Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Fernandes, José Augusto Torres, 1965-

RSI : inserção ou dependência?

http://hdl.handle.net/11067/491

Metadados

Data de Publicação 2013-10-11

Resumo O presente trabalho parte de um tema que actualmente tem sido aspecto central de múltiplas discussões, a medida de Politica Social, Rendimento Social de Inserção. O espírito e a contemporaneidade do debate sobre esta medida que tenta responder aos fenómenos da pobreza e da exclusão social, os seus mecanismos e dinâmicas, situam-se muitas vezes num nível discursivo de argumentação e defesa de posições ideológicas. Esta situação acaba por condicionar a análise sobre este campo da vida social, actu...

Palavras Chave Rendimento mínimo garantido - Portugal, Integração social - Portugal, Portugal - Política social

Tipo masterThesis

Revisão de Pares Não

Coleções [ULL-ISSSL] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-26T19:29:15Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A D E L I S B O A

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa

Mestrado em Serviço Social

RSI: inserção ou dependência?

Realizado por:
José Augusto Torres Fernandes
Orientado por:
Prof. Doutor Joaquim Manuel Croca Caeiro

Constituição do Júri:

Presidente:	Prof.ª Doutora Marina Manuela Santos Antunes
Orientador:	Prof. Doutor Joaquim Manuel Croca Caeiro
Arguente:	Prof. Doutor Henrique Manuel Marques Joaquim

Dissertação aprovada em: 7 de Novembro de 2012

Lisboa

2012

UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa

Mestrado em Serviço Social

RSI: inserção ou dependência?

José Augusto Torres Fernandes

Lisboa

Setembro 2012

UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa

Mestrado em Serviço Social

RSI: inserção ou dependência?

José Augusto Torres Fernandes

Lisboa

Setembro 2012

José Augusto Torres Fernandes

RSI: inserção ou dependência?

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Doutor Joaquim Manuel Croca Caeiro

Lisboa

Setembro 2012

Ficha Técnica

Autor José Augusto Torres Fernandes

Orientador Prof. Doutor Joaquim Manuel Croca Caeiro

Título RSI: inserção ou dependência?

Local Lisboa

Ano 2012

Mediateca da Universidade Lusíada de Lisboa - Catalogação na Publicação

FERNANDES, José Augusto Torres, 1965-

RSI : inserção ou dependência? / José Augusto Torres Fernandes ; orientado por Joaquim Manuel Croca Caeiro. - Lisboa : [s.n.], 2012. - Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa.

I - CAEIRO, Joaquim Manuel Croca 1961-

LCSH
1. Rendimento mínimo garantido - Portugal
2. Integração social - Portugal
3. Portugal - Política social
4. Universidade Lusíada de Lisboa. Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa - Teses
5. Teses - Portugal - Lisboa

1. Guaranteed annual income - Portugal
2. Social integration - Portugal
3. Portugal - Social policy
4. Universidade Lusíada de Lisboa. Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa - Dissertations
5. Dissertations, Academic - Portugal - Lisbon

LCC
1. HV348.F47 2012

"O único homem que nunca comete erros é aquele que nunca faz nada. Não tenha medo de errar, pois aprenderá a não cometer duas vezes o mesmo erro."

Theodore Roosevelt

AGRADECIMENTOS

Torna-se imperativo, neste momento, agradecer a algumas pessoas que tornaram possível o trabalho de pesquisa resultante na Tese ora sustentada. Embora sabendo que alguém importante possa não constar neste rol, quero agradecer profunda e gratamente, às pessoas que seguem:

Aos meus pais, Rafael e Emília, pelos ensinamentos e educação que me propiciaram, pois sem os meus primeiros estudos, não estaria hoje nesta fase do meu tardio percurso académico, a eles, a minha eterna gratidão.

À minha esposa, companheira incondicional, amante de sempre e Mulher verdadeira, por ter acreditado em mim e no meu trabalho, oferecendo o sacrifício do seu tempo, assumindo inúmeras vezes o peso de uma maternidade já difícil e de uma paternidade, consequência deste meu trabalho. À minha filha Carolina, mesmo não entendendo porque muitas vezes passava serões só com a mãe, poderá ser este um meio de lhe demonstrar que é sempre possível reencontrarmo-nos com os nossos sonhos. Irei recompensar-te com o meu tempo e atenção a partir de agora. A estas duas mulheres, que somente elas sabem das longas horas furtadas de convívio em prol da pesquisa e do estudo, o meu agradecimento mais profundo.

A todos os meus colegas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, às Diretoras da DIASL Centro Ocidental, Dra. Fernanda Martins e Dra. Etelvina Ferreira à Diretora da DIASL Norte, Dra. Paula Morais, às Coordenadoras de NLI da DIASL Centro Ocidental, Dra. Isabel Godinho e Dra. Helena Martins, que disponibilizaram o seu tempo, conhecimentos e experiência de forma espontânea e voluntária.

A todos os Professores que me acompanharam a minha formação e em especial ao Professor Doutor Joaquim Caeiro, meu orientador, pelas sugestões, críticas, dedicação e elevado rigor que dedicou, tornando assim possível a realização este trabalho.

OBRIGADO A TODOS!

INDICE

Introdução

1. Enquadramento Teórico ……...…… 3

1.1. Politicas Públicas e Politicas Sociais ……. 3

1.2. A Pobreza e Exclusão Social ……. 5

1.3. Politica Social e Inserção Social / Integração Social ……..... 10

1.4. Ética do Serviço Social no RSI ……..... 12

2. Enquadramento Metodológico ……...……...…. 13

2.1. Unidade Análise e Objecto Empírico ……..…… 14

2.2. Orientação da Investigação ……..…… 16

2.3. Tratamento e sistematização dos dados ……..……. 19

3. O Estado Providência no contexto de qualidade do bem-estar social …… 21

3.1. Génese e desenvolvimento do Estado Providência ……..…… 21

3.2. Os Modelos de Welfare State ……..……..... 23

3.3. Modelo Social Europeu ……..……. 26

4. O Rendimento Mínimo Garantido/ Rendimento Social de Inserção ……..…. 29

4.1. Percurso histórico RMG – RSI …… 29

4.1.1. Enquadramento e Génese do RMG …….. 29

4.1.2. Principais mudanças nos princípios da medida ……...……. 30

4.2. As diferentes realidades do Rendimento Social de Inserção na Europa ……. 33

4.3. Actualidade da medida ……...…. 40

4.3.1. Em Portugal ……..…… 40

4.3.2. Nas freguesias do Estudo ……..…… 44

4.4. As Equipas NLI na operacionalização do Rendimento Social de Inserção …… 48

4.5. A última alteração legislativa …….. 49

5. O Serviço Social e o Rendimento Social de Inserção …… 50

6. Apresentação e análise dos resultados ……..…….. 53

6.1. Nas freguesias do estudo ……. 53

6.2. Na Direcção Acção Social Local Centro Ocidental da SCML ……...……. 70
6.3. No Concelho de Lisboa ……..……. 72
7. Avaliação ……...……. 76
Notas Finais …….……. 78
Bibliografia ……...…… 80

INDICE DE GRÁFICOS, FIGURAS E TABELAS

Gráfico 1 – Distribuição de prestações de RSI activas a 31 de Dezembro de 2011, por Freguesias no Concelho de Lisboa ……...… 15
Gráfico 2 – Tipo de agregado familiar ……...……. 44
Gráfico 3 – Nº elementos do agregado familiar ……..…… 45
Gráfico 4 – Distribuição dos beneficiários por idade …….. 45
Gráfico 5 – Situação habitacional ……..……. 46
Gráfico 6 – Habilitações literárias dos beneficiários …….. 46
Gráfico 7 - Situação dos beneficiários perante o trabalho ……..…… 47
Gráfico 8 – Distribuição das acções por área de inserção ……...…… 47
Gráfico 9 – Acções não iniciadas ……...……...…….. 47
Gráfico 10 - Tempo na medida ……..…….. 48
Gráfico 11 - Idade dos Técnicos de acompanhamento ……..…….. 53
Gráfico 12 – Nº de anos a trabalhar no RSI ……..…… 54
Gráfico 13 – Distribuição dos Técnicos por Freguesia ……..…….. 54
Gráfico 14 – Designação da medida …… 55
Gráfico 15 - Efeifos da medida nos beneficiários ……...…… 55
Gráfico 16 – Tempo ideal na medida ……..……. 59
Gráfico 17 – Área de incumprimento por via das estruturas ……...…… 64
Gráfico 18 – Área com maior grau de cumprimento de acções ……..…… 65
Gráfico 19 - Área com menor grau de cumprimento ……..……. 66

Figura 1 – Distribuição das Freguesias do Concelho de Lisboa, pelas 4 Direcções de Acção Social Local da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ……..…… 14

Tabela 1- Designação, princípios e destinatários das medidas de Rendimento Mínimo na Europa ……..…… 34
Tabela 2 - Beneficiários com processamento de Rendimento Social de Inserção (Dezembro 2011) …….……. 41
Tabela 3 - Valor médio da prestação de RSI, por beneficiário (Dezembro 2011) ….…… 42
Tabela 4 - Famílias com processamento de Rendimento Social de Inserção (Dezembro 2011) 43
Tabela 5 - Acções não iniciada**s** ……..……. 47
Tabela 6 - Idade dos Técnicos de acompanhamento ……..….. 53
Tabela 7 - Nº de anos a trabalhar no RSI ……..…..….. 54
Tabela 8 - Distribuição de Técnicos por Freguesia ……..…… 54
Tabela 7 - O que se diz sobre o Rendimento Social de Inserção ……..…… 56
Tabela 8 - Um olhar sobre a vertente da inserção ……..……. 60
Tabela 9 - Um olhar sobre a vertente da dependência …….…….…….. 67

RESUMO

O presente trabalho parte de um tema que actualmente tem sido aspecto central de múltiplas discussões, a medida de Politica Social, Rendimento Social de Inserção. O espírito e a contemporaneidade do debate sobre esta medida que tenta responder aos fenómenos da pobreza e da exclusão social, os seus mecanismos e dinâmicas, situam-se muitas vezes num nível discursivo de argumentação e defesa de posições ideológicas. Esta situação acaba por condicionar a análise sobre este campo da vida social, actuando, quer como mecanismo inibidor de uma análise científica, quer como meio de defesa do próprio campo. Pretende-se assim percepcionar o "olhar dos Técnicos, sobre as vertentes "inserção" e dependência dos beneficiários da medida de Politica Social RSI.

Ao nível metodológico, optou-se por uma estratégia central de índole qualitativa, complementada por outra, de natureza quantitativa, tendo sido realizada uma recolha de dados dos processos familiares de beneficiários de RSI, acompanhados pelo Atendimento Social da DIASL Centro Ocidental da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, fazendo assim a caracterização dos agregados apoiados por esta medida. Posteriormente foram efetuadas entrevistas a Diretores de Serviço desta Instituição, que foram permitindo validar informação e alargar o estudo até à dimensão geográfica do Concelho de Lisboa.

Estabeleceu-se uma relação entre os resultados obtidos na investigação e conhecimento adquirido sobre o tema, analisando o ponto de vista dos profissionais e do Serviço Social no acompanhamento da execução do RSI, face às vertentes de inserção e dependência dos beneficiários face à medida, onde se pretende a elaboração de um conhecimento sistematizado e estruturado sobre estas realidades sociais, quase sempre envolvidas num manto de subtis aparências e dissimulações.

ABSTRACT

The current dissertation covers the Social Policy topic of Social Insertion Income, a topic that has recently been a key theme of several debates. The spirit and contemporary nature of the debate on this topic, that tries to respond to the phenomenon of poverty and social exclusion, its mechanics and intricacies, is many times argumentative in nature and results in using ideological positions as a defense. This situation ends up having an impact on the analysis of this type of social existence by being an inhibitor to the use of scientific analysis in the debate on this matter. Therefore, one looks to interpret the points of view of the experts on insertion and the dependency of RSI social policy benefits.

In terms of research methodology, we opted for a qualitative strategy, complimented by one that was quantitative in nature. This was completed by gathering examples of processing for families receiving RSI benefits, accompanied by the Social Reception at the DIASL Centro Ocidental of Santa Casa da Misericórdia de Lisboa and making a conclusion based on aggregating the reviewed information. Afterwards, interviews were held with the service directors of this Institution to validate the findings and further broaden the study to encompass the geographical area of Lisbon.

We established a relationship between the results obtained in the investigation and acquired knowledge of the topic by analyzing the points of view of the professionals, the Social Work execution of insertion benefits, the dependency of many by those benefits, and the method used where one can elaborate on a systemic and structured understanding of these social realities, that are almost always involved in a mantle of subtleties.

PALAVRAS-CHAVE

- ✓ **Pobreza**
- ✓ **Exclusão social**
- ✓ **Inserção social / integração social**
- ✓ **Políticas sociais**
- ✓ **Serviço Social**

LISTA DE ABREVIATURAS

CEE- Comunidade Económica Europeia

DIASL – Direção de Acão Social Local

IEFP- Instituto de Emprego e Formação Profissional

INE - Instituto Nacional de Estatística

IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISS - Instituto da Segurança Social

NLI - Núcleo Local de Inserção

ONG - Organização não-governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PNAI - Plano Nacional de Acão para a Inclusão

REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI - Rendimento Social de Inserção

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

UE- União Europeia

INTRODUÇÃO

O trabalho de dissertação aqui apresentado sob o título **RSI – inserção ou dependência**, tem como objetivo percepcionar o "olhar dos Técnicos, sobre as vertentes "inserção" e "dependência" dos beneficiários da medida de Política Social Rendimento Social de Inserção.

A avaliação de políticas públicas constitui hoje um imperativo nas sociedades contemporâneas, quer pela análise dos objectivos que estão na sua génese, e que pretendem ser garantia e promoção do bem-estar social, quer pelo conhecimento que produz ao nível da compreensão dos factores que interferem na produção dos fenómenos sociais, quer pela qualificação das respostas (técnicas, organizacionais e políticas) aos problemas sociais.

No entendimento da avaliação como processo de construção de conhecimentos e campo de saberes e de métodos científicos, pretende-se nesta sub-linha de investigação aprofundar o referencial teórico-metodológico da avaliação das políticas públicas em articulação com o desenvolvimento de avaliações de processos de implementação, gestão e eficácia das políticas públicas sociais

Os últimos trinta e cinco anos não encontram paralelo na história portuguesa em termos de desenvolvimento do conjunto das políticas sociais. A transição para a democracia, seguida do processo de integração europeia, consolidaram um património social que tinha no passado, e em alguns casos, uma natureza residual e, noutros, particularista.

Se, na Europa a que passámos a pertencer, o desenvolvimento dos Estados Providência coincidiu com um período de crescimento económico significativo, acompanhado por um grande dinamismo do mercado de trabalho e por condições socio-demográficas favoráveis, em Portugal o mesmo processo ocorreu num contexto de enorme pressão orçamental e com um mercado de trabalho em depressão. Contudo, este contexto encontrou na integração europeia um importante mecanismo de compensação. Por um lado, os recursos financeiros disponibilizados permitiram o desenvolvimento de políticas sociais até aí marginais; e por outro, a adesão à então CEE coincidiu com um período de aprofundamento da integração social europeia, que teve particular impacto nos novos Estados-Membros, por via da disseminação de princípios cognitivos, e também ideológicos, sobre o modo como os Estados-membros deveriam organizar e implementar as suas políticas sociais.

Neste campo, o Rendimento Social de Inserção (RSI), ganha uma importância capital, visto ter sido implementado como uma forma de corresponder às preocupações que a Comunidade Europeia, teve a partir de 1992, e em Portugal a partir de 1996, perante o aumento dos fenómenos da pobreza e exclusão social, aparecendo inicialmente com a designação de Rendimento Mínimo Garantido (RMG), sendo depois renomeado para RSI.

O RSI surge então como uma medida de política, que tem como compromisso, fomentar a autonomia dos cidadãos e o seu direito à inclusão. Surge como uma vontade colectiva de combater a pobreza e de promoção de uma sociedade mais justa e solidária.

A intervenção, no âmbito do RSI, pressupõe uma reflexão em torno das questões ligadas ao desenvolvimento pessoal (satisfação das necessidades básicas da população abrangida) e desenvolvimento local (progressiva inserção, laboral, social e comunitária).

Segundo Edmundo Martinho, Ex-presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P.,"…*Portugal já alcançou uma fase de maturidade no que respeita à prestação, mas tem de dar passos maiores em termos de inserção…*"[1], deste comentário, urge analisar qual a perspectiva dos técnicos que acompanham a execução da medida e tentar entender os motivos pelos quais o objectivo desta não é atingido em pleno.

Perante a realidade actual, onde se constacta uma forte mudança na conjuntura da realidade económica e social, associada a uma alteração dos critérios de atribuição da medida.

Perante a implementação de medidas de austeridade, torna-se pertinente analisar o debate em torno do RSI, onde se invoca todo um processo de acomodação dos beneficiários na medida, ligado ao excessivo montante que é pago, à pouca disponibilidade para o trabalho à fiscalização da mesma, não esquecendo que todo o trabalho feito no âmbito do RSI, passa pelo direito dos beneficiários a "sair da prestação".

[1] http://static.publico.clix.pt/pesoemedida/noticia.aspx?id=1369449

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1.1. Politicas Públicas e Politicas Sociais

Quando falamos de Política podemos estar-nos a referir a conceitos distintos, do que é exemplo a tríade de vocábulos usados na lingua inglesa.

A política enquanto estrutura (*polity*) refere-se ao modo segundo o qual uma determinada comunidade organiza a sua actuação política, ou seja, as estruturas permanentes que a constituem, como as instituições ou regras pelas quais se regem os comportamentos políticos. Neste sentido, é possível tomar como objecto de estudo nesta dimensão da política a análise do Estado e outras formas de organização política, das instituições estatais e das organizações políticas internacionais.

Por outro lado, quando falamos de política podemos estar-nos a referir ao processo (*politics*), isto é, à sequência de condutas, individuais e colectivas, que estão dinamicamente encadeadas. Numa análise que tem em conta o processo da política, pretende-se estudar os comportamentos dos diferentes actores (como os partidos, as associações ou os próprios cidadãos), examinando as suas motivações e formas de intervenção.

