfeiçoar o Rendimento Social de Inserção, de forma a assegurar a sua centralidade no quadro das políticas sociais de combate à pobreza, o aumento da sua abrangência, da sua eficácia e da sua eficiência”. É interessante referir também o Complemento Solidário para Idosos, uma vez que neste caso se prevê convergir o valor de referência do CSI com o limiar de pobreza⁴⁵, um objetivo cumprido este ano.

O plano de ação da Estratégia veio a ser apresentado em outubro de 2023⁴⁶, indicando 3 atividades para o cumprimento do objetivo:

- Realizar um estudo de avaliação do Rendimento Social de Inserção
- Reforçar o RSI retomando o processo de convergência com a pensão social
- Criar a prestação social única

Segundo o plano, o estudo de avaliação foi concluído em 2022, mas não temos acesso ao mesmo. Num dos momentos⁴⁷ de monitorização do plano de ação da Estratégia, é indicado que Portugal apresentou uma ficha sobre esta medida que integrou o relatório da Comissão e do Comité de Proteção Social de 2022 sobre o rendimento mínimo⁴⁸. Portugal estará agora a atualizar a ficha tendo por base a recomendação da Comissão, mas desconhecemos os procedimentos que estão a ser realizados nesse sentido.

A ficha de 2022 refere ainda no âmbito dos objetivos e tendências de reforma, que “em 2021, foi criado um centro de competências transversal para o planeamento, a política e a prospetiva na administração pública (PlanAPP); destina-se a reunir as competências de planeamento, conceção e inovação, para a avaliação de impacto ex ante e ex post, e para o acompanhamento e revisão das políticas públicas”. Uma estrutura que poderá ter um papel relevante no acompanhamento e melhoria de medidas desta natureza.

No caso da segunda atividade, a atualização do IAS permitiu aumentar o valor de referência do RSI em 2024 para 237.25€. A pensão social de velhice (outra medida de garantia de mínimos) é de 245.79€, à qual acresce o Complemento Extraordinário de Solidariedade⁴⁹, que varia de acordo com

⁴⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 184/2021 de 29 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/184-2021-176714553>

⁴⁵ Portaria nº 31-A/2023 de 19 de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.seg-social.pt/documents/10152/19842463/Portaria_31_A_2023.pdf/8b0f8da3-65f5-4a80-b0e1-a2df7bb59406

Tal como foi referido anteriormente, está em plano do Governo a convergência do valor com o limiar da pobreza.

⁴⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 126/2023 de 17 de outubro de 2023. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/resolucao-conselho-ministros/126-2023-222877162>

⁴⁷ A EAPN Portugal integra o Fórum Consultivo da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030.

⁴⁸ Social Protection Committee; European Commission, *The 2022 Minimum Income Report. Vol I e Vol. II*, september 2022. Disponíveis em: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=10438&langId=en>

⁴⁹ Consultar: <https://www.seg-social.pt/pensao-social-de-velhice1>

a idade (<70>). Segundo o plano de ação, esta convergência implica alterações legislativas e está prevista em 2024/2025.

No que se refere à terceira atividade, o Governo anterior iniciou um estudo, promovido pela OCDE, e financiado pela Comissão Europeia (*Technical Support Instrument*) para apoiar uma reforma no sentido da definição de uma prestação social única. O estudo visa:

- Informar e orientar o desenvolvimento de uma rede de segurança social única ao nível nacional;
- Reforçar a adequação e o alcance das redes de segurança social e reduzir a complexidade;
- Reduzir o risco de pobreza entre os beneficiários (contribuindo assim para a meta de redução da pobreza inscrita na Estratégia Nacional).

O estudo está a decorrer e promoveu numa primeira fase momentos de auscultação e debate junto das entidades da sociedade civil⁵⁰, entidades públicas e peritos. No entanto, com a mudança de Governo não sabemos se o estudo, uma vez concluído, será utilizado para promover esta reforma.

É de realçar também que a Estratégia Nacional reforça o papel do processo de transferência de competências para as autarquias no domínio da ação social, incluindo-o num objetivo estratégico que visa reduzir os fatores de maior vulnerabilidade, potenciados pelas características territoriais.