Por último, podemos olhar para a política como resultado (*policy*). As respostas que a combinação entre a estrutura e o processo dá a cada conflito, em forma de decisões, constituem o produto final da política. Este produto final tem a função de regular a vida colectiva e as diferentes tensões que daí advêm. A análise centra-se, então, no grau de incidência da política nas relações sociais e nos momentos conflituosos, ou seja, o que é a política capaz de trazer à coesão da sociedade. Quando nos referimos a esta dimensão da política usamos o termo Políticas Públicas.

A crise do Estado-Providência está na origem da análise das políticas públicas. Especialmente a partir da década de 70, o contrato social, subjacente aos Estados democráticos europeus, foi fortemente questionado tanto por excluir grupos e questões sociais importantes (por exemplo, os imigrantes e a diversidade cultural) como por incluir outros grupos, subordinando-os a formas de inclusão destituidoras de poder, como é o caso das mulheres.

A tensão entre os pilares do Estado moderno aumentou e os sinais do esgotamento do modelo político-administrativo, que serviu de referência ao desenvolvimento da sociedade no pós-guerra,

foram-se evidenciando com nitidez. O ponto de viragem situa-se em 1975, quando a Comissão Trilateral publicou o seu relatório sobre a crise da democracia, em que se afirma que as democracias estavam em crise porque se encontravam sobrecarregadas com direitos e reivindicações e porque o contrato social era demasiado inclusivo[2]

Dirigidas para grupos sociais específicos (jovens e idosos, por exemplo) ou a contextos territoriais concretos, as políticas sociais correspondem a formas de compensação que inibam formas extremas de exclusão social. Estas devem assumir-se de forma tão multidimensional quanto a multidimensionalidade das situações que visam combater.

"As Políticas Públicas são as políticas de governo orientadas à priorizar o atendimento das funções típicas do Estado, tais como: segurança, justiça, educação, saúde, combate à pobreza – melhor e mais justa distribuição de renda. São, na verdade, instrumentos que o governo possui para tentar minimizar as disparidades sociais."[3]

A análise do conceito de politica pública permite diferenciá-lo do conceito de politica social, permitindo entender a que tipo de entidade existe referência. As politicas públicas podem ser entendidas como "...o resultado da actividade de uma autoridade provida de poder politico e de legitimidade institucional."[4]

"As políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas inter-relacionadas"[5]

Política Social é, na contemporaneidade, um instrumento estratégico que os governos usam para assegurar a luta pela conquista, exercício e manutenção do poder político. É também uma estratégia, perante a qual, se concretizam uma infinidade de políticas sociais, cujo elemento táctico pressupõe a Intervenção Social corrigindo as designadas "falhas de mercado".

---

[2] SANTOS, Boaventura S. (2006). *A Gramática do Tempo: Para uma Nova Cultura Política. Para um Novo Senso Comum*. Vol. 4. Porto: Edições Afrontamento. p.375

[3] FUNLYSSES (2001) Administração de Políticas Públicas. Fundação Ulysses Guimarães (Série Estudos Políticos-Painel IV), Paraíba p.13

[4] CAEIRO, Joaquim Croca (2008), *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. p.95

[5] A relação de uma melhoria das condições de vida com ao acesso a liberdades, está relacionada com as idéias de Amartyan Sen(2000), quando este identifica cinco tipos distintos de liberdade: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, que podem complementar uma a outra, reforçando a sua importância conjunta, como fins primordiais do desenvolvimento, também os meios principais.

Podemos deste modo, encarar a Política Social, como um instrumento do Estado para promover a sua intervenção no mercado, essencialmente, no domínio político social, cuja concretização em maior ou menor grau, é resultado da complexidade da sua dinâmica ideológica.

As políticas sociais públicas aparecem, como um importante factor de compensação dos grupos sociais vulneráveis e de equilíbrio entre estes e os grupos mais beneficiados da sociedade.

Entende-se *"Política Social como a forma de actuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização em sociedade"*[6].

Em sentido idêntico, entende-se *"Política social como o conjunto de políticas públicas com finalidades sociais destacando as actuações do Estado...na prossecução de objectivos sociais para os indivíduos que pertençam a uma dada sociedade."*[7] Ou seja, a Política Social identifica-se sobretudo pela sua substância, pelos seus fins, em suma, pelos objectivos que se propõe alcançar e pelos instrumentos que utiliza na satisfação das necessidades e direitos sociais, que conduzem ao bem-estar social.

Quer seja ao nível internacional, nacional, regional ou local, a resposta organizada a situações de privação que afectam um número muito alargado de indivíduos surge através das denominadas políticas sociais, que têm como principal finalidade prevenir, atenuar ou resolver esses problemas sociais e que se traduzem em situações de exclusão social e pobreza.

.

1.2. A Pobreza e Exclusão Social

A pobreza e a exclusão social possuem um carácter multidimensional e sistémico, que permite identificar os factores e as causas que estão na sua origem. Estes fenómenos resultam da interacção, convergência e acumulação de múltiplas desvantagens sociais, num contexto favorável à sua difusão.

Podemos associar a estes fenómenos, factores do tipo macro (globais), meso (locais) e micro (pessoais e familiares). Os primeiros dizem respeito à organização e funcionamento dos sistemas económicos e financeiros predominantes no Mundo, numa determinada altura. Os segundos, têm

[6] PEREIRINHA, José António (2008), *Política Social: Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Lisboa: Universidade Aberta. p.21

[7] CAEIRO, Joaquim Croca (2008), *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. p.22

origem nas políticas e nos elementos culturais dominantes, tendo impacto a nível local. Por fim, os fatores do tipo micro envolvem variáveis como a dimensão e estatuto da família, saúde, idade, educação, projectos de vida, oportunidades, opções pessoais, entre outros.

Nas sociedades contemporâneas, pobreza e exclusão são conceitos que se reforçam mutuamente. A exclusão do mercado de trabalho gera pobreza impedindo esta, por sua vez, o acesso a bens e serviços socialmente relevantes, nomeadamente à saúde, à habitação e à educação. Assim sendo um excluído será aquele que não consegue configurar uma identidade (social) no trabalho, na família ou na comunidade. *"... os excluídos não constituem uma ordem, uma classe ou um corpo. Eles indicam, antes, uma falta, uma falha do tecido social."*[8]

Frequentemente tende a utilizar-se o conceito de exclusão social substituindo-o pelo termo pobreza, a pobreza é apenas uma a dimensão mais evidente da exclusão social, na medida em que a última se refere a aspectos mais complexos do que as condições meramente económicas de vida.

Existe uma distinção conceptual necessária para a apreensão deste fenómeno; *"o conceito de pobreza, analisado enquanto situação de escassez de recursos de que um indivíduo, ou família, dispõem para satisfazer as necessidades consideradas mínimas, acentua o aspecto distributivo do fenómeno (a forma com os recursos se encontram distribuídos entre os indivíduos e/ou famílias na sociedade).*[9]

Por outro lado, a evolução do conceito de pobreza reflecte, em parte, os diferentes contributos destas abordagens, evidenciando uma progressiva desmultiplicação do conceito em várias dimensões – pobreza absoluta e pobreza relativa; pobreza objectiva e pobreza subjectiva; pobreza tradicional e pobreza nova; pobreza temporária e pobreza duradoura[10].

O conceito de pobreza relativa é descrito como uma situação em que a pessoa, quando comparada com outras, sente a falta de algo que deseja e que não tem condições de obter, quer rendimento, quer condições favoráveis de emprego, de poder, ou outras.

---

[8] ROSANVALLON, Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale*, Paris, Seuil. p.204

[9] PEREIRINHA, José António (1992) – *Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida*. In Análise Social, nº 102. Lisboa: ICS. p.170

[10] COSTA, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais*. Lisboa: Gradiva. p.26

Do ponto de vista absoluto, a pobreza observa-se quando, da fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinada parcela da população se encontra abaixo desse limite.

Pobreza é definida, geralmente, como a falta do que é necessário para satisfazer as necessidades básicas – alimentos, vestuário, habitação e cuidados de saúde. Mas esta é, mais do que isso, um fenómeno multidimensional que está inter-relacionado a múltiplos fatores, em que existe a carência de bens e de serviços essenciais, mas também uma carência social, como a incapacidade de participar na sociedade e que as torna mais vulneráveis e expostas ao risco, sendo, a maioria das vezes, resultado da exclusão social.

O conceito de pobreza tende a designar as deficientes condições materiais de existência, ou a insuficiência de recursos de ordem económica, social ou cultural. Neste contexto, *"são pobres […] os indivíduos, famílias e grupos cujos recursos materiais, culturais e sociais são tão fracos que os excluem dos modos de vida mínimos aceitáveis na sociedade em que residem"*[11]

Segundo a perspectiva de Amartya Sen, pobreza pode ser avaliada de acordo com três dimensões, incidência, intensidade e severidade.

A incidência refere-se ao facto de existir a possibilidade de separar a população pobre da população não pobre por meio da definição de uma linha de pobreza. A intensidade traduz o grau de desvio existente entre os recursos monetários da família ou indivíduo e a linha de pobreza, sendo que, quanto maior for a diferença entre os recursos e essa linha, maior será a intensidade da pobreza. Por último, a severidade diz respeito ao grau de desigualdade na distribuição do rendimento entre os pobres. No que respeita à exclusão social, sendo esse um fenómeno multidimensional e abrangente, dado que se relaciona com a questão da desigualdade em vários níveis, continua a ser um conceito pouco preciso e possui diferentes significados segundo diferentes autores e em vários países.

A pobreza não é apenas a ausência ou insuficiência de rendimentos dos indivíduos, mas sim a privação das suas potencialidades. Estando estas variações dependentes de outros fatores como: papéis sociais, idade, localização geográfica, entre outros. Sendo assim nem sempre indivíduos que vivem em países considerados ricos, que possuem rendimentos maiores que outros que residem em países considerados pobres, possuem mais liberdade, já que *"ser pobre num país rico*

[11] CAPUCHA, Luís (2005) – *Desafios da pobreza*. Oeiras, Celta Editora. p.70

pode ser uma grande desvantagem em capacidade, mesmo quando a rendimento absoluto da pessoa é mais elevada pelos padrões mundiais." [12]

A falta de recursos económicos é a forma de pobreza mais usual e pode ser considerada a base de todas as outras. Para medir a carência de recursos económicos convém considerar os níveis de suficiência desses recursos, tendo em conta aspectos relativos que ajudarão a perceber a gravidade e diversidade das "pobrezas". Assim, podemos ver a pobreza sob pelo menos duas vertentes – a relativa e a absoluta.

A pobreza pode ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como um rendimento inferior a uma referência pré-estabelecida.[13]

Como tal, a pobreza pode ser vista tendo em conta algum *juízo de valor*, em termos relativos ou absolutos. Trata-se de uma visão subjectiva, acerca do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável.

Embora a utilização do conceito de exclusão social tenda, frequentemente, a substituir o termo pobreza, a pobreza é apenas uma das dimensões, talvez a mais evidente, da exclusão social, na medida em que a última se refere a aspectos mais complexos do que as condições meramente económicas de vida.[14]

Exclusão Social é um conceito recente, sendo a sua abordagem dificultada pela difusão que vai existindo nos meios políticos e intelectuais. À medida que a noção de exclusão se generaliza e a sua utilização se torna mais comum e consensual, ela torna-se mais fluida e por vezes equívoca, enquanto conceito científico.

Para alguns autores, o conceito de pobreza, pode ser analisado enquanto situação de escassez de recursos de que um indivíduo, ou família, dispõem para satisfazer as necessidades consideradas mínimas, acentua o aspecto distributivo do fenómeno (a forma com os recursos se encontram distribuídos entre os indivíduos e/ou famílias na sociedade). Já o conceito de exclusão social

---

12 SEN, Amartya K. (2003), O Desenvolvimento como liberdade, Gradiva, Lisboa. p.111

13 SEN, Amartya K. (1999), Pobreza e fomes, um ensaio sobre direitos e privações, Lisboa, Terramar, (I a ed. 1 981). P.25

14 ALMEIDA, João Ferreira de, [e tal] (1992) – *Exclusão Social: factores e tipos de pobreza em Portugal*. Oeiras: Celta Editora. p.68

acentua os aspectos relacionais do fenómeno, quando encaramos este conceito enquanto situação de inadequada integração social[15].

Na medida em que a exclusão social é um fenómeno complexo e heterogéneo, pode perspectivar-se uma tipologia de situações de exclusão, identificando cinco tipos:

- tipo económico – situação de privação múltipla por falta de recursos e caracterizada por más condições de vida, baixos níveis de instrução e de qualificação profissional, e emprego precário;
- tipo social – situação de privação de tipo relacional, caracterizada pelo isolamento;
- tipo cultural – situação derivada de factores de ordem cultural, nomeadamente o racismo, a xenofobia e certas formas de nacionalismo;
- tipo patológico – situação ocorrida por motivos de natureza psicológica ou mental;
- comportamentos autodestrutivos - situação derivada de toxicodependência, alcoolismo e prostituição.

Por sua vez, "a pobreza é apenas um dos factores que leva a que uma pessoa seja excluída da sociedade e impedida de participar na vida em sociedade"[16].

Pode então considerar-se que a pobreza e a exclusão, apesar de serem conceitos distintos, encontram-se interrelacionados, visto que não existe pobreza sem exclusão.

De forma a tornar o conceito operacionalizável, pode-se referir que a exclusão social aparece com a agudização das desigualdades, resultando numa dialéctica de oposição entre aqueles que efectivamente mobilizam os seus recursos, no sentido de uma participação social plena e aqueles que, por falta desses mesmos recursos, se encontram incapacitados para o fazer. A exclusão resulta, de uma desarticulação entre as diferentes partes da sociedade e os indivíduos, dando origem a uma não participação num conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito dessa sociedade, situação que ficará inerente à figura dos excluídos, opondo-se ao conceito de integração social.

---

[15] PEREIRINHA, José António (1992) – *Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida*. In Análise Social, nº 102. Lisboa: ICS. p.170

[16] COSTA, Alfredo Bruto da, (Coord.) et al (2008), Um olhar sobre a Pobreza – vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo, Gradiva , Lisboa. p . 2 5

1.3. Politica Social e Inserção Social / Integração Social

As questões da exclusão, da pobreza, da inserção ou reinserção dos indivíduos têm vindo a ganhar peso crescente no espaço mediático, no discurso ideológico e a vulgarizar-se mesmo, nas conversas dos cidadãos comuns. Assim a inserção social remete, para o "*duplo movimento que leva as pessoas, as famílias e grupos em situação de exclusão social e de pobreza a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e participação social*"[17].

As políticas sociais públicas aparecem assim como um importante factor de compensação dos grupos sociais vulneráveis e de equilíbrio entre estes e os grupos mais beneficiados da população.

A protecção social, é entendida como um sistema que tem como objectivo diminuir os efeitos mais graves das desigualdades sociais, devendo privilegiar a concretização de acções de apoio e inserção assentes em políticas que restituam ao individuo, em última instância, os direitos e capacidade para o exercício de cidadania.

Num Estado em que é proclamada a igualdade de direitos e oportunidades para a sociedade, urge a necessidade de políticas sociais orientadas para promover condições de vida minimamente dignas para todos aqueles que, pelas mais variadas razões, não as conseguem obter. A protecção social a indivíduos e famílias e os apoios sociais para aqueles que são privados do mercado de trabalho são exemplos de políticas sociais.

No actual contexto de globalização e integração europeia, parte significativa das políticas públicas corresponde à transposição de normativas comunitárias que, nesse caso, referem-se a políticas públicas definidas no nível supranacional. Ainda assim, mesmo nessas situações, a aplicação do princípio da subsidiariedade tem dado aos Estados Membros alguma discricionariedade na aplicação das políticas públicas, defendendo-se que essas devem ser implementadas, sempre que possível e tal seja vantajoso, o mais próximo dos seus destinatários.

A política social europeia pretende corrigir os desequilíbrios económicos e sociais existentes garantindo direitos mínimos e condições de protecção com vista ao atenuar das grandes disparidades; os objectivos prioritários recaem na melhoria das condições de vida/trabalho, na formação de emprego, no desenvolvimento de recursos humanos com vista a alcançar um

[17] CAPUCHA, Luís (1998), *"Pobreza, exclusão social e marginalidade",* in VIEGAS, J:M: Leite e COSTA, António Firmino da (ORGS.). *Portugal que Modernidade?,* Oeiras. Celta Editora. p.8

elevado nível de emprego, no diálogo social entre parceiros, na promoção de uma protecção social adequada e por consequência na resolução do problema da exclusão social.

De outro modo, Inserção Social e Integração Social são conceitos associados, por oposição, ao conceito de exclusão social. Na legislação portuguesa, o conceito de inserção está claramente associado à multidimensionalidade do conceito de exclusão social segundo o qual as pessoas excluídas se vêem privadas não só de recursos económicos, mas também do acesso a direitos fundamentais como a educação, a saúde e a habitação. O trabalho continua a ser considerado como sendo o grande objectivo do processo de inserção, embora não constitua uma fase exclusiva, não tendo em conta que a lei portuguesa prevê outras medidas e instrumentos de inserção.

A integração pressupõe a delegação de poder, os excluídos ou grupos empobrecidos devem ter necessariamente uma participação activa no funcionamento de grupos sociais organizados, sendo esta uma condição básica para se operar a integração.

A integração orienta para um conjunto de situações estáveis a vários níveis, relação de trabalho, família e social, remete-nos então para a interacção entre quatro sistemas:

- politico–jurídico – que deve operar a integração cívica e politica
- económico e territorial – que pressupõe a integração sócio-económica num dado espaço
- protecção social – que proporciona a integração social
- familiar, comunitário e simbólico - que deve realizar a integração familiar e na comunidade.

A inserção social remeterá pois para o "*duplo movimento que leva, por um lado, as pessoas, famílias e grupos em situação de exclusão social e de pobreza, a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e de participação social e, por outro lado, as instituições a oferecerem a essas pessoas, famílias e grupos, reais oportunidades de iniciar esses processos, disponibilizando-lhes os meios, dando-lhes apoios"*[18]

As políticas de combate à pobreza e exclusão baseiam-se na noção de integração social, "*o processo que caracteriza a passagem das pessoas, famílias ou grupos das situações de exclusão para as de participação social e cidadania*".[19]

---

[18] CAPUCHA, Luís (1998), *"Pobreza, exclusão social e marginalidade",* in VIEGAS, J:M: Leite e COSTA, António Firmino da (ORGS.). *Portugal que Modernidade?,* Oeiras. Celta Editora. p.8

[19] RODRIGUES, E.V., Samagaio, F., Ferreira, H., Mendes, M.M., Januário, S (1999). - Artigo *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal,* Universidades de Letras, Sociologia, n.º 9, Porto, FLUP, p.79

A geração de políticas sociais activas, que não se limita a atribuir subsídios e a deferir pensões, não atribui o objectivo de inserção apenas ao estado, mas a todos os actores relevantes, surgindo uma rede de parcerias para concretizar tal fim.

Será uma nova concepção de cidadania que implica maior proximidade dos serviços e das instituições, de modo a concretizar uma verdadeira participação e, assim, aumentar o potencial da intervenção em defesa dos interesses próprios.

Os fenómenos do desemprego, insuficiência de rendimentos, situações de marginalidade, foram alguns dos factores que fizeram a Europa promover sistemas de protecção social com prestações que pudessem assegurar "mínimos", neste sentido, surgiu o Rendimento Mínimo Garantido, agora designado de RSI, uma prestação do regime não contributivo, isto é, que não depende da existência prévia de uma carreira contributiva, de descontos para a Segurança Social.

1.4. Ética e Serviço Social no RSI

No desempenho das suas funções, os Assistentes Sociais são profissionais que fazem a aplicação dos princípios éticos gerais que orientam o exercício das funções do Estado, vinculando-se a um conjunto de actuações implícitas num quadro de referência ética e procedimentos deontológicos, definidos quer para as suas práticas profissionais quer na relação que criam com os cidadãos.

Várias são as questões levantadas na actual conjuntura *de "retracção do Estado no domínio da formulação e garantia dos direitos sociais, entre elas pode ser colocada a questão de quais são os argumentos utilizados para "balizar" as ajudas aos cidadãos, sobretudo as que dizem respeito à satisfação das suas necessidades básicas, ou ainda como é interpretada a noção de justiça, no caso de justiça social, e qual a sua relação com o tipo de políticas sociais que têm vindo a ser definidas*"[20].

No que à aplicação da medida do RSI diz respeito, a intervenção dos profissionais também desempenha um papel basilar na elaboração e acompanhamento dos processos de inserção. Tendo em conta as especificidades de cada beneficiário, existe uma necessidade de analisar a forma como os técnicos entendem o contrato de inserção e de como aplicam os valores e princípios éticos da profissão.

[20] CARDOSO, Júlia (2011), Ética e mínimos sociais : sujeito de direito e rendimento social de inserção in Revista Intervenção Social nº37, Lisboa. p.48

É assim que "*para que a acção do Serviço Social não se inscreva numa mera linha de atribuição ou cessação de prestações com base em princípios morais que se restringem ao dever: ao do assistente social, que decide no estrito cumprimento da lei, ao do cliente, que recebe, não podendo falhar qualquer cláusula do compromisso."*[21]

Neste sentido, é importante ter presente que a lei e as condições da sua aplicação podem conduzir a conflitos para os quais não exista saída, a não ser que se recorra à Ética e aos valores da profissão, tornando possível que cada um seja o destinatário de um sistema de distribuição e partilha de acordo com a sua condição de necessidade e da sua trajectória social.[22]

2. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

O processo de produção de conhecimentos consiste na transformação de uma dada matéria-prima (conhecimento cientifico) num produto novo (novo conhecimento cientifico), transformação, feita por agentes de produção científica, fazendo uso de um conjunto complexo de processos de produção de conhecimentos, unificados por um campo conceptual comum, organizado e regulado por normas e inscritos num conjunto de aparelhos institucionais, designada de prática científica.

"Formular um problema de investigação é definir o fenómeno em estudo através de uma progressão lógica de elementos, de relações, de argumentos e factos. O problema apresenta o domínio, explica a sua importância, condensa os dados factuais e as teorias existentes nesse domínio e justifica a escolha do estudo. A formulação do problema deve demonstrar com a ajuda de uma argumentação cerrada, que a exploração empírica da questão é pertinente e que esta é susceptível de contribuir para o avanço dos conhecimentos."[23]

Neste capítulo, pretende-se explicar as opções metodológicas eleitas para o desenvolvimento da pesquisa.

[21] CARDOSO, Júlia (2011), Ética e mínimos sociais : sujeito de direito e rendimento social de inserção in Revista Intervenção Social nº37, Lisboa. p.56

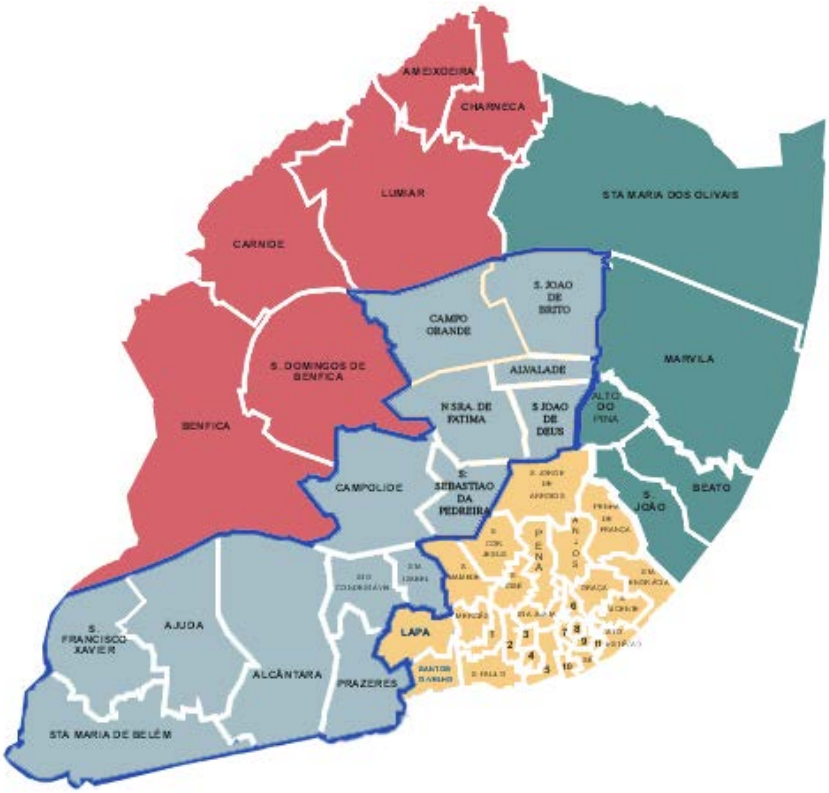
[22] RICOEUR, Paul, (1995) *O Justo ou a Essência da Justiça,* Lisboa, Instituto Piaget

[23] FORTIM, Marie-Fabienne (1996), *O Processo de Investigação: da Concepção à Realização*. Loures, Lusociência, Coop. p 17 - 18

2.1. Unidade de Análise e Objecto Empírico

O nosso trabalho, intitulado "RSI – Inserção ou dependência?", tem a intenção de promover trabalho de investigação, junto de técnicos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), que realizam o acompanhamento e avaliação da medida Rendimento Social de Inserção (RSI)[24], junto de agregados beneficiários da mesma, que residam nas freguesias de Alcântara, Ajuda, Campo Grande, Campolide, Nª Sra. De Fátima e Sto. Condestável da cidade de Lisboa e que pertencem à Direção de Acão Social Local – Centro Ocidental da SCML.

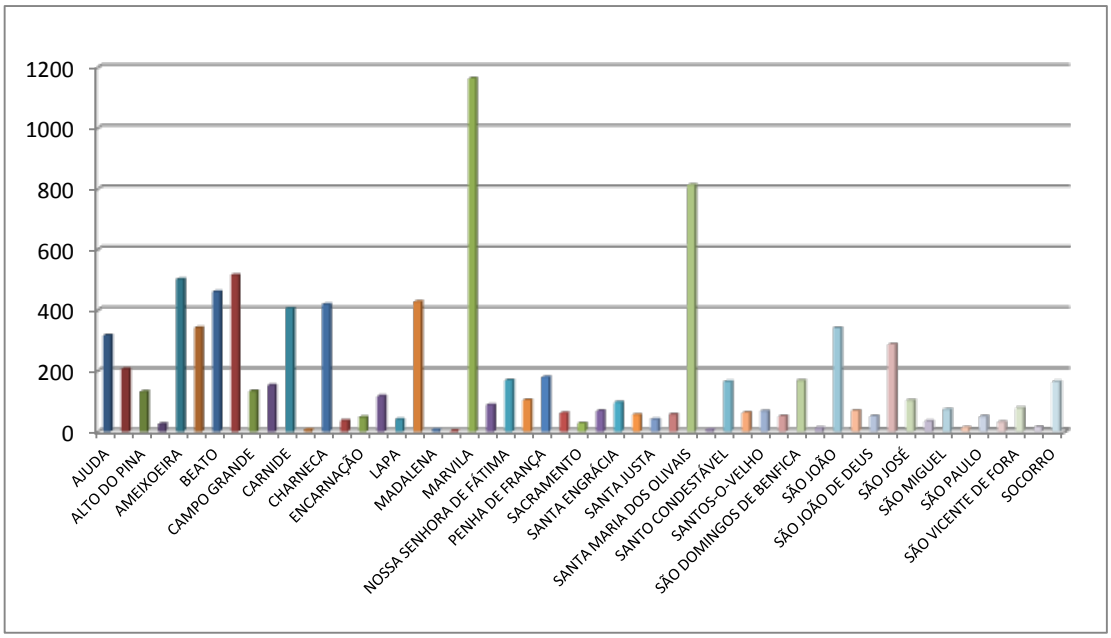
Figura 1 – Distribuição das Freguesias do Concelho de Lisboa, pelas 4 Direcções de Acção Social Local da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa



A escolha destas freguesias, teve por base, o número de agregados inseridos na medida, sendo selecionadas as 6 freguesias desta área geográfica com maior expressão de processos ativos, conforme gráfico seguinte:

[24] De agora em diante, passaremos a designar a medida Rendimento Social de Inserção, pela sigla RSI

Gráfico 1 – Distribuição de prestações de RSI activas a 31 de Dezembro de 2011, por Freguesias no Concelho de Lisboa



Fonte: Dados ISS a 31 de Dezembro de 2011

Sobre a amostra / universo, "*para se obter uma boa pesquisa é necessário escolher as pessoas que serão investigadas, sendo que, na medida do possível, estas pessoas sejam já conhecidas pelo pesquisador ou apresentadas a ele por outras pessoas da relação da investigada. Dessa forma, quando existe uma certa familiaridade ou proximidade social entre pesquisador e pesquisado, as pessoas ficam mais à vontade e sentem-se mais seguras para colaborar*."[25]

Neste sentido, este trabalho de investigação na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, estabeleceu como fontes eleitas para a recolha de informação, numa primeira fase, uma Coordenadora de NLI (Núcleo Local de Inserção), 2 Técnicos que fazem parte do Acolhimento Social da referida freguesia, bem como os diferentes Técnicos, integrados em Equipas de diferentes áreas (Idosos e Famílias com Jovens em Perigo) e que acompanham agregados beneficiários da medida.

[25] BONI, V; QUARESMA, S. J (2005). *Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.* Revista Eletrónica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 Nº. 1 (3), janeiro-julho/2005. p.76

Na fase de desenvolvimento do estudo, foram selecionados 19 técnicos de acompanhamento de agregados beneficiários da medida, uma Directora de Serviços (Diretora da DIASL Centro-Ocidental) e a interlocutora da SCML, junto da Segurança Social.

O universo desta investigação, pretende-se que seja a totalidade dos técnicos da Cidade de Lisboa, que acompanham prestações de RSI nas freguesias do concelho.

2.2. Orientação da investigação

Seleccionar uma problemática é escolher uma orientação teórica, explicar o quadro conceptual da investigação, precisar os conceitos fundamentais e as suas relações, construir um sistema conceptual adaptado ao objecto da investigação.

Após um conjunto de perguntas de investigação, a próxima tarefa será a de engendrar formas para lhes dar resposta, isto é, procurar a lógica ou estratégia de investigação que mais se adapta aos objectivos pretendidos.[26]

Numa primeira abordagem, os métodos quantitativos podem parecer normalmente mais adaptados aos estudos que se esperam ver realizados em Serviço Social. No entanto, a leitura atenta de diversos autores (Flick, 2005; Fortin, 2003: Sampieri, 2006) evidencia uma abordagem metodológica relativamente recente, que consiste em combinar, no contexto da mesma pesquisa, as abordagens quantitativa e qualitativa, que durante muito tempo foram vistas como metodologias antagónicas.

Considerando a natureza da investigação proposta, esta será uma investigação de características predominantemente qualitativas, sendo as estratégias metodológicas adoptadas, suportadas por conhecimentos de carácter teórico-conceptual, que se distinguem por utilizar as fontes bibliográficas de referência e que permitem não tornar episódica a linguagem e o conhecimento adquirido e utilizado. No entanto, e dando prevalência à metodologia qualitativa, parece-nos enriquecedor, combinar com uma metodologia quantitativa, que permitirá ter uma dimensão mais abrangente do fenómeno em estudo.

Por isso mesmo, conceitos e teorias relacionadas com políticas sociais, intervenção e Serviço Social, definem o traçado principal da Investigação que se pretende realizar e que são

[26] BLAIKIE, Norman (2000), Designing Social Research, Cambridge, Polity Press. p.85

apresentados, exprimindo os conhecimentos que estão presentes e fazem parte da estrutura da investigação, entroncando com a quantificação de uma realidade mais local, com o objetivo de a validar num âmbito geográfico mais abrangente.

Elaborar a pergunta de partida, é a primeira fase de qualquer trabalho de investigação. Dentro de qualquer disciplina cientifica existe um sem número de temáticas que encerram outras tantas questões e problemas, sendo impossível a qualquer investigador analisar ao mesmo tempo todas essas questões e problemáticas, donde resulta que a formulação da Pergunta de Partida, é um momento crucial num Trabalho de Investigação, nela ficando definido o que se pretende conhecer e compreender.

Na área das Politicas Sociais, mais especificamente no âmbito da medida de política social RSI, a nossa investigação pretende analisar, segundo a perspetiva dos Técnicos de acompanhamento, até que ponto o objectivo daquela medida, que é a inserção dos seus beneficiários, está a ser alcançado, ou se pelo contrário, existe uma acomodação por parte destes, consequência da estrutura em que se desenvolve todo o processo, tentando aferir na realidade a ser estudada, se os factores que estão na base do sucesso ou insucesso são de carácter estrutural, individual, ou ambos.

Com base no que se referiu supra, a pergunta de partida que se propõe para a nossa investigação é saber se:

Na perspectiva dos Técnicos que acompanham agregados familiares das Freguesia de Alcântara, Ajuda, Campo Grande, Campolide, Nª. Senhora de Fátima e Sto. Condestável, abrangidos pelo RSI, existe compromisso dos beneficiários na execução da medida e qual a sua dimensão.

Após a delimitação da pergunta de partida, propõe-se, “desenhar” o esquema de investigação que melhor se adapte aos objectivos que se pretendem alcançar, elegendo assim uma metodologia adequada.

De uma forma geral, no que pretendemos esclarecer, podemos identificar três tipos de estratégias metodológicas, distinguindo-se estas no que respeita às finalidades analíticas diferenciadas, tipo

de resultados diferenciados e formas particulares de orientar a investigação, a saber: a estratégia de investigação extensiva-quantitativa, a comparativa-tipológica e a intensiva-qualitativa[27]

O objecto empírico da nossa investigação centrou-se na análise das perspectivas de um olhar interventivo e sistémico sobre o grau e tipo de compromisso que é percepcionado pelos Técnicos que acompanham a execução da medida, nos percursos de autonomização dos beneficiários de RSI e cujo Programa de Inserção implica o aumento de competências e, concretamente a participação em programas orientados para esse efeito.

Para a delimitação da pergunta de partida, propõe-se estabelecer as hipóteses que parametrizam a investigação, neste contexto, as hipóteses são a afirmação das relações entre as variáveis em estudo pelo que consoante a fase da investigação, estas relações podem estar mais ou menos definidas. Deste modo, na abordagem qualitativa, a ideia é *"descrever, descodificar e interpretar o significado que determinados fenómenos têm num certo contexto. O principal objecto de estudo são as percepções e perspectivas individuais desses mesmos fenómenos. Se as hipóteses correspondem a deduções feitas a partir de uma teoria, então os trabalhos desenvolvidos no âmbito da abordagem qualitativa não têm hipóteses. Estes trabalhos principiam muitas vezes com uma fase não estruturada de recolha de dados sobre uma temática (…) cuja análise poderá levar a uma maior especificidade do propósito do estudo. Desta forma, em vez do termo hipótese será mais adequado utilizar o termo: objectivos da investigação, podendo estes ir sendo sucessivamente especificados ao longo da pesquisa."* [28]

Os objectivos estabelecem a finalidade de um trabalho científico, ou seja, a meta que se pretende atingir com a elaboração da pesquisa, fazem a descrição de um conjunto de metas a atingir, que condicionam os métodos, os instrumentos e os modelos de trabalho. São eles que indicam o que o investigador realmente deseja fazer. A sua definição clara, ajuda em muito na tomada de decisões quanto aos aspectos metodológicos da pesquisa, afinal, temos que saber o que queremos fazer.