No que se refere a este processo de transferência de competências para as autarquias locais no âmbito da ação social (o RSI foi uma das medidas que sofreu essa mudança), a EAPN Portugal procurou em dois momentos distintos analisar as implicações desta transferência: em 2022 e agora em 2024. É notório que esta mudança na aplicação desta medida em concreto teve repercussões no modo de funcionamento das instituições, nomeadamente nas autarquias locais e IPSS's, mas também na relação dos beneficiários da medida com as equipas. A eficácia da medida depende em larga escala da forma de atuação das equipas no terreno e com este processo de transferência de competências fica evidenciado que o processo não é todo igual no território nacional. Trata-se de um processo recente que necessita de ser monitorizado e importa que o Instituto da Segurança Social possa ouvir todas as partes interessadas: autarquias, entidades do terceiro sector e beneficiários.

Outras medidas foram implementadas que visam atender ao rendimento das pessoas mais vulneráveis, em particular as crianças. A **Garantia para a Infância**, impulsionada também pelo Pilar, e a atualização do abono de família são exemplo disso. No relatório sobre o Estado da Nação e as Políticas Públicas⁵¹ é referido que quer a Garantia para a Infância, quer a revalorização do abono de família das famílias de baixos rendimentos “se não forem revistas para cobrir famílias com rendimentos próximos do limiar de pobreza (13.878€ anuais, em 2022, para uma família com 2 adultos e 2 crianças menores de 14 anos) e complementadas por outras, que elevem os rendimentos das famílias em situação de pobreza, não terão, contudo, impacto suficiente para atingir as metas da redução da pobreza infantil definida”⁵². Uma chamada de atenção que se aplica também a outras medidas como o RSI.

⁵⁰ A EAPN Portugal foi uma das entidades envolvidas.

⁵¹ Ricardo Paes Mamede (Coord.), *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2023: Reformas Estruturais*, julho de 2023. Disponível em: https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2023/07/19/1689768777356_WEB_2_IPPS_2023.pdf

⁵² Paulo Pedroso, “Proteção Social”, in Ricardo Paes Mamede, *Op. Cit.*, julho de 2023, p.48

No relatório disponível no site da Garantia para a Infância datado de março de 2024 podemos ler: “o PAGPI⁵³ 2022-2030 congrega e articula um quadro integrado de políticas públicas com o objetivo de lutar contra a pobreza e a exclusão social das crianças e dos jovens e assegura a progressiva concretização da Recomendação Europeia, garantindo o acesso das crianças e dos jovens em situação de pobreza a um conjunto de serviços essenciais”⁵⁴.

Segundo o Guia Prático da Segurança Social, a Garantia para a Infância é: “Um apoio em dinheiro pago mensalmente, que complementa o abono de família para crianças e jovens de modo a garantir o pagamento de um valor total de 122€ (incluindo o montante do abono de família)”. O montante a receber corresponde à diferença entre o valor do abono de família para crianças e jovens e o valor mensal da garantia para a infância, por forma a garantir o pagamento de um valor total de 122€.⁵⁵

Na implementação da Garantia para a Infância está implícita a necessidade de articulação intersectorial e, por isso está prevista uma forte ligação com o programa da rede social local tendo sido criados vários Núcleos Locais da Garantia para a Infância de nível concelhio.

No entanto, e dadas as metas definidas para redução da pobreza infantil até 2030, e tendo presente os últimos dados disponibilizados pelo Eurostat⁵⁶, o número de crianças em risco de pobreza monetária foi de 347 mil (inquérito 2023), mais 44 mil do que no inquérito anterior e mais 26 mil do que no inquérito de 2019. Houve uma redução entre 2021 e 2022, quando alcançou o número mais baixo de crianças em risco de pobreza, e um aumento grande em 2023, que implica um retrocesso a valores superiores ao inquérito de 2018. Esta situação leva-nos a questionar se as metas estabelecidas serão efetivamente cumpridas?!

⁵³ Significa o plano de ação.

⁵⁴ Garantia Infância. *Relatório Intercalar*, março de 2024, p.3. Disponível em: <https://www.garantiainfancia.gov.pt/documents/37502/40577/Relat%C3%B3rio+Intercalar+2024/d2c2eec7-3840-43a2-8fd3-25b0a2b84c79>

⁵⁵ Departamento de Comunicação e Contribuições, *Guia Prático da Garantia para a Infância*, Instituto da Segurança Social, I.P., 1 janeiro 2024. Disponível em: <https://www.seg-social.pt/documents/10152/19882026/4004%20-%20Garantia%20para%20a%20infancia/6126c563-7fcc-4695-a0f2-0b5af03c113d>

⁵⁶ Eurostat, *At risk of poverty rate slightly decreasing in 2023*. News articles, 19 June 2024. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240619-1>

Que mudanças são necessárias? Notas conclusivas

É indiscutível que as transferências sociais têm um impacto significativo na redução da taxa de risco de pobreza monetária que em 2022 foi de 17.0%. Antes de qualquer transferência social, a taxa de risco de pobreza seria de 41.8%. Essa percentagem reduz para 21.2% após as transferências relativas a pensões. No entanto, as transferências sociais relacionadas com a doença e incapacidade, família, desemprego e inclusão social contribuíram, nos últimos dados disponíveis, menos para a redução do risco de pobreza (4.2 p.p.)⁵⁷. Ou seja, medidas como o RSI, aqui analisadas, ainda estão longe de serem eficientes no combate à pobreza.