Os objetivos desta investigação definem-se da forma seguinte:

- Analisar o compromisso dos beneficiários de RSI, no âmbito do seu processo de autonomização, segundo a perspectiva dos Técnicos de acompanhamento;

---

[27] COSTA, António Firmino da (1999), Sociedade de Bairro, Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural, Oeiras, Celta. p.43

[28] OLIVEIRA, Teresa D' (2005), *Teses e Dissertações, recomendações para a elaboração e estruturação de trabalhos científicos*, Mafra, Editora RH p.15-21

- Realizar o cruzamento entre as necessidades, potencialidades e expectativas dos beneficiários e as respostas existentes ao nível do RSI

2.3. Tratamento e sistematização dos dados

Para atingir os objetivos a que nos propomos, optámos pelo uso de metodologias de carácter qualitativo, com recurso a entrevistas, conversas informais e questionários, de forma a recolher informação relacionada com a temática e que permita fazer a ligação com o conjunto de bibliografia consultada, com recurso a um conjunto de artigos de autores e perspectivas de análise, obtendo o máximo de informação, estruturando o desenvolvimento da Investigação.

Nos métodos qualitativos de investigação regista-se uma predominância de categorizações, de análises, com maior recurso ao raciocínio indutivo e de menor recurso a cálculos e estatísticas.

Tendo em conta a estratégia central de índole qualitativa, aplicámos o inquérito por questionário, a 19 técnicos de acompanhamento de beneficiários de RSI, donde resultou a recolha de um grande volume de informação.

Adequando-se aos objectivos traçados, este tipo de metodologia permitiu ainda manter o distanciamento do investigador relativamente ao campo de análise, do qual faz parte, ou seja, impediu a emissão de juízos de valor, que podiam influenciar o comportamento dos outros e mostrar-lhes como devem olhar para a realidade, tendo a entrevista sido o principal instrumento de recolha de informação.

A entrevista por sua vez é uma técnica na qual o investigador se apresenta ao investigado e lhe formula perguntas, com o objectivo da obtenção de dados que interessam à investigação.

Neste contexto, utilizamos a entrevista como forma de validação dos dados obtidos com a aplicação dos questionários. A primeira entrevista, realizada com as Coordenadoras de Núcleo Local de Inserção da DIASL Centro-Ocidental, onde estão inseridas as freguesias selecionadas para o estudo, tem a intenção de validar ao nível de uma dimensão geográfica mais abrangente, a informação referente às freguesias com maior número de prestações activas, que fazem parte dessa Direcção. A segunda entrevista, visa analisar a informação recolhida na Unidade geográfica de Direcção, ao nível da cidade de Lisboa. Importa aqui, ter em conta que a SCML, tem a responsabilidade pela Acção Social e pelo acompanhamento das prestações de RSI do Concelho

de Lisboa, sendo a entrevista realizada à interlocutora da SCML, junto do Instituto da Segurança Social.

A entrevista é, também uma forma de interação social, uma forma de diálogo assimétrico, pela qual uma das partes recolhe dados, enquanto a outra se apresenta como fonte de informação. Com a escolha da entrevista como técnica de pesquisa qualitativa julgamos ter superado a limitação implícita na compreensão dos campos através de dados que se poderiam apelidar de objectivos, como por exemplo, os instrumentos legislativos. Tendo em conta o tipo de trabalho e o que se pretende aferir, a opção foi no sentido de utilização da entrevista semi-estruturada. Este tipo de entrevista será uma combinação de perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, apenas limitado por um guião de questões previamente elaborado, mas cuja ordem não é rígida.

O recurso ao conhecimento já produzido e que possa contribuir para uma estruturação sólida de uma investigação, concebida mediante uma atitude de vigilância crítica, que pretende afastar os perigos da compreensão espontânea, não pode rejeitar o conhecimento construído. Nesta linha de acção, faz sentido o recurso a autores de referência, embora referenciando apenas Amartya Sen, José Pereirinha, Bruto da Costa e Pedro Adão e Silva, outros serão “chamados”, fornecendo contributos para o atingir dos objetivos do trabalho, tem igualmente pertinência, questões ligadas às Politicas Sociais e ao RSI em particular.

O “estado da arte” é uma das partes mais importantes de todo trabalho científico, uma vez que faz referência ao que já foi descoberto sobre o assunto pesquisado, evitando investigações desnecessárias. Além disso, ajuda na melhoria e desenvolvimento de novos axiomas, conceitos e paradigmas.

A pesquisa bibliográfica, por seu lado, destina-se a explicar e resolver problemas e questões sobre um assunto, tema ou problema, a partir de contribuições culturais ou científicas já produzidas e publicadas por outros autores, constituindo assim um importante tipo de investigação: em primeiro lugar porque constitui o primeiro passo de qualquer trabalho de investigação de uma pesquisa científica; em segundo constitui a pesquisa propriamente dita na área das ciências sociais e humanas.

Esta análise ao estado da arte permite-nos abordar questões nas temáticas das Politicas Públicas e Politicas Sociais, relacionando ambas com as problemáticas da pobreza, exclusão social e integração / inserção social, prespectivando as realidades sociais actuais, com base na relação da vertente teórica com a "*praxis*" social.

3. O Estado Providência no contexto da qualidade do bem-estar social

3.1. Génese e desenvolvimento do Estado Providência

Resultante da necessidade de resposta às condições de vida visivelmente degradadas de estratos sociais, decorrentes da industrialização e do modelo de política em que esta assentava, o Estado Social, nasce em finais do século XIX. Existe então, uma escolha de modelo de política social que compense as falhas provocadas pela industrialização e consequentemente pelas "falhas do mercado", rejeitando assim um modelo de desenvolvimento económico auto-regulado.

Neste sentido, estas alterações conduzem à existência de mínimos sociais que corrigem desigualdades económicas e sociais, com a intervenção em simultâneo de um sistema de prestações sociais, com o Estado como responsável pela gestão e defesa dos princípios presentes na base da criação dessas medidas, determinando o seu carácter distributivo.

Nasce assim o Estado Providência, atingindo o seu apogeu com contribuições do economista Keynes no âmbito da economia e da intervenção estatal (modelo keynesiano); o relatório, Beveridge e o desenvolvimento dos direitos sociais, impulsionando assim um Estado compensador e interventor, mas, ao mesmo tempo, um Estado promotor de uma certa paz social, de níveis mais acentuados de controlo social.

A sua génese tem por base três acontecimentos fundamentais, a questão social que aparece com o desenvolvimento da Revolução Industrial, os seguros obrigatórios de Otto von Bismarck que tem por objectivo colmatar as desigualdades sociais existentes, e a Constituição da República de Weimar, onde são inscritos um conjunto de direitos sociais que evidenciam a importância que o tema começa a merecer.

Este tem como objetivo a promoção do bem-estar social dos indivíduos, estruturado numa lógica de regulação social, económica e política da sociedade, tendo ainda uma grande intervenção no âmbito das funções de solidariedade social.

Neste sentido, "*o Estado teria assim de assumir um papel fortemente interventor, enquanto dinamizador privilegiado e permanente da sociedade, assegurando ao cidadão, com base na intransigente defesa do interesse geral um progresso harmónico na esfera moral, cultural e material*."[29]

Este modelo, com todas as críticas que se lhe possam ser apontadas, acabou por garantir e promover todo um conjunto de princípios estruturados em direitos sociais e interferências sociais e económicas por parte do Estado, ao mesmo tempo que viabiliza uma conciliação ideológica com o modelo liberal. Ao contrário dos argumentos liberais, o Estado acentuava a sua intervenção em defesa da cidadania e da própria democracia, conferindo condições mínimas para a participação social daqueles a quem o mercado rejeitava.

"*Esta perspectiva procurou substituir os conceitos liberais acerca do estado e do seu relacionamento com o individuo, por entender que este apresentava uma autonomia fundamental em face da acção daquele e deixando ao direito o papel de sancionador das relações sociais desenvolvidas no exercício da liberdade natural de cada um*."[30]

Este modelo, com a crise económica em final dos anos 60, até à primeira crise petrolífera, começa a ser questionado por uma corrente claramente liberal, não só pela sua excessiva intervenção no mercado e na produção de bem-estar, com os custos associados ao combate à pobreza, mas também pela incapacidade de resolução dos novos problemas económicos que imergem deste contexto, o aumento do desemprego e o aumento da inflação, colocando-o em causa.

Assim, "estas críticas fundamentam-se em três correntes, uma que recusa a utilidade da intervenção do sector público na obtenção de níveis satisfatórios de emprego, outra que centra a sua crítica nas funções de bem-estar assumidas pelo sector público, nomeadamente as medidas de engenharia social, tendentes a eliminar a pobreza e finalmente uma, que julga ser o crescimento das actividades de bem-estar levadas a cabo pelo sector público, quem conduz de

[29] CAEIRO, Joaquim Croca (2008), *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. p.208

[30] Idem

facto, a alterações nos mecanismos de mercado, o que entraria em contradição com a própria visão Keynesiana."[31]

A inevitável crise do Estado Providencia e o acentuar de uma tendência liberal, trazem consigo um conjunto de visões associadas a outras correntes de pensamento e que de forma mais ou menos critica, apontam alternativas com vista a uma coesão social que convirja ao cumprimento de um "contrato social".

Tendo como cenário todo o contexto económico e social, o Estado vê-se permanentemente confrontado com a necessidade de redefinir o seu papel e o seu trabalho redefinindo também os seus princípios, havendo por isso, a necessidade de uma tomada de decisão política, estruturando assim o contrato social.

Cerca de trinta anos depois da intitulada *crise do Estado Providencia*, e perante um processo de convergência económica, social e política pelo meio, o espaço europeu continua a lidar com questionamentos ideológicos e ambiguidades politicas que estão relacionadas com a compatibilidade do crescimento económico entroncado no capitalismo, com a coesão social.

3.2. Os Modelos de Welfare State

A política social é uma ferramenta estratégica de intervenção usada pelos Estados modernos de tendência humanista[32], no entanto, os ideais que inspiram o Estado Providência a partir do pós-guerra, e no caso específico de Portugal, desde a Revolução do 25 de Abril, têm vindo a esbarrar com a crescente importância que os valores de mercado vão assumindo numa sociedade ainda nitidamente de cariz industrial que se distingue pelo papel central que o trabalho ocupa.

Neste sentido, fazer a avaliação dessas políticas, constitui hoje um imperativo nas sociedades contemporâneas, quer pelo conhecimento que produz ao nível da compreensão dos factores que interferem na produção dos fenómenos sociais, como da qualificação das respostas (técnicas, organizacionais e políticas) aos problemas sociais.

A intervenção social não se tem demarcado destas correntes de acção, onde em cada uma, existe um filtro que as leva a entroncar em critérios de utilidade, produtividade e rentabilidade,

[31] CAEIRO, Joaquim Croca (2008), *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. p.226

[32] Idem. p.38

estimulando todo o trabalho social a repensar a sua acção num cenário orientado por critérios de eficácia e eficiência, sempre associados à quantificação de resultados.

A diversidade encontrada nos diferentes países que compõe o espaço europeu implica a dificuldade em criar um padrão social que seja comum às diferentes realidades, orientadas por diferentes modelos de bem-estar adoptados pelos diferentes países. Mesmo perante esta variedade de realidades, é possível falar hoje de um Modelo Social Europeu, o que surge representado numa perspectiva holística, enquanto o somatório dos vários modelos de Estado Social, resultantes da diversidade de experiências nacionais na Europa.

Quando falamos de modelos de Estado Social, temos necessidade de também aqui, apresentar o aspecto evolutivo que as tipologias de classificação destes modelos foram tendo ao longo dos tempos, assim na década de 60, Richard Titmuss, identificava 3 modelos:

- o modelo residual, *"residual welfare model of social policy"*, onde a política social intervém *a posteriori* e por períodos delimitados;
- o modelo particularista, *"industrial achievement performance model of social policy"*, onde a política social intervém para corrigir o comportamento do mercado, complementando assim as instituições que o representam;
- o modelo redistributivo,*"redistributive model of social policy"*, marcadamente produtor e distribuidor de bens e serviços sociais a todos os cidadãos.

Em 1990, Esping-Andersen trabalha estas tipologias, intitulando-as de *"Welfare State Regimes"* reforçando os critérios onde irá apoiar a sua classificação, sobretudo ao nível da qualidade dos direitos sociais, do grau de reprodução ou promoção da estratificação social por parte do sistema instituído e o seu relacionamento como o Estado, o mercado e as famílias na promoção social

Os modelos passam então a designar-se de:

- Continental ou Corporativo, abrangendo os países: Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Holanda e Luxemburgo, onde se destacam regimes de protecção segundo o estatuto profissional e uma protecção social elevada dos funcionários públicos.
- Anglo-saxónico ou Liberal, composto pelo Reino Unido e Irlanda, onde se destaca o facto de as prestações ficarem dependentes e sujeitas a condições de recursos, à importância do sector privado nas pensões e também à importância das despesas privadas com a saúde.

- Escandinavo ou Social Democrático, constituído por Dinamarca, Suécia e Finlândia, neste modelo, destaca-se o acesso universal, a existência de prestações igualitárias e de serviços de apoio às famílias desmercadorizadas, ou seja, que mantenham "um nível de vida socialmente aceite, independentemente da participação no mercado" [33]

Tendo como base o modelo Corporativo, outros autores "desenharam" um quarto modelo, o modelo do Sul da Europa, que engloba Portugal, Espanha, Itália e Grécia, cujas origens não se associam à luta pela conquista do estatuto de Cidadania mas sim o seu recalque por parte dos regimes autoritários presentes nestes países (com Excepção de Itália) e a doutrina social do catolicismo tão presente nestas sociedades.

O Modelo do Sul da Europa, tem como principais características:

- Protecção baseada em transferências pecuniárias
- Distribuição desequilibrada da protecção, segundo os riscos clássicos
- Baixo grau de entrada das instituições públicas de protecção social
- Sistema de saúde pública e universal[34]

Relativamente ao modelo português de Estado-Providência, o mesmo enquadra-se no modelo Continental sob a variável dos Países do Sul da Europa, cujas especificidades o tornam num caso ímpar, designando-o de modelo híbrido.

Em fase de crescimento e estruturação, existe ainda um outro modelo que resulta da entrada de alguns países na União Europeia, o modelo da Europa de Leste, que comporta países emergentes da Europa Central e de Leste.

A queda do Muro de Berlim foi um dos mais importantes acontecimentos da História da Europa, e com um sinal claramente positivo. Em 2004 deu-se o grande alargamento da UE aos países da Europa Central e Oriental (Estónia, Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia e República Checa), completado em 2007 pela entrada da Bulgária e da Roménia.

Esses países encararam a adesão à União Europeia como um meio de se aproximarem dos padrões sociais, económicos e políticos dos membros mais desenvolvidos dessa organização. Para alguns deles, nomeadamente as antigas repúblicas soviéticas do Báltico, Estónia, Letónia e

---

[33] ESPING-ANDERSON, Gosta (1990, 1996), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press p 37

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

Lituânia, tratou-se também de um passo, com vista a protegerem-se da forte vizinha, a Rússia, de garantirem a sua independência.

Decorrente destas alterações, os países de leste alteraram os seus modelos totalitaristas, assentando o seu modelo, de uma forma geral, num padrão liberal, com sistemas de protecção social pouco dispendiosos, registando índices elevados de desigualdade e pobreza, a que se junta o baixo dinamismo demográfico, tendo entretanto registado elevado crescimento económico.

3.3. Modelo Social Europeu

Este conjunto de modelos de protecção social que encontramos no espaço europeu, associados a uma realidade que sofreu todo um conjunto de alterações a vários níveis, económico, social, demográfico, etc., veio levantar uma questão que associada à tentativa de uniformização de um conjunto de procedimentos orientadores para a realidade europeia, a criação de um Modelo Social Europeu. Acreditamos que é legítimo afirmar que a possível identidade desse Modelo Social Europeu está associada a uma experiência histórica, que nalguns países desembocou na social-democracia, ou seja, numa democracia que sendo-o no plano político, vai além disso, projetando-se nos domínios das relações de trabalho, da repartição dos rendimentos e da segurança social.

Definir Modelo Social Europeu, passa por associar este conceito à preservação de um clima de paz, prosperidade, justiça social, solidariedade, de vivência em liberdade, em democracia e no respeito pelos direitos humanos. A realidade encontrada no Modelo Social Europeu está presente neste conjunto de valores, apresentando também uma grande diversidade na forma como eles são aplicados, através dos diferentes modelos de proteção social que se foram desenvolvendo, de acordo com as tendências e culturas de cada Estado Membro ou até, de cada região, dentro do mesmo Estado.

Não é possível falar de um único Modelo Social Europeu, dadas as diferenças subjacentes ao conjunto de políticas sociais que estão na origem do Estado-Providência. Os diferentes países que compõem a União Europeia possuem histórias diversificadas e bases económicas díspares, a estrutura legislativa europeia, no âmbito das questões sociais, é dispersa e heterogénea, provocando diferenças acentuadas nas respostas sociais e políticas dos diferentes países.

Perante uma sociedade tão dinâmica como aquela em que actualmente se vive, haverá naturalmente a necessidade de fazer reformas neste Modelo Social Europeu estando estas ligadas a outras reformas, também decisivas, que terão de ser feitas, especialmente no campo económico. A globalização veio ameaçar o bem-estar europeu e obrigar a repensar a economia, existem desafios estruturais e condicionantes conjunturais que colocam em causa este Modelo Social Europeu.

O combate à pobreza e exclusão social, constitui um dos maiores desafios deste século, uma vez que estamos perante um problema social complexo e multidimensional, com uma extensão supranacional, exigindo uma intervenção que congregue todos os povos e nações, numa base de participação e solidariedade, que possibilite desenvolver uma acção eficaz. Este desafio é percepcionado num conjunto de iniciativas ao longo das últimas décadas. A Estratégia de Lisboa, aprovada em 2000, é talvez, o exemplo mais ambicioso com vista a ultrapassar alguns dos principais bloqueios na integração das políticas sociais e para a modernização do Modelo Social Europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social.

A "Declaração do Milénio das Nações Unidas", aprovada em 2000, é por seu lado, um documento que reflecte as preocupações de 191 países, que definiram metas concretas, para a redução das realidades associadas à pobreza extrema até ao ano de 2015. Atenta a esta realidade, a União Europeia assume estas problemáticas como centrais no processo de construção europeia.

O compromisso assumido pelos líderes europeus na Estratégia de Lisboa, para conseguir implementar medidas com um impacto decisivo na erradicação da pobreza até 2010, não foi todavia atingido.

É possível defender, na opinião de diversos autores e com base em análises empíricas do que ocorreu em vários Estados-membros, que *"o impacto da Estratégia de Lisboa nas áreas sociais se centrou mais na melhoria das condições institucionais e políticas domésticas para reformar as políticas públicas"*.[35]

A pobreza persiste e a nova meta europeia é agora 2020, com um longo caminho a percorrer.

Tendo por base o Modelo Social Europeu, foi assumida a necessidade de implementação de políticas activas de inclusão, o Rendimento Mínimo Garantido/RMG, agora RSI é disso exemplo.

[35] http://www.estrategiadelisboa.pt/Document/Texto_Adao_e_Silva.pdf

Trata-se de uma medida de política social activa, assente na contratualização das relações entre o cidadão-beneficiário e a sociedade, como estratégia de intervenção facilitadora do exercício de cidadania e susceptível de ser introduzido em programas sociais de grande escala ao nível europeu.

Na realidade, a necessidade de desenvolver instrumentos políticos, sociais e jurídicos que, por um lado, previnam a exclusão social e, por outro, promovam a inclusão daqueles que já se encontram excluídos dos diferentes sistemas sociais básicos, de forma a garantir uma forte coesão social, tornou-se um desígnio dos principais protagonistas políticos quer a nível da União Europeia, quer das políticas internas dos diferentes Estados, em particular daqueles que detêm os indicadores de integração social mais fracos.

A realidade social associada a fenómenos como o desemprego, insuficiência de rendimentos e situações de marginalidade, foram factores que fizeram a Europa promover sistemas de protecção social com prestações, que conseguissem assegurar mínimos sociais, vem neste sentido, a Declaração Universal dos Direitos do Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a 10 de Dezembro de 1948, ao afirmar no art.º 25 que "*Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto ao serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade*.".

Surge assim o Rendimento Mínimo Garantido, que representa uma prestação do regime não contributivo, isto é, não depende de uma carreira contributiva, e logo de descontos para a Segurança Social. Esta preocupação, no quadro da União Europeia, surgiu em diferentes momentos, em cada Estado, naturalmente devido a diferentes ritmos de crescimento e necessidades.

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

cidadãos. Neste sentido, e com a constante dinâmica da realidade social, são efectuados ajustes, que resultam em alterações nos principios associados às medidas de protecção social, surgindo o RSI.

O RSI, é uma componente transversal e básica de uma política de mínimos sociais universais em Portugal, contemplado na Lei de Bases da Segurança Social, dado que *«abrangendo a generalidade dos cidadãos, visa assegurar direitos básicos e a igualdade de oportunidades, o direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica e, bem assim, a prevenção das situações de pobreza e de exclusão, com vista à promoção do bem-estar e coesão sociais».*[36]

Esta medida, representa um mínimo no âmbito da assistência social não contributiva, representando um direito social juridicamente reconhecido como tal.

4. Rendimento Mínimo Garantido / Rendimento Social de Inserção

4.1. Percurso histórico RMG – RSI

4.1.1. Enquadramento e Génese do RMG

Tendo em conta a necessidade de salvaguardar um direito fundamental dos indivíduos, que vise o acesso a protecções promotoras de uma vivência em conformidade com a dignidade humana, foi assinado durante a primeira presidência europeia portuguesa, em 1992, um documento que recomendava aos estados membro, a adopção de uma nova política social que reconhecesse um dispositivo global combate à pobreza e a exclusão social, adaptando assim o respectivo sistema de protecção social.

Em função dos esquemas de rendimento mínimo propagados pela Europa, que assentam no pressuposto de activação e individualização das Politicas Sociais, múltiplos foram os debates que se realizaram na sociedade portuguesa após esta recomendação, que versavam sobre a viabilidade da transferência para Portugal, de uma medida que tinha décadas de aplicação noutros países da Europa, e da adequação dos seus princípios orientadores ao contexto português.

No final do ano de 1995, com o XIII Governo Constitucional, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) apresentava-se como uma dimensão pioneira na nova geração de Políticas Sociais activas,

[36] CABRAL, Nazaré da Costa , (2001) «A nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (enquadramento e inovações a nível do financiamento)», em *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues,* vol. II, Coimbra Editora, p.86 e 87.

traduzindo a sua implementação, uma preocupação, face à situação de indivíduos e famílias em situação de pobreza e à visibilidade crescente que os fenómenos de exclusão social adquirem, numa perspectiva de cidadania e justiça social.

Desde 1992 que foi recomendado a todos os Estados membros da União Europeia o reconhecimento, *"no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, consequentemente, adaptem o respetivo sistema de protecção social, sempre que necessário."*[37]

Tendo como referência a experiência desenvolvida na Europa, a implementação do RMG a nível nacional, teve um período experimental, sob a forma de Projectos-Piloto, que visaram o ensaio de soluções de concertação mais a nível local, para numa fase seguinte se proceder à sua operacionalização em todo o território nacional, e assim, de forma sustentada, dar sequência aos objectivos de inserção dos beneficiários da medida.

Terminada esta fase experimental, que decorreu entre Julho de 1996 e Junho de 1997, é implementado o Rendimento Mínimo Garantido em Portugal no dia 1 de Julho de 1997, sendo Portugal o penúltimo país da Europa comunitária a fazê-lo, ocorrendo uma mudança nas políticas sociais no país, legitimando aos cidadãos em situação de exclusão social, um direito que tem como objectivo combater as formas mais extremas de pobreza e ao mesmo tempo promover a autonomização e inserção dos seus beneficiários, universalizando a garantia a um mínimo de subsistência, segundo uma lógica de redistribuição de recursos e de solidariedade.

O RMG promoveu uma alteração das mentalidades, quer do Estado, quer das instituições da sociedade civil, quer dos cidadãos, ao criar na sociedade portuguesa uma medida que se enquadra numa nova geração de Políticas Sociais por consignar um importante direito social de cidadania e por promover e criar dinâmicas de parceria e de desenvolvimento local e nacional.

4.1.2. Principais mudanças nos princípios da medida

Com a Lei 13/2003, de 21 de Maio, aprovada pelo governo de coligação PSD/CDS-PP, entrou em vigor a medida de Política Social, RSI, revogando o Rendimento Mínimo Garantido (RMG),

[37] CAPUCHA, Luís (1998), *"Pobreza, exclusão social e marginalidade",* in VIEGAS, J:M: Leite e COSTA, António Firmino da (ORGS.). *Portugal que Modernidade?,* Oeiras. Celta Editora.

criado pela Lei 19-A/96, de 29 de Junho, isto após 5 anos da sua implementação e execução em Portugal.

As designações Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e Rendimento Social de Inserção (RSI) correspondem a dois momentos distintos de produção legislativa, indiciando também um enfoque ideológico e/ou teórico.

Constituindo um direito, mesmo para aqueles que nunca contribuíram para o sistema de providência, têm um conjunto de obrigações, as quais aliadas aos direitos, serão contratualizadas no acordo de inserção, que resulta do programa de inserção definido pelo art.º 3º da Lei 13/2003.

O RSI consubstância um novo ciclo legislativo no âmbito de uma reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal, consequência do debate em torno de diferentes paradigmas intrínsecos à reforma do Estado-Providência. O RSI veio introduzir alterações, fundamentalmente, ao nível dos critérios de atribuição da prestação pecuniária e da negociação dos programas de inserção, podendo-se destacar como princípios fundamentais do RSI, um incremento da vertente de inserção profissional dos beneficiários, combatendo os efeitos perversos de desmotivação para o trabalho e a necessidade de fomentar a capacidade empreendedora dos mais jovens por meio de medidas activas de emprego, havendo também a inclusão de novos factores de discriminação positiva na atribuição da prestação pecuniária, para os mais idosos e portadores de deficiência, mas determina, na sua versão final, condicionantes específicas de acesso a jovens entre 18 e 30 anos, assim como uma maior responsabilização da sociedade civil no cumprimento dos programas de inserção e o desenvolvimento de mecanismos de fiscalização, para assim combater e evitar situações de fraude.

Reforçando este propósito, António Bagão Félix, aquando da apresentação da Proposta de Lei sobre o RSI, refere: *"Alteram-se a filosofia e as regras para se gastar melhor com quem efectivamente mais carece de apoio. E procura-se melhorar a fiscalização para distribuir com mais qualidade social."*[38]

Na sequência do Rendimento Mínimo Garantido, o RSI procura a promoção e inclusão de um conjunto de indivíduos com fragilidades económicas e sociais, ou seja, aqueles em relação aos quais a pobreza afecta de forma mais severa, procurando uma diferenciação positiva. Vem ainda destacar o carácter temporário da prestação, penalizando de forma mais rigorosa o

[38] FÉLIX, António Bagão, (2002), *Proposta da Lei sobre o Rendimento Social deInserção.*(em 14/06/2002)

incumprimento dos compromissos assumidos pelos titulares e beneficiários, assim como, qualquer comportamento abusivo ou fraudulento, restringindo o acesso e manutenção do direito à prestação, terminando assim a renovação automática da prestação, determinando a necessidade de apresentação de meios de prova legalmente exigidos para renovar o direito ao RSI, sustentada pelas palavras de António Bagão Félix, aquando da apresentação da Proposta de Lei sobre o RSI: *"A justiça social reforça-se apoiando diferentemente aquilo que é desigual e não em igualizar o que carece de tratamento diferenciado."*[39]

No que se refere a alterações ao nível legislativo, manteve a medida, as suas características fundamentais, assumindo-se como uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social, garantindo a todos os indivíduos, a diferença entre os seus rendimentos reais e um limiar mínimo de rendimento tomado como referência. Destaca-se também a relação entre o direito à prestação e o sistema de obrigação-direito de inserção, por meio da obrigatoriedade de prossecução de um programa de inserção social.[40]

A 29 de Agosto de 2005, com nova maioria parlamentar, agora do Partido Socialista, estas condições são revogadas, sendo aprovada a legislação atualmente em vigor, a Lei nº45/2005 e assentes numa perspectiva ideológica de natureza socialista.

Desta alteração legislativa, dá-se resposta à recomendação do Provedor de Justiça na sua recomendação nº4/B/2005, de 7 de Junho, e ao disposto no ponto VII do Programa do XVII Governo Constitucional, segundo a qual, "*numa perspectiva de integração, enfrentamos um duplo desafio: reforçar os mecanismos de integração dos imigrantes, e estender-lhes um conjunto mínimo de mecanismos de protecção social idênticos àqueles de que desfrutam os portugueses*."[41]

Em 2010, no âmbito do contexto global de crise económica e financeira internacional, a economia portuguesa, inevitavelmente sentiu também os impactos adversos daí resultantes. Nesta conjuntura, foi definido no Programa de Estabilidade e Crescimento para 2010 - 2013, um conjunto de políticas com vista à promoção do crescimento económico e do emprego, assim como todo um conjunto de medidas de estabilização orçamental. Desse conjunto de medidas, que

[39] FÉLIX, António Bagão, (2002), *Proposta da Lei sobre o Rendimento Social deInserção.*(em 14/06/2002)

[40] RODRIGUES, Eduardo Vítor et al. (2010), RSI – Um direito à Integraçãp Social – Seminário Europeu, Lisboa: ISS

[41] PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2005), Programa do XVII Governo Constitucional, capítulo II, ponto VII, p. 89

visam uma contenção sustentada do crescimento da despesa pública, foram redefinidas as condições de acesso aos apoios sociais, conduzindo a uma aplicação fosse mais criteriosa, tendo como subjacente, uma verificação da condição de recursos.

Neste sentido, é publicado o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, que estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de protecção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, procedendo às alterações na atribuição do RSI, promovendo medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários.

A condição de recursos é o conjunto de condições que o agregado familiar deve reunir para poder ter acesso às Prestações Familiares, Subsídio Social de Desemprego, Rendimento Social de Inserção e Subsídios Sociais de Parentalidade, bem como de outros subsídios e apoios do Estado.

Define o limite máximo de rendimentos até ao qual as pessoas têm direito a estas prestações sociais.

Tem como objectivo possibilitar a atribuição das prestações sociais às pessoas que realmente necessitam delas, de forma mais rigorosa e eficiente, e combater a fraude no acesso às prestações sociais.

Estas regras, em vigor desde 1 de Agosto de 2010, condicionam assim o acesso à medida, assim, a Segurança social passa a avaliar, para atribuição da prestação de RSI e restantes apoios sociais, a totalidade dos rendimentos do agregado familiar do beneficiário, entre eles, salários, rendas, juros, dividendos, apoios à habitação, reformas e bolsas de estudo e de formação. Quem tem casa própria com valor superior a 250 mil euros e/ou contas bancárias ou acções que ultrapassem os 100.612,80 euros (240 vezes o Indexante de Apoios Sociais) fica excluído da atribuição dos apoios.

4.2. As diferentes realidades do Rendimento Social de Inserção na Europa

Tendo em conta a importância desta medida no espaço europeu, várias foram as variantes adoptadas pelos diferentes Estados, como se pode constatar no quadro seguinte, onde são visíveis algumas especificidades e características da aplicação da medida em vários países europeus, assim como, os princípios e os destinatários da medida definidos em cada um desses países.

Tabela 1- Designação, princípios e destinatários das medidas de Rendimento Mínimo na Europa

País e data	Designação	Princípios	Destinatários
Portugal 1996	Rendimento Social de Inserção	Prestação do regime não contributivo com um programa de integração social associado, com o objectivo de assegurar aos indivíduos e famílias recursos suficientes para cobrir as suas necessidades básicas, ao mesmo tempo que favorece sua integração social e profissional. Direito subjectivo. Montantes diferenciais.	Indivíduos e Famílias
Espanha 1989	Renda Mínima de Inserção	Combater a pobreza através de apoio económico, para assegurar necessidades básicas. Direito subjectivo, não discricionário. Por vezes, sujeito ao orçamento disponível.	Indivíduos e Famílias
Dinamarca 1961	Beneficio à fixação	Apoio através de medidas de activação e prestações em géneros para pessoas sem meios suficientes por motivos específicos (doença, desemprego) Direito subjectivo, discricionário.	Indivíduos, casais. Crianças têm direito pessoal
Finlândia	Assistência Social	Apoio dado a indivíduo ou família temporariamente sem meios suficientes para suportar custo de vida.	Direito individual

País e data	Designação	Princípios	Destinatários
Noruega	Prestação de Subsistência	Assegurar subsistência das pessoas de modo a cobrir as suas necessidades básicas. Direito subjectivo, discricionário. Municípios obrigados a apoiar social e financeiramente.	Direito individual
Suécia	Assistência Social	Apoio dado a indivíduo ou família temporariamente sem meios suficientes para suportar custo de vida.	Direito individual
Irlanda 1977	Prestação Complementar de Bem-estar Social	Rendimento semanal para pessoas com poucos ou nenhuns recursos.	Indivíduos e famílias
Alemanha 1962	Assistência Social	Apoiar os beneficiários a manter um nível de vida decente e a autonomizarem-se da assistência social Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não discricionário.	Indivíduos ou membros de um agregado
Reino Unido 1960	Apoio ao Rendimento	Esquema financiado pelos impostos, que serve para apoiar pessoas que não trabalham a tempo inteiro, não obrigadas a registar-se como desempregadas e cujo rendimento total está abaixo de um limite mínimo. Montante diferencial.	Indivíduos e famílias

País e data	Designação	Princípios	Destinatários
Bélgica 1974	Direito à Integração Social	Garantir o direito à integração social através de um emprego ou de um rendimento, associado ou não a um projecto de integração. O rendimento de integração deve assegurar um rendimento mínimo a quem não dispõe de recursos suficientes e é incapaz de os procurar por si mesmo. Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não discricionário.	Direito individual
França 1988	Rendimento Mínimo de Inserção[42]	Disponibilizar, a quem necessita, um rendimento que lhes permita cumprir condições essenciais e encorajar à integração social e profissional. Montantes diferenciais. Direito subjectivo, não discricionário.	Direito individual
Áustria	Assistência Social	Apoio para proporcionar vida decente a quem dele necessita. Montante diferencial (princípio da subsidiariedade) Não-arbitrário.	Pessoas a título individual e famílias

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

País e data	Designação	Princípios	Destinatários
Luxemburgo 1986	Rendimento Mínimo Garantido	Lutar contra Exclusão Social. Garantir meios necessários para um nível decente de vida e medidas de integração social e profissional. O RMG pode ser uma prestação de inserção ou uma prestação suplementar para compensar a diferença entre os montantes mais elevados de RMG e a soma dos recursos de um agregado. Direito subjectivo, não discricionário.	Direito Universal
Holanda 1963	Assistência Social	Prestar assistência financeira a todos os cidadãos que não conseguem manter-se ou manter-se adequadamente. Apoio apenas cobre despesas essenciais até o beneficiário se autonomizar deste apoio. Municípios podem providenciar outras prestações e apoios.	Direito individual; Agregados (a partir de um titular).
Polónia	Assistência Social	Ajudar pessoas e famílias a ultrapassar problemas que não conseguem resolver apenas com os seus recursos. Direito subjectivo, discricionário.	Residentes Permanentes
República Checa	Benefícios para necessidades materiais	Assegurar necessidades básicas do dia-a-dia e de habitação, através de 3 apoios: 1.Minimo de Vida 2.Mínimo de Subsistência 3.Suplemento para habitação	Residentes permanentes, trabalhadores migrantes, Cidadãos da UE

País e data	Designação	Princípios	Destinatários
Eslováquia	Benefícios para necessidades materiais	Benefício para assegurar rendimento mínimo aos que não têm forma de manter condições básicas de sobrevivência. Direito subjectivo, não discricionário.	Pessoas a título individual e famílias
Eslovénia	Assistência Social Financeira	Prestar ajuda financeira e social a indivíduos e famílias que, por motivos que lhes são alheios, estão temporariamente incapazes de se sustentar.	Residentes permanentes
Estónia	Benefício de subsistência	Montante diferencial para garantir um rendimento mínimo a todos os residentes.	Indivíduos
Letónia	Rendimento Mínimo Garantido	Assegurar rendimento mínimo para famílias em determinadas situações. Pode ser em dinheiro ou géneros. É calculado a partir da diferença entre rendimentos familiares e limite fixado. Municípios podem pagar prestações adicionais, desde que haja orçamento para isso.	Cidadãos e não cidadãos a quem foi atribuído nº de identificação pessoal
Lituânia	Beneficio Social	Montante diferencial sujeito prova de recursos	Família
Roménia	Ajuda Social	Esquema universal de Assistência Social, financiado pelos orçamentos locais. De acordo com princípio de solidariedade, este apoio pretende cobrir necessidades básicas através de um rendimento mínimo de apoio.	Indivíduos e famílias

País e data	Designação	Princípios	Destinatários
Bulgária	Prestação Social Mensal	Montante diferencial, de titularidade discricionária, que visa apoiar cidadãos que não conseguem satisfazer as suas necessidades básicas sem a ajuda de terceiros.	Indivíduos e famílias[43][44]
Chipre	Assistência Social	Assegurar um padrão mínimo de vida a pessoas (e famílias) que não têm recursos financeiros suficientes para as suas necessidades básicas e especiais. Direito subjectivo, montantes diferenciais. É um último recurso e subsidiário a outros apoios.	Individuo e seus dependentes
Malta	Assistência Social	Direito subjectivo correspondente a uma prestação diferencial que visa assegurar um rendimento mínimo a quem não se consegue sustentar.	Titular do agregado

Fonte: https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/12290/1/TESE_vandaPacheco_FEUC.pdf, consultado em 2012/03/12

Pela análise da informação, constata-se que associado ao benefício da prestação económica, existe um Programa de Inserção, que na sua generalidade, contempla sempre a vertente da inserção profissional, sendo este um ponto comum a todos os países.