A EAPN Portugal já referiu múltiplas vezes que medidas como o rendimento mínimo devem ser adequadas, acessíveis e capacitadoras: “um meio de empoderamento da participação social das pessoas, bem como uma base para aceder a empregos sustentáveis e de qualidade. Esquemas de rendimento adequado devem estar aliados a serviços acessíveis e de qualidade”⁵⁸. Trata-se de melhorar o nível de adequação, aproximando-o do limiar da pobreza e tendo em conta o custo de vida, mas também de garantir as condições efetivas para uma inclusão plena, e digna, que vai para além da condição económica.

Existem, como se verificou anteriormente, aspetos estruturais inerentes às medidas do sistema não contributivo, tais como o RSI, que precisam de ser claramente identificados, analisados e revistos.

Mas as mudanças também devem acontecer do ponto de vista mais global. Desde logo, é necessário assumir a pobreza e o combate à pobreza como um desígnio nacional e perceber que a melhoria destas medidas é um investimento e não uma despesa. Investir na promoção da dignidade das pessoas é investir em toda a sociedade. A verdade é que o investimento nestas áreas ainda está aquém do necessário: segundo os dados do Eurostat⁵⁹, 0.2% do PIB é a proporção da despesa do Estado português com medidas de proteção social na área da exclusão social em 2021. Portugal é o 8º da UE27 com menor proporção de despesas com este tipo de medidas de proteção social. Para o total da UE27 a proporção de despesas com medidas de proteção social na área da exclusão social é de 0.7%.

Há igualmente todo um trabalho que deve ser feito em termos de sensibilização para o tema da pobreza e para as reais situações em que as pessoas vivem quando estão em pobreza. Alguns dos testemunhos anteriores são exemplo disso. Revelam, não só os estereótipos que a sociedade tem sobre estas medidas e os seus beneficiários, como também as visões estereotipadas que estão inerentes às medidas desta natureza. O valor do RSI é tão baixo porque há um receio “implícito” de que ao ser mais elevado as pessoas não queiram trabalhar. No entanto, a verdade é que esquemas de rendimento mínimo desadequados também prendem as pessoas na medida, ou seja, o receio

⁵⁷ Consultar: INE, *Rendimento e Condições de Vida 2023*, 27 de novembro de 2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=594931817&DESTAQUESmo_do=2

⁵⁸ Cátia Santos; Diogo Mazaron et al, *Diálogos sobre Pobreza: Atas do Congresso*, Porto, EAPN Portugal, 2022, p. 20. Disponível em: https://reapn-my.sharepoint.com/personal/comunicacao_eapn_pt/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcomunicacao%5Fpn%5Fpt%2FDocuments%2FEAPN%20Portugal%20Livro%20do%20Congresso%202022%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcomunicacao%5Fpn%5Fpt%2FDocuments&ga=1

⁵⁹ Eurostat, Social Protection (ESSPROS)

implícito torna-se real, mas as razões dessa situação não estão nas pessoas que beneficiam da medida, mas na forma como esta é pensada e desenhada.

Um outro aspeto a considerar prende-se com a multiplicidade de prestações que existem em Portugal e isso torna o próprio sistema complexo e pesado em termos de gestão. Mas esta multiplicidade prende-se com a falta de uma visão integrada sobre o combate à pobreza, a falta de atenção às suas causas, e com as diferentes visões políticas sobre o fenómeno e a forma de o combater. “A luta contra a pobreza é importante demais para que possa estar dependente de opções político-partidárias”⁶⁰, mas o que temos verificado ao longo dos anos é exatamente o contrário, quer ao nível nacional, quer ao nível europeu.

Diagnosticar a pobreza continua a ser uma tarefa complicada. Os dados da pobreza continuam desfasados no tempo e isso impacta a definição das metas. Veja-se as metas da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza que se referem a valores de 2019 e que, se não forem retificadas, não terão em conta o agravamento das condições de vida das pessoas nestes últimos anos. Definem-se políticas com o mesmo problema e sem processos de monitorização e avaliação. Defende-se a participação da sociedade civil, mas os processos participativos não são contínuos e estruturados ao longo do tempo e têm poucos impactos (ou nenhuns) na revisão das políticas.