Apesar dos princípios norteadores dos tipos de medidas serem idênticos, as condições de atribuição (idade, rendimentos, etc.) divergem em vários Estados. A título de exemplo, a Alemanha, a Áustria, e quase todos os países do modelo do leste europeu, não estabelecem qualquer limite relativamente à idade para a atribuição da prestação. A Alemanha é o único país

[43] Desde que um elemento trabalhe, ou não trabalhe por motivos justificados: estudantes; pensionistas, incapacitados, cuidadores de dependentes, desempregados registados.

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

onde qualquer menor pode recorrer a esta medida por direito próprio. Existe depois um grupo de países que define, de forma clara um limite mínimo de idade: 16 anos para o Reino Unido; 18 anos para Portugal, Irlanda, Bélgica, Holanda, Eslovénia, Roménia, Polónia e Malta; 25 anos para Luxemburgo e França. Nalguns destes países são previstas situações excecionais tais como a atribuição da medida a menores casados ou já com filhos. Outro ponto divergente que naturalmente deriva da situação económica e de desenvolvimento conjuntural de cada país é o montante da prestação, em França o valor da prestação é de 1.200€ mensais *'per capita"*, sendo em Portugal de 189,52€).

O Rendimento Mínimo é entendido como prestação diferencial em muitos países, ou seja, é um apoio adicional aos recursos que os destinatários já possuem.

Em face dos esquemas supra mencionados, convém referir especificamente quanto à Alemanha, que se verificaram no princípio do ano de 2012, alterações quanto ao acesso de cidadãos de outros países da Europa, aos apoios sociais deste país. Tais alterações apontam como objetivo, evitar fluxos migratórios de países como a Grécia, Portugal e Espanha, onde as taxas de desemprego são muito elevadas. Deste modo, foi vetada a concessão do RSI (Assistência Social) a cidadãos de outros países da União Europeia. Segundo afirmações do porta-voz do Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais do Governo Alemão, Jens Flosdorff, a 9 de Março deste ano, a Alemanha precisa de *"...emigrantes qualificados, que aqui trabalhem e descontem para a previdência social, mas a cultura de boas-vindas não significa um convite à emigração para os nossos sistemas sociais."*[45]

4.3. Atualidade da medida

4.3.1. Em Portugal

Segundo o Boletim Estatístico publicado em Janeiro de 2012 pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, em Dezembro de 2011, existiam 118 939 famílias e 317 478 beneficiários com processamento de RSI.

No que refere à distribuição por género, de referir uma ligeira supremacia de beneficiários do género feminino, com 52,4%, correspondente a 166231 indivíduos, contra 47,6% de beneficiários do género masculino, correspondente a 151247 indivíduos.

[45] http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=2352357&seccao=Europa

Segundo informação recolhida no referido Boletim Estatístico, 38,1 % dos beneficiários da medida, têm menos de 18 anos, o que corresponde a 121102 indivíduos. É no escalão etário com mais de 65 anos, que representa apenas 1%, correspondente a 3195 indivíduos que apresenta o valor mais baixo número de indivíduos na medida

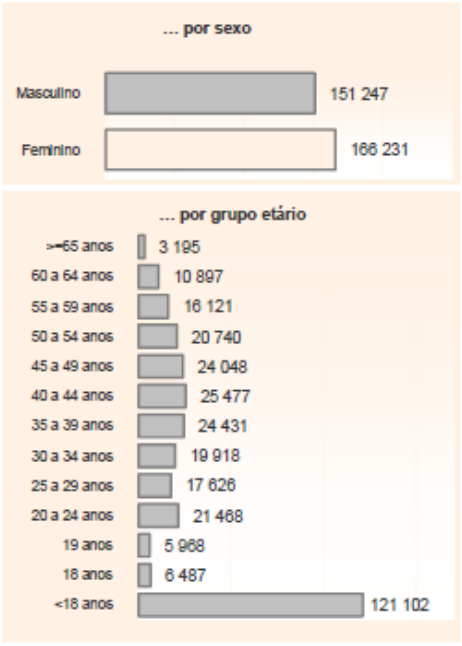
Veja-se o quadro que se segue:

Tabela 2 - Beneficiários com processamento de Rendimento Social de Inserção (RSI)

beneficiários com processamento de rendimento social de inserção (RSI)

(número e euros)

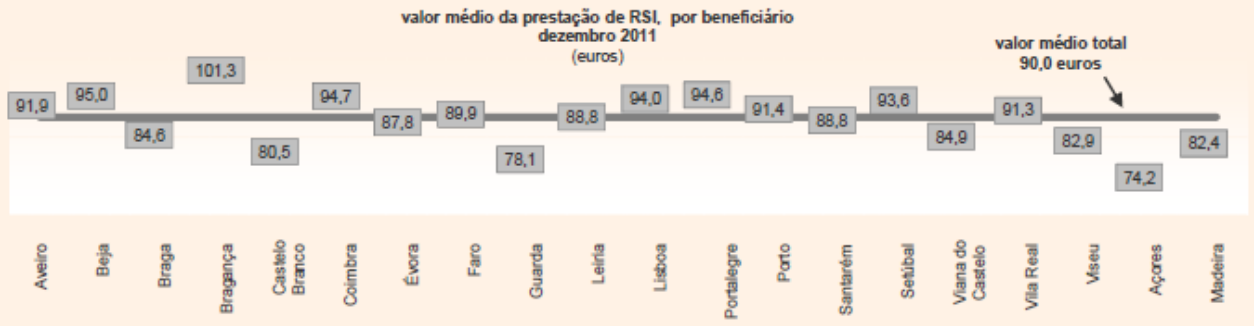
	2011						valor médio (€) dez. 2011
	jul.	ago.	set.	out.	nov.	dez.	
total	327 710	322 485	312 138	314 070	313 822	317 478	90,0
Aveiro	12 546	12 406	12 234	12 271	12 327	12 317	91,9
Beja	5 974	5 979	5 890	5 993	6 000	6 035	95,0
Braga	17 248	16 868	16 203	16 152	15 754	15 697	84,6
Bragança	2 226	2 220	2 130	2 143	2 069	2 063	101,3
Castelo Branco	3 504	3 448	3 317	3 380	3 440	3 484	80,5
Coimbra	9 519	9 497	9 106	9 137	9 043	9 359	94,7
Évora	4 342	4 274	4 286	4 388	4 390	4 454	87,8
Faro	11 507	11 261	10 636	10 635	10 592	10 702	89,9
Guarda	4 188	4 158	4 005	3 966	3 883	3 960	78,1
Leiria	6 424	6 266	6 106	6 186	6 144	6 298	88,8
Lisboa	63 329	62 938	61 524	62 234	62 587	63 649	94,0
Portalegre	4 911	5 071	5 125	5 166	5 155	5 160	94,6
Porto	104 867	101 677	97 552	97 633	97 443	97 979	91,4
Santarém	7 345	7 397	7 165	7 215	7 294	7 548	88,8
Setúbal	23 337	23 145	22 553	22 799	23 016	23 630	93,6
Viana do Castelo	3 540	3 491	3 331	3 369	3 400	3 385	84,9
Vila Real	6 605	6 589	6 366	6 389	6 337	6 431	91,3
Viseu	12 480	12 226	11 813	11 867	11 771	11 891	82,9
Açores	17 489	17 449	16 745	17 073	17 276	17 548	74,2
Madeira	6 329	6 125	6 051	6 074	5 901	5 888	82,4



Fonte: Boletim Estatístico – Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Equipa de Estatísticas e Difusão de Indicadores (EEDI) - Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)

Analisados os dados disponibilizados pela Segurança Social referentes a Dezembro de 2011, verifica-se que a maior concentração de beneficiários de Rendimento Social de Inserção, 99779, ocorre no distrito do Porto, correspondendo a 37781 agregados abrangidos pelo Centro Distrital de Segurança Social do Porto, seguindo-se o Centro Distrital de Lisboa, com 64759 beneficiários e Setúbal com 25635, o que corresponde a 24136 e 8710 agregados, respectivamente. O distrito com menor número de beneficiários é Bragança, com 2063 beneficiários, correspondentes a 829 prestações.

Tabela 3 - Valor médio da prestação de RSI, por beneficiário (Dezembro 2011)



Fonte: Boletim Estatístico – Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Equipa de Estatísticas e Difusão de Indicadores (EEDI) - Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)

O valor médio da prestação de RSI, em relação a 2011, situa-se entre os 200,90€ no distrito de Viana do Castelo e os 293,70€ em Portalegre. Os distritos com maior volume de prestações, são Lisboa e Porto, respectivamente com valores médios de prestação de 250,40€ e 237,50€.

No que se refere ao valor médio da prestação por beneficiário, varia entre os 74,20€ no Arquipélago dos Açores e os 101,30€ no distrito de Bragança, enquanto no distrito de Lisboa é 94€ e no distrito do Porto de 91,40€.

No que concerne à repartição dos montantes das prestações por escalão, constata-se que 42,4% destas, se situam entre os 100€ e os 200€, correspondendo a 50479 prestações, seguida do escalão entre 200€ e 300€, com 14,8%, correspondente a 17633 agregados. No escalão mais elevado, ou seja com montantes superiores a 600€, encontramos 3707 prestações, representando 3,1%, no escalão mais baixo, onde os montantes da prestação são inferiores a 25€, existem 5242 prestações correspondendo a 4,4%.

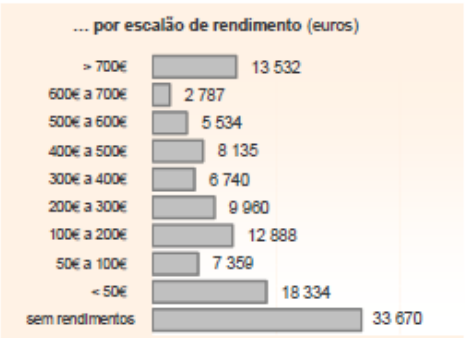
O número de famílias beneficiárias da prestação sem qualquer rendimento representa mais de 28%, seguindo-se agregados com rendimentos inferiores a 50€, os quais representam 15,4%. De destacar ainda o facto de as famílias com mais de 700€ de rendimentos, serem 13532, representando 11,4% do total das prestações, em Dezembro de 2011.

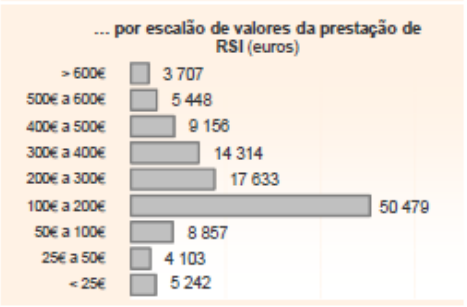
Tabela 4 - Famílias com processamento de Rendimento Social de Inserção (Dezembro 2011)

famílias com processamento de rendimento social de inserção (RSI)

(número e euros)

	2011						valor médio (€) dez. 2011
	jul.	ago.	set.	out.	nov.	dez.	
total	121 729	119 685	116 457	117 496	117 465	118 939	241,4
Aveiro	4 627	4 558	4 535	4 570	4 622	4 602	247,4
Beja	1 955	1 949	1 905	1 959	1 996	2 018	289,8
Braga	6 410	6 263	6 059	6 075	5 936	5 906	226,4
Bragança	879	866	844	856	832	829	252,4
Castelo Branco	1 334	1 315	1 276	1 306	1 322	1 318	213,3
Coimbra	4 016	4 015	3 883	3 917	3 847	3 992	222,8
Évora	1 468	1 427	1 446	1 477	1 490	1 514	259,2
Faro	4 400	4 284	4 052	4 091	4 102	4 153	234,8
Guarda	1 500	1 488	1 448	1 446	1 430	1 448	215,8
Leiria	2 564	2 485	2 407	2 459	2 430	2 497	226,0
Lisboa	23 713	23 522	23 141	23 501	23 621	24 136	250,4
Portalegre	1 596	1 635	1 667	1 673	1 677	1 685	293,7
Porto	40 082	38 955	37 605	37 649	37 572	37 781	237,5
Santarém	2 713	2 729	2 664	2 684	2 699	2 787	242,6
Setúbal	8 649	8 558	8 331	8 445	8 500	8 710	258,1
Viana do Castelo	1 483	1 462	1 411	1 435	1 440	1 433	200,9
Vila Real	2 688	2 671	2 598	2 614	2 603	2 626	224,4
Viseu	4 729	4 650	4 515	4 537	4 528	4 573	216,6
Açores	4 868	4 865	4 705	4 824	4 893	4 993	261,5
Madeira	2 055	1 988	1 965	1 978	1 925	1 938	253,7





Fonte: Boletim Estatístico – Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Equipa de Estatísticas e Difusão de Indicadores (EEDI) - Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)

As estatísticas mais recentes do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, mostram que o número de novos beneficiários do RSI durante o primeiro trimestre de 2012 mais do que triplicou em relação ao último trimestre de 2011, tendo chegado a quase 330 mil.

Os dados comparativos mensais, revelam que entre Janeiro e Março 2012 deram entrada no sistema da Segurança Social, mais 11.171 indivíduos a requerer a prestação de RSI, ou seja, cerca de 3,4 vezes mais do que os novos 3224 beneficiários que requereram este subsídio entre Outubro, Novembro e Dezembro de 2011.

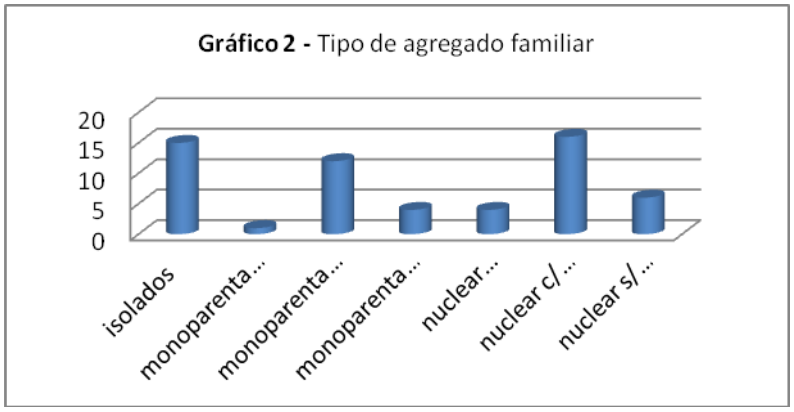
De igual forma, aumentou o número de famílias beneficiárias, sendo que em Março recebiam 123.948 famílias um valor médio de 245,4€.

O número de novas famílias com entrada no sistema entre Janeiro e Março de 2012, foi de 4591, representando mais do triplo de novas famílias que entre Outubro e Dezembro de 2011 requereram o RSI (1443).

Dados do Instituto de Segurança Social (ISS), divulgados no mês de Maio deste ano, revelam que no final do mês de Abril havia já 331.773 pessoas a receberem RSI, o que representa um aumento de quase 0,8% face ao mês de Março, 329.219 beneficiários, o que significa que entre Março e Abril deste ano, mais 2554 pessoas passaram a integrar a lista dos beneficiários do RSI.

4.3.2. Nas Freguesias do estudo

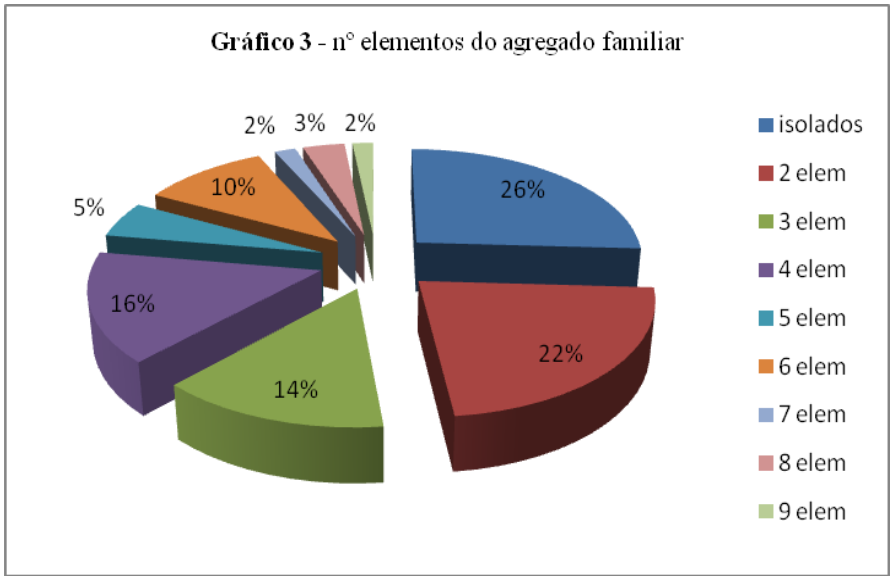
Com vista a uma visão mais rigorosa das seis freguesias do concelho de Lisboa (Alcântara, Ajuda, Campo Grande, Campolide, Nª Sra. de Fátima e Sto. Condestável) selecionadas para este estudo, foi efectuado um levantamento documental à data de 31 de dezembro de 2011. Recorreu-se para tanto, à consulta de processos sociais, tendo como objetivo uma caracterização rigorosa de 58 agregados de RSI, seleccionados de forma aleatória, que residem nessas áreas geográficas, totalizando 184 beneficiários. Dessa caracterização, os aspectos a destacar associam-se em classificações como: tipo de família, nacionalidade, nº elementos dos agregados, faixas etárias, situação habitacional, valor prestação do agregado, rendimentos do agregado para além da prestação, tempo na medida, acções e áreas de inserção contratualizadas e grau de cumprimento das mesmas.

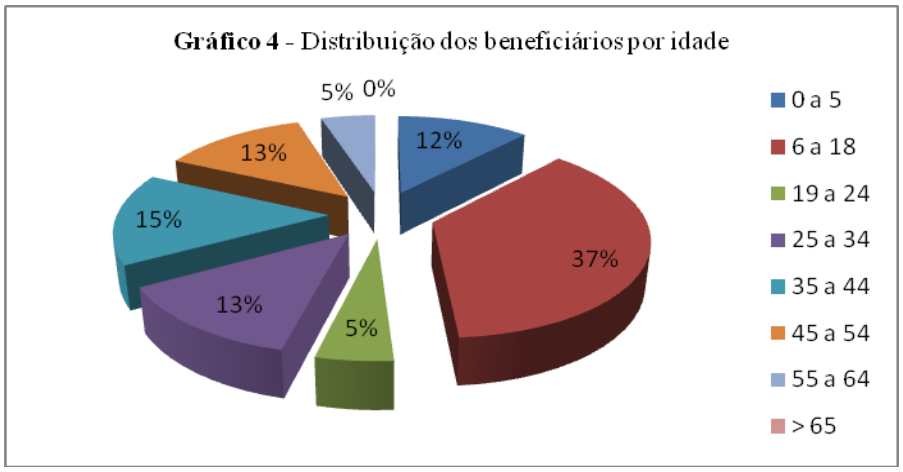


Da análise realizada, verifica-se que 28% dos agregados são famílias nucleares com filhos, e 26% indivíduos isolados, que juntos representam mais de metade dos agregados beneficiários. De destacar também a prevalência dos agregados monoparentais, com maior expressão na família monoparental feminina, que representa mais de 20% dos agregados do estudo, tendo a monoparental masculina uma representação de apenas 7%.

A análise destes dados demonstra entre outros, uma alteração da estrutura familiar tradicional para novas formas de relacionamento. As pequenas famílias acabam por ganhar cada vez mais expressão através de situações muito heterogéneas como famílias monoparentais, idosos e jovens a viverem sós.

A análise da composição dos agregados familiares demonstra que, para além dos indivíduos isolados, 26%, os agregados compostos por 2 elementos, detêm 22%, existindo valores muito próximos para agregados com 3 e 4 elementos, que representam 14 e 16% respetivamente. De salientar a existência de 1 agregado com 9 elementos, 2 com 8 e ainda 1 com 7 elementos.

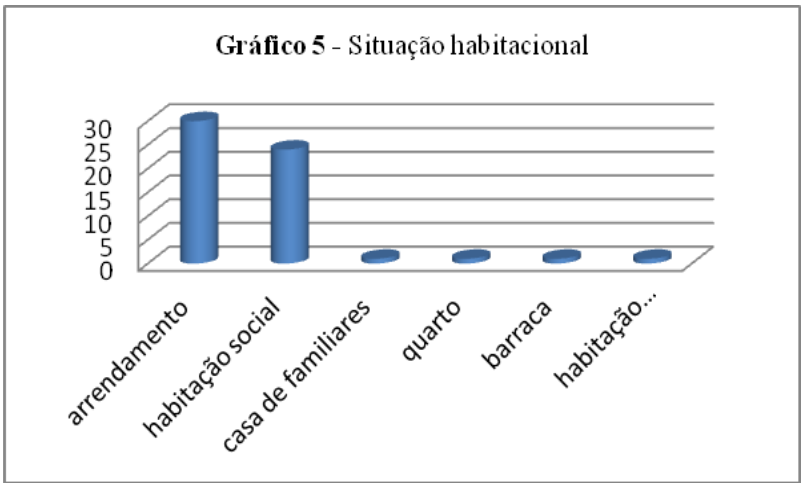




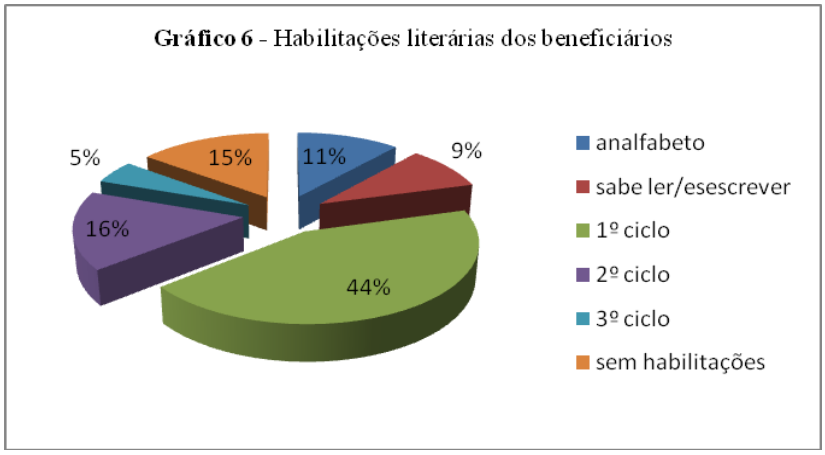
A faixa etária mais representativa dos beneficiários que compõe os agregados na medida do RSI é a dos 6 aos 18 anos, com uma expressão de 37%, com o segundo valor mais alto, encontra-se o intervalo entre os 35 e os 44 anos, com 15%, sendo de referir também que os intervalos dos 25 aos 34 anos e dos 35 aos 44 anos, representam 13% cada um destes intervalos, não havendo nenhum elemento nos agregados com mais de 65 anos.

Da análise, constata-se predominância de elementos jovens e em plena vida activa. Esta informação, demonstra a situação de vulnerabilidade económica a que estes grupos estão submetidos, provavelmente reflexo das baixas qualificações escolares e profissionais e, consequentemente, da precariedade das actividades profissionais desenvolvidas associadas às baixas remunerações.

Destes 58 agregados, no que confere ao tipo de habitação em que residem, ela é maioritariamente arrendada, dividindo-se entre habitação social com 24 agregados e habitação arrendada a particulares, com 30 agregados, restando apenas 4 agregados que residem em barraca, quarto, casa de familiares e ainda um que reside em habitação unifamiliar.



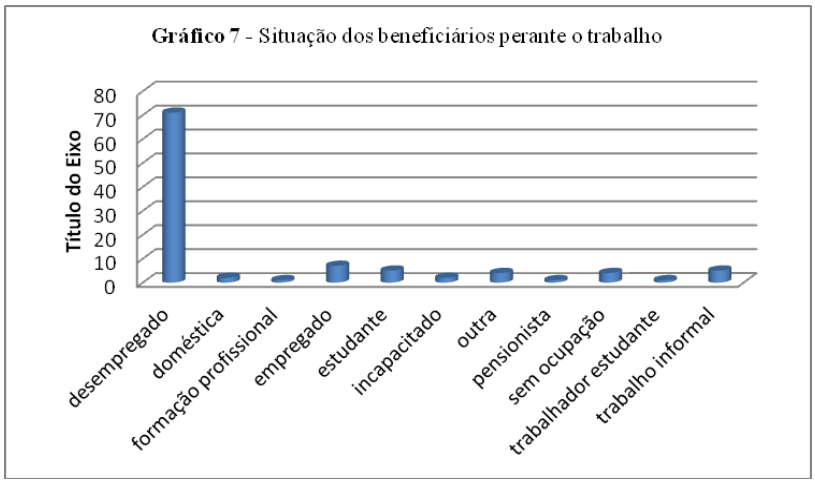
Relativamente às habilitações literárias, foram considerados no estudo, os individuos menores de 17 anos que não concluíram ainda nenhum ciclo de estudos, considerando os mesmos "sem habilitações", representando este grupo 15% do total de beneficiários. No que se refere aos restantes individuos, estes em idade activa, as suas habilitações situam-se maioritariamente ao nível do 2º ciclo com 44%, havendo no entanto 16% com o 2º ciclo e apenas 5% com estudos ao nível do 3º ciclo. De referir que, 9% dos beneficiários sabem ler e escrever enquanto 21 são analfabetos, que representam 11% do total.



Podemos concluir que as habilitações literárias são de forma geral baixas, sendo que a maioria não foi além do 1º ciclo do ensino básico. Os fracos recursos parecem ter condicionado as suas oportunidades socio-económicas, visíveis na condição de beneficiários da medida do RSI.

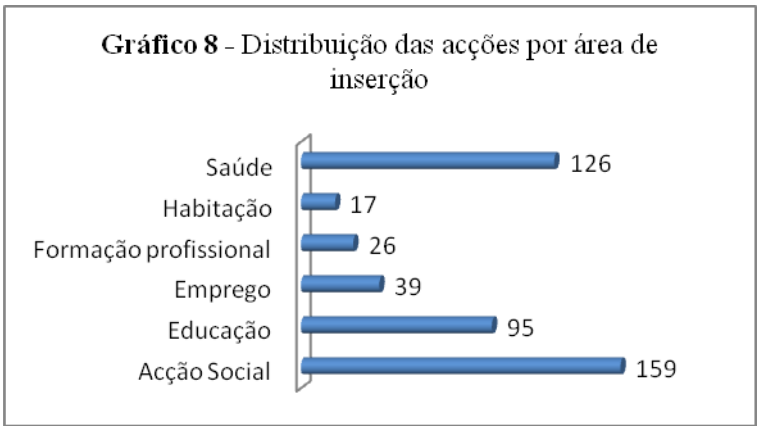
Da população abrangida pelo estudo, verificamos que 89% dos beneficiários têm nacionalidade portuguesa, enquanto 7 são indivíduos provenientes da Europa de Leste (4%), e 13 beneficiários com nacionalidade dos PALOP (7%).

Quanto à situação dos beneficiários perante o trabalho, e face aos 103 indivíduos em idade activa,



verificamos que 71 se encontram desempregados (69%), enquanto 8 indivíduos que exercem actividade profissional remunerada, tendo um beneficiário estatuto de estudante - trabalhador. Destaca-se ainda a existência de 5 indivíduos que realizam trabalho informal, cerca de 5% da totalidade.

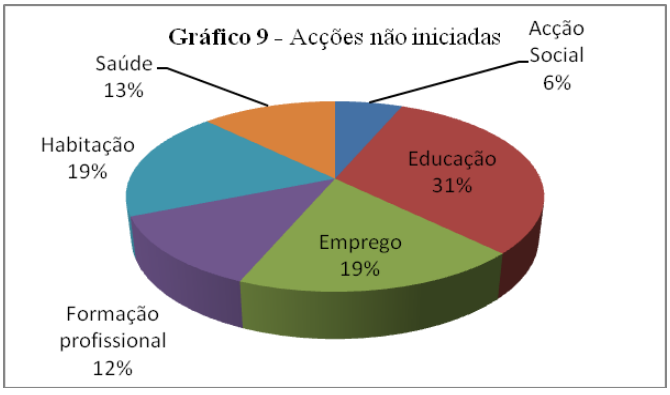
Foram considerados "sem ocupação", indivíduos a aguardar 1º emprego (4) e apenas 1 individuo se encontra em formação profissional.



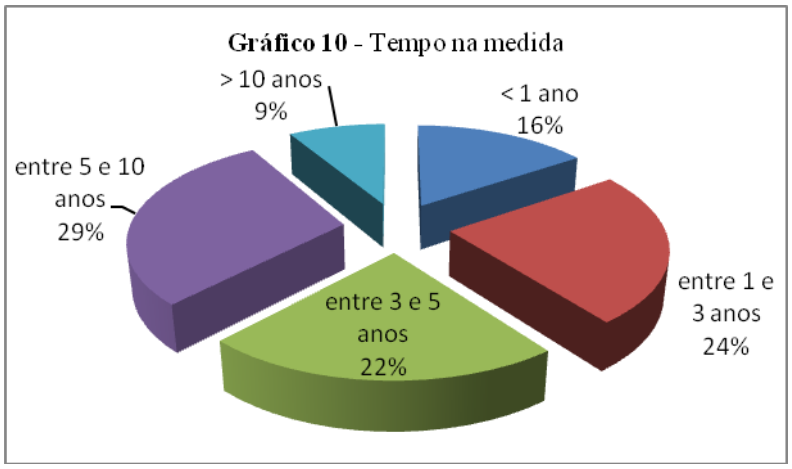
Foram negociadas e contratualizadas 462 acções nos Acordos de Inserção realizados com os 184 beneficiários que constituem os 58 agregados familiares, as quais se encontram divididas pelas áreas de, Acção Social (34%), Educação (21%), Emprego (8%), Formação Profissional (6%), Habitação (4%) e Saúde (27%). Em 31 de Dezembro de 2011, existiam 446 acções em desenvolvimento, sendo 16 as que não foram iniciadas distribuídas da seguinte forma:

Tabela 5 - Acções não iniciadas

Acção Social	1
Educação	5
Emprego	3
Formação profissional	2
Habitação	3
Saúde	2
	16



Quando analisamos o tempo em que os agregados do estudo permanecem na medida, temos como referência a data do requerimento apresentado por estes no Instituto da Segurança, Social. Nestes termos constatamos que 9% dos agregados recebem prestação de RSI há mais de 10 anos enquanto 29% entre 5 e 10 anos, pelo que concluímos pela possibilidade de algumas destas prestações contemplarem o mesmo agregado no decurso de uma geração, não se verificando autonomização económica ou outra face à medida.



A média do valor das prestações é 306,79€, o que em comparação à média das prestações nacionais, no mesmo período (241,40€) e à média do distrito de Lisboa (250,42€), apresenta uma diferença significativa, tal como acontece com a média do valor pago por beneficiário (96,70€), quando a média nacional é de 90,00€ e em Lisboa de 94,00€.

4.4. As Equipas NLI na operacionalização do Rendimento Social de Inserção

Outra das alterações, prende-se com a implementação dos Núcleos Locais de Inserção (NLI) previstos no Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, substituindo as Comissões Locais de Acompanhamento a quem cabia a implementação do programa no terreno analisando as situações caso a caso.

As funções dos NLI estão associadas à regulação das formas de aplicação e do funcionamento da medida a nível local, definindo as responsabilidades dos parceiros, optimizando recursos, com vista a implementar os programas de inserção dos beneficiários, bem como à sua avaliação.

É clara a hierarquização das responsabilidades dentro dos Núcleos Locais de Inserção, destacando-se o papel específico dos serviços da Segurança Social, integrados pelo Núcleo Executivo e pela equipa de técnicos de Serviço Social da Segurança Social. Nos termos da legislação supra referida, a estes estão confiados o papel de coordenação do NLI (excepto em Lisboa), tendo um voto de qualidade dentro do NLI, segundo o seu art.º 74º, *"A coordenação do*

NLI compete ao representante da segurança social, com excepção dos NLI do concelho de Lisboa em que a coordenação pode ser atribuída a instituições com quem a segurança social estabeleça protocolo para o efeito."[46]

Esta situação levantou algumas críticas, nomeadamente, por parte de entidades não-governamentais, que reclamam que este desequilíbrio de poder prejudica uma "verdadeira cultura de parceria" e a responsabilidade mútua que deveria ser assumida durante todo o processo.

Os NLI são apontados como organizações funcionais de cariz concelhio, multidisciplinares, que propõem assegurar o desenvolvimento do RSI no âmbito territorial da respectiva intervenção, definindo as suas competências designadamente no âmbito do programa de inserção e no âmbito da articulação e colaboração com outras entidades. Com o aparecimento do NLI, introduziu-se um conjunto de instrumentos de controlo e fiscalização e de alterações no nível das estruturas de gestão locais.

Tendo em conta as linhas orientadoras e os objetivos que estão na base da medida RSI, a saber, promover a inserção social, laboral e comunitária dos seus beneficiários e promover a sua autonomia, os programas de inserção são um elemento decisivo no desenvolvimento dessa intenção. Estes integram um conjunto de acções a desenvolver ao longo do tempo, criadas e programadas em função das características e necessidades específicas das pessoas abrangidas e das respectivas famílias.

Neste contexto, a proximidade e o acompanhamento desses agregados, são decisivos para concretizar a sua inserção e estimular a sua autonomia, nos termos do Despacho nº 1810/2004, de 27 de Janeiro, estas orientações apontam no sentido de serem assegurados pelos Núcleos Locais de Inserção (NLI) os procedimentos que conduzam à promoção e autonomia dos agregados.

Os NLI constituem então "estruturas operativas" desta medida social, com especial relevância para a sua implantação e desenvolvimento nos diferentes locais onde serão inseridas.

4.5. A última alteração legislativa

São várias as alterações nas normas que regem o RSI no âmbito do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho. Entre as várias alterações, as novas regras vão desindexar o RSI do valor da pensão

[46] Decreto-Lei nº 283/2003 de 8 de Novembro

social, passando a estar ligado ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS) que actualmente se situa nos 419,22 euros.

Ao abrigo das novas regras, a atribuição do RSI vai passar pela assinatura de um contrato anual, com obrigações que envolvem todos os membros do agregado familiar beneficiário.

Saúde ou a escolaridade dos filhos, deveres de procura activa de trabalho, prestação de trabalho socialmente necessário ou actividades úteis à comunidade passam a estar incluídas nos deveres a que o agregado familiar beneficiário vai passar a estar sujeito.

O contrato de inserção terá uma duração de 12 meses, sendo que no fim deste prazo, se o beneficiário quiser continuar a auferir desta prestação, terá de apresentar um novo requerimento com indicação dos seus rendimentos e com novo contrato de inserção, adequado à realidade.

Outra alteração decorrente deste diploma, está associada ao montante da prestação, este é igual à diferença entre o valor do RSI correspondente à composição do agregado familiar do requerente, e a soma dos rendimentos daquele agregado. A ponderação dos montantes atribuídos aos diferentes elementos do agregado familiar passou então a ser:

"a) Pelo requerente, 100 % do valor do rendimento social de inserção;

b) Por cada indivíduo maior, 50 % do valor do rendimento social de inserção;

c) Por cada indivíduo menor, 30 % do valor do rendimento social de inserção."[47]

A prestação de RSI deixa também de "*ser impenhorável passando a estar sujeita ao regime da penhorabilidade parcial aplicável às restantes prestações do sistema de segurança social."*[48]

Por outro lado, as novas regras alargam as situações de cessação da prestação, passando a ser causa, entre outras, situações em que a subsistência do titular da prestação é assegurada pelo Estado, tais como o cumprimento de prisão em estabelecimento prisional ou institucionalização do individuo. Também o cumprimento de prisão preventiva passa a ser causa de suspensão da prestação de RSI.

5. O Serviço Social e o Rendimento Social de Inserção

A actividade dos profissionais de Serviço Social, assente em fundamentos teóricos, está directamente ligada à análise da realidade social, nomeadamente, aos problemas sociais

[47] Decreto-Lei n.º 133/2012 de 27 de junho

[48] Idem

contemporâneos e, em particular, às questões sociais ligadas aos direitos humanos, participação, autonomia e cidadania social. Inevitavelmente, a formação a qualificação dos Assistentes Sociais e a sua relação e interacção com os movimentos da prática profissional, é indissociável com os sistemas e modelos de protecção social.

O Serviço Social, no que à execução da medida RSI respeita, ocupa um lugar cimeiro, a par de outras áreas das Ciências Sociais. Eles são os principais actores profissionais, tendo um papel capital na elaboração dos processos de inserção e na forma como são conduzidos, analisando as condições específicas de cada um dos beneficiários, com o objectivo de "desenharem" um percurso com vista à sua inserção e consequente autonomização.

Tendo por base o contexto histórico em que se desenvolveu o Serviço Social, a alteração ao RSI, efectuada em 2003, assim como os seus fundamentos, fazem recuar a prática profissional ao final do séc. XIX, início do séc. XX, fase em que o Serviço Social se encontrava mais relacionado com a moralidade do cliente e a sua missão se concentrava na organização do auxílio e na resposta *"à face miserável da pobreza*".[49]

No mesmo sentido, existe um "rótulo" de "preguiçoso" que é colocado no pobre, facto que é percepcionado nos *"conteúdos de discursos políticos e percepções sociais actuais, denotam a consideração de que, tal como há um século, pobre é preguiçoso, infractor das normas sociais, incapaz de entender o direito à solidariedade com a contrapartida da responsabilidade"*.[50]

A par deste estigma e segundo a opinião dos Técnicos que acompanham a medida, existe por detrás da intervenção dos Assistentes Sociais que desempenham a sua actividade na execução da medida, uma matriz burocrática, que impede um acompanhamento de proximidade que permita gerir de forma eficaz problemas e recursos dos beneficiários, passando estes a existir apenas na quantificação da realidade intervencionada.

O trabalho desenvolvido pelos profissionais de Serviço Social (e de outras áreas das Ciências Sociais) deriva da aplicação das matrizes teóricas do conhecimento adquirido, nos objectivos por detrás da medida, donde resulta que o projecto de vida desenhado para os beneficiários é resultado de um conjunto de factores provenientes de uma avaliação da situação, assente nos

[49] CARDOSO, Júlia (2011), Ética e mínimos sociais : sujeito de direito e rendimento social de inserção in Revista Intervenção Social nº37, Lisboa. p44-60

[50] Idem. P 57

recursos do beneficiário, na sua experiência e percurso de vida e nas suas expectativas futuras, relacionando-os com os recursos existentes até ao desenho de um projecto de vida.

Na intervenção com beneficiários da medida RSI, o modelo sistémico, e o estruturalismo radical, são "ferramentas" que o Técnico tem necessidade de usar, com vista a uma intervenção eficaz e eficiente.

Decorrente da experiência profissional de cada Assistente Social, ele aplicará a teoria que melhor se ajuste não só à sua práxis profissional, como à própria situação.

O actor profissional é um dos agentes de mudança, cabendo-lhe o papel de mediador no processo, enquanto os beneficiários, são os "especialistas" das suas próprias vidas. Neste, o Técnico colabora então na elaboração de um trajecto para o beneficiário, tendo como objetivo a sua autonomização, e procurando a produção de efeitos no individuo e nas suas redes de sociabilidade.

Com efeito a "*mudança implica uma mudança continua no tempo*",[51] pelo que este processo que se inicia com questões necessárias para uma elaboração sustentada, deve começar por questionar o que se quer mudar, para quê mudar e quem quer mudar. A mudança pretendida com a inclusão do individuo na medida, deverá ser programada desde o seu início até ao seu términus, tendo como instrumento um documento que implica e responsabiliza o beneficiário no processo aquando da negociação do Acordo de Inserção. Cabendo ao Técnico o acompanhamento dos indivíduos na concretização das acções delineadas.

Actuando nas dimensões do quotidiano, cabe ao profissional a elaboração de estratégias de acção que possibilitem a construção e a viabilização do plano que permitirá rentabilizar todas as potencialidades e reduzir as dificuldades do seu desenho de intervenção.

O estruturalismo radical, baseado na teoria marxista, assume uma vertente radical nas práticas do Serviço Social crítico. Este defende que o Serviço Social tem que dirigir as práticas para a eliminação das causas estruturais que estão na origem dos problemas com que as pessoas utilizadoras dos serviços se deparam.

A ancoragem ao paradigma do Estruturalismo Radical, da intervenção dos profissionais de Serviço Social no âmbito da medida do RSI, faz sentido, visto preconizar a mudança radical, a

[51] ROBERTIS, Cristina de (1987), *Metodología de la intervención en trabajo social*, 2.ª ed., Buenos Aires, El Ateneo

emancipação das pessoas e do seu potencial colocando a tónica nos problemas da estrutura, nos modos de dominação, na contradição, opondo-se ao paradigma interpretativo. Deste modo, a actuação do Serviço Social correlaciona-se com este modelo na promoção do empowerment dos sujeitos que beneficiam da medida.

6. Apresentação e análise dos resultados

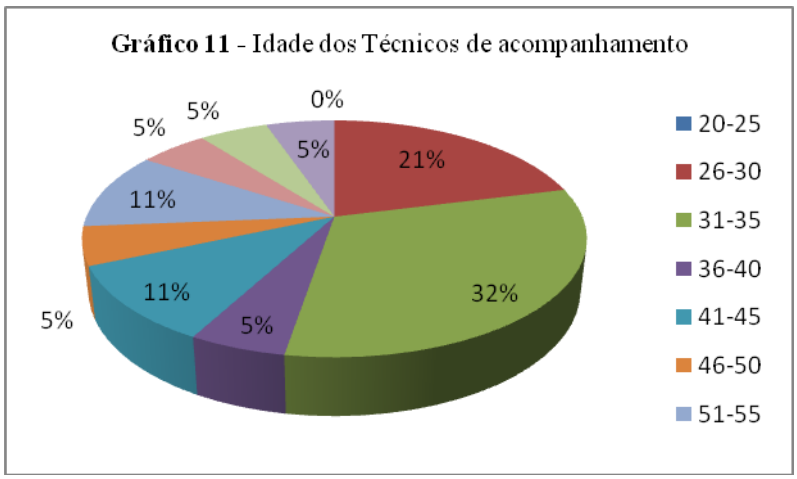
6.1. Nas freguesias do estudo

Esta investigação tem como fonte de informação os profissionais que fazem acompanhamento de agregados beneficiários de RSI. Assim, a técnica de inquérito por questionário foi aplicada a 19 Técnicos que fazem o acompanhamento da aplicação da medida em agregados das freguesias seleccionadas para o estudo. Este encontra-se dividido em 4 partes. Na primeira parte pretende-se estabelecer um enquadramento do conjunto de profissionais, todos eles com formação académica em Serviço Social com a realidade da aplicação da medida.

Todos os Técnicos são do género feminino, com idades compreendidas entre os 31 – 61 anos, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 6 - idade dos Técnicos de acompanhamento

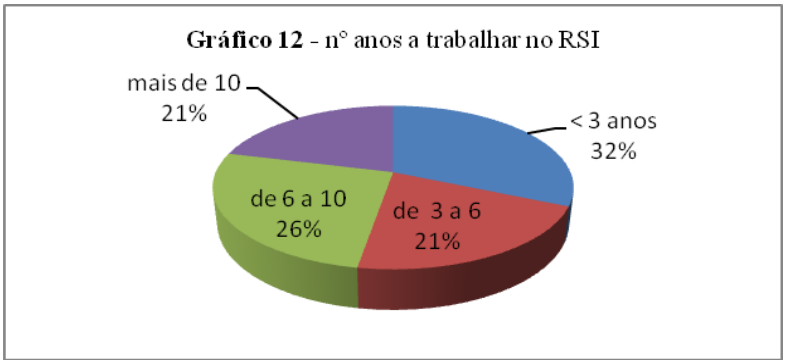
20-25	0
26-30	4
31-35	6
36-40	1
41-45	2
46-50	1
51-55	2
56-60	1
61-65	1
66-70	1
TOTAL	19



Quanto ao número de anos a trabalhar no âmbito da medida, constatamos que existe um pequeno ascendente no número de Técnicos que trabalham a medida há menos de 3 anos (32%), existindo 5 dos 19 Técnicos entre 6 e 10 anos de experiência na prestação; encontramos depois os intervalos de 3 a 6 anos na medida e há mais de 10 anos, com uma percentagem de 21%, ambos os intervalos com 4 Técnicos.

Tabela 7 - nº anos a trabalhar no RSI

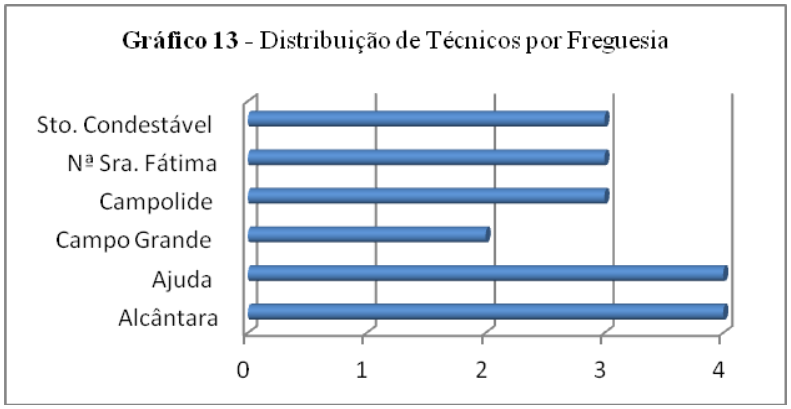
-3	6
de 3 a 6	4
de 6 a 10	5
mais de 10	4
TOTAL	19



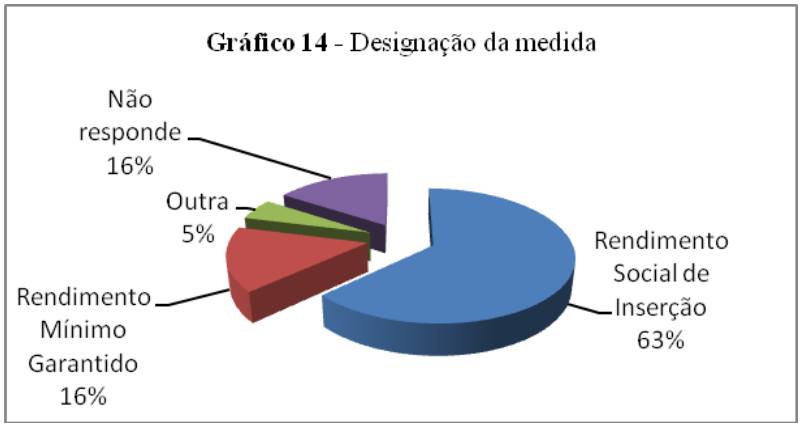
Os 19 Técnicos inquiridos estão distribuídos de acordo com a dimensão da população abrangida por freguesia, não constituindo a totalidade de Técnicos que fazem acompanhamento de famílias nessas zonas. Tendo em conta a dimensão do nº de agregados na medida, destacam-se as freguesias de Ajuda e Alcântara, cada uma com 4 Técnicos inquiridos, seguido de Campolide, Nª Senhora de Fátima com 3 e por último a freguesia do Campo Grande com apenas 2 Técnicos, tendo em conta que das 6, é a que menor percentagem de casos acompanha.

Tabela 8 - Distribuição de Técnicos por Freguesia

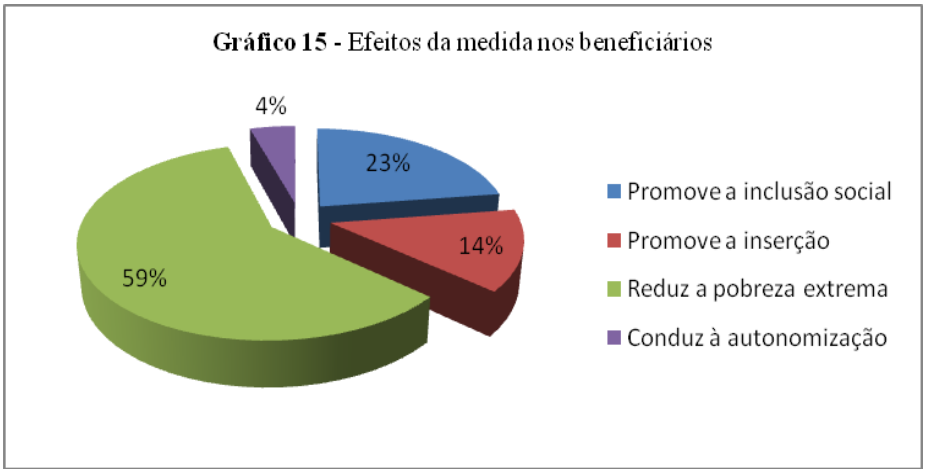
Alcântara	4
Ajuda	4
Campo Grande	2
Campolide	3
Nª Sra. Fátima	3
Sto. Condestável	3
TOTAL	19



Na segunda parte do questionário, pretendeu-se aferir, qual a posição dos Técnicos envolvidos no estudo, sobre os conceitos que envolvem a medida de RSI. Assim, quanto à designação da mesma, 12 dos inquiridos (63%), concordam com a actual designação, havendo 2 grupos de 3 elementos cada, em que uns consideram mais adequada a primeira designação de Rendimento Mínimo Garantido e o outro grupo (16%) não respondeu à questão. Existe ainda um Técnico que não considera nenhuma das duas designações adequadas, sugerindo a designação "Apoio Temporário à Inserção Social", como a mais adequada.



Confrontados com a questão de qual o efeito que a medida de RSI tem na população beneficiária, 59% entende que a inclusão de um agregado na prestação permite reduzir a pobreza extrema, havendo 23% das respostas que consideram ser um factor de inclusão social e 14% que entendem ser um factor de inserção. Apenas 4% das respostas referem a autonomização dos beneficiários como um consequência dos efeitos da medida do RSI.



Quando se pretende ter a percepção do grau de concordância com um conjunto de afirmações que abordam, a imagem que a medida RSI tem na imprensa e na opinião pública, várias foram as afirmações colocadas. No quadro seguinte são apresentadas as referidas afirmações, assim como as respostas sobre os níveis de concordância e discordância com as mesmas.

Tabela 9 - O que se diz sobre o Rendimento Social de Inserção

	1	2	3	4	5
O ataque popular e permanente a par da actual conjuntura económica e social é um dos principais entraves ao sucesso da medida.	3	10	2	4	0
Existe uma estrutura que garante a segurança e a integridade dos Técnicos, mesmo quando as suas decisões vão contra os interesses dos beneficiários.	7	7	4	1	0
Algumas decisões põem em causa a deontologia da profissão.	3	6	7	3	0
A estigmatização do beneficiário condiciona o compromisso desse mesmo beneficiário perante a medida.	1	11	5	2	0
O volume de agregados acompanhados por Técnico compromete os objectivos de base e a equidade da medida.	0	0	4	11	4

(1- discorda totalmente, 2 – discorda, 3 – não concorda, nem discorda, 4 – concorda e 5 - concorda totalmente)

Na afirmação em que é referido que "o ataque popular e permanente a par da actual conjuntura económica e social é um dos principais entraves ao sucesso da medida", mais de metade dos inquiridos discorcordam da afirmação, existindo alguma dispersão em relação às restantes opiniões, não existindo nenhum inquirido que concorde plenamente com a afirmação.

Quando se afirma que "existe uma estrutura que garante a segurança e a integridade dos Técnicos, mesmo quando as suas decisões vão contra os interesses dos beneficiários" existe um grau de discordância quase total, havendo apenas um profissional que entende estar preservada a sua segurança e integridade, durante o seu exercício profissional.

Algumas decisões tomadas no âmbito da aplicação de critérios e princípios da medida, são na opinião de 16% dos Técnicos, situações que por vezes põem em causa a deontologia da profissão, enquanto 47% entendem que a deontologia da profissão não é colocada em causa por nenhuma decisão tomada no âmbito do trabalho com a medida do RSI, e cerca de 37% não expressaram qualquer grau de concordância com a afirmação.

À questão de saber se a estigmatização do beneficiário pode condicionar o seu compromisso perante a medida, a maioria do Técnicos (63%), não concorda, ainda que 10% entenda que tal

situação por alguma demissão na atitude do beneficiário para com as suas responsabilidades e o objectivo da prestação social.

A quase totalidade dos Técnicos (79%) aponta o volume de agregados que acompanham, como um dos factores que comprometem os objetivos de base e a equidade da medida