Sem medidas preventivas e medidas que incidam nas causas da pobreza, os números de pessoas que estão nesta situação permanecem pouco alterados ao longo do tempo. Em momentos de crise, as pessoas em situação de pobreza acabam por ser mais penalizadas, pois não são criadas as condições para resistir a estas situações.

Por fim, há uma mudança simbólica que deve ser feita e que se prende com o próprio conceito de mínimos. Portugal mudou o nome da medida do Rendimento Mínimo Garantido, para Rendimento Social de Inserção. Como foi referido, essa mudança teve outras razões, mas a noção de mínimo permanece, pois estamos perante o esquema nacional de rendimento mínimo e a própria Recomendação europeia visa a promoção de um rendimento mínimo adequado. O conceito de adequado é importante, mas é ambíguo no seu significado e no seu cálculo. Com a procura de garantir mínimos, nunca será possível quebrar ciclos de pobreza. A mudança deveria ser para dignidade, pois o objetivo do combate à pobreza deve ser de promoção de uma vida digna e de dignificação da pessoa na sua plenitude - um princípio que deveria estar na base de todas as medidas que visam combater a pobreza.

⁶⁰ Cátia Santos; Digo Mazon et al, *Op. Cit.*, Porto, EAPN Portugal, 2022, p. 149. Disponível em: https://reapn-my.sharepoint.com/personal/comunicacao_eapn_pt/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcomunicacao%5Ffeapn%5Fpt%2FDocuments%2FEAPN%20Portugal%20Livro%20do%20Congresso%202022%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcomunicacao%5Ffeapn%5Fpt%2FDocuments&ga=1

Recomendações

- O Ser Humano precisa de estar no centro das decisões. Decisões estas que são tomadas em áreas centrais às suas vidas e que não são unicamente económicas, mas sociais e, sobretudo, humanas. As preocupações económicas são cada vez mais as que movem os países, as que se colocam à frente no processo de tomada de decisão, mas embora sejam importantes, nem sempre refletem uma preocupação social e isso tem um impacto humano considerável, que tem na pobreza a expressão mais dramática. É necessário desenvolver um novo paradigma que tenha como foco central e primeiro o desenvolvimento integral do ser humano.
- O plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais será avaliado em 2025 e num contexto de uma nova Comissão cuja presidente destacou a necessidade de se definir uma Estratégia Europeia de Combate à Pobreza. A melhoria dos sistemas de proteção social e dos esquemas de rendimento mínimo devem ser um dos objetivos dessa Estratégia. É fundamental garantir maior investimento político, social e financeiro para melhorar estas medidas, tornando-as eficazes no combate à pobreza.
- Importa investir numa maior sensibilização pública sobre o tema da pobreza, do que é viver em situação de pobreza e de como se deve combater o fenómeno. A pobreza é multidimensional e requer uma resposta integrada a vários níveis, envolvendo também toda a sociedade e os seus atores. Neste momento, assiste-se a uma narrativa de culpabilização das pessoas por se encontrarem em situação de pobreza e a estereótipos que as desvalorizam e poem em causa o acesso aos seus direitos. É necessário promover uma narrativa de inclusão, que envolva todos os atores, desde os media, passando pelas entidades e profissionais e os próprios decisores políticos.
- A participação das pessoas que vivem numa situação de pobreza é um princípio estratégico de combate à pobreza e deve ser assumida como uma metodologia de trabalho. Isso significa que a participação das pessoas deveria ser garantida desde o momento da definição das políticas, passando pela sua monitorização, implementação e avaliação.
- Seria fundamental criar um fórum nacional composto por pessoas em situação de pobreza que pudessem monitorizar e avaliar as medidas que a elas são dirigidas. Este fórum poderia ser chamado também a integrar comissões e/ou plataformas nacionais que existem em áreas temáticas centrais à vida das pessoas.
- É necessário promover a criação de mecanismos de *Poverty proofing* no sistema legislativo português. Há que sensibilizar os atores políticos para a importância do objetivo do combate à pobreza e legislar um mecanismo que permita avaliar novas medidas de política pública tendo em conta o seu impacto (positivo, negativo ou nulo) no combate à pobreza.
- A medida do Rendimento Social de Inserção deve ser avaliada de forma participada por quem a implementa e por quem a recebe. É fundamental identificar claramente as lacunas da medida e apresentar propostas de melhoria. Esta avaliação é central caso seja criada uma Prestação Social Única que irá absorver também o RSI.
- O processo de transferência de competências para as Autarquias no âmbito da ação social precisa de ser monitorizado e avaliado. É fundamental que esta avaliação seja participada

envolvendo todas as partes interessadas: autarquias, entidades do terceiro sector e beneficiários.

- Os baixos salários e a precariedade laboral estão entre as causas estruturais da pobreza, que a par de outras como as baixas prestações sociais e a falta de acessibilidade a serviços de qualidade “aprisionam” as pessoas em ciclos viciosos de pobreza por longos períodos de tempo. Qualquer investimento na melhoria de medidas como o RSI deve ser acompanhado por outros investimentos em dimensões essenciais à inclusão das pessoas que estão numa situação de vulnerabilidade.
- É fundamental criar roteiros ao nível local com o objetivo de definir estratégias localizadas de combate à pobreza, que possam diagnosticar as problemáticas ao nível daquele território e delinear planos de intervenção que incidam na resolução das mesmas.

Bibliografia

Documentos

AIRES, Sérgio (Coord.), *Activar a Participação – um processo em construção*, Redacção nº 2, REAPN, Porto, 2004

CAPUCHA, Luis Miguel (coord.), *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, 1998

Decreto-Lei nº55/2020 de 12 de agosto

Departamento de Comunicação e Contribuições, *Guia Prático da Garantia para a Infância*, Instituto da Segurança Social, I.P., 1 janeiro 2024

EAPN Portugal, *A transferência de competências para as autarquias e entidades intermunicipais*. Em Análise nº 38, setembro de 2022

EAPN Portugal, *Análise à recomendação do conselho europeu sobre Rendimento Mínimo Adequado para assegurar uma inclusão ativa*. Em Análise nº 40, março 2023

European Commission, *2024 Country Report – Portugal*, Brussels, 19.6.2024 SWD(2024) 622 final

Eurostat, *At risk of poverty rate slightly decreasing in 2023*. News articles, 19 June 2024

Eurostat, *General Government expenditure by function*, last update 22/07/2024

Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion in 2023*, 12 June 2024

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP); Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), *Rendimento Mínimo em Portugal. 20 anos de RMG/RSI* (setembro 2019), Lisboa, julho de 2021

Garantia Infância, *Relatório Intercalar*, março de 2024

INE, *Estimativas mensais de emprego e desemprego, maio de 2024*, 1 de julho de 2024

INE, *O nível de escolaridade é maior, e o risco de pobreza menor, para aqueles que, aos 14 anos, viviam com progenitores que tinham concluído o ensino superior*, 8 de março 2024

INE, *O risco de pobreza da população desempregada foi cinco vezes o da população empregada*, 20 de fevereiro de 2024

INE, *Rendimento e Condições de Vida 2023*, 27 de novembro de 2023

Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho

Lei nº 13/2003, de 21 de maio

MAMEDE, Ricardo Paes (Coord.), *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2023: Reformas Estruturais*, julho de 2023

PEDROSO, Paulo, “Proteção Social”, in MAMEDE, Ricardo Paes, *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2023: Reformas Estruturais*, julho de 2023, pp. 45-52

PEREIRINHA, José António e PEREIRA, Elvira (coord.), *Regime de Mínimos Sociais em Portugal. Evolução do discurso político e das políticas*, Edições Almedina, Coimbra, 2022

Resolução do Conselho de Ministros nº 126/2023 de 17 de outubro de 2023

Resolução do Conselho de Ministros nº 184/2021 de 29 de dezembro de 2021

SANTOS, Cátia; MAZARON, Diogo et al, *Diálogos sobre Pobreza: Atas do Congresso*, Porto, EAPN Portugal, 2022

Social Protection Committee; European Commission, *The 2022 Minimum Income Report. Vol I e Vol II*, september 2022

Páginas web:

www.cfp.pt/pt

www.diariodarepublica.pt/dr/home

www.eapn.eu

www.eapn.pt

www.ec.europa.eu/eurostat

www.expresso.pt

www.iefp.pt

www.ine.pt

www.publico.pt

www.seg-social.pt

www.dgaep.gov.pt/

<https://on.eapn.pt/>

www.garantiainfancia.gov.pt/

Podcast da EAPN Portugal *Pobreza em Diálogo* – “Democracia e direitos sociais: marcos e conquistas”
Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=HGorIjyHb14&list=PL4KUIFyxaRACGeF9bl_m5RXCBfwMYxE7j&index=2



EAPN Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
4200/218 Porto
Tel: 225420800
Email: geral@eapn.pt
<http://www.eapn.pt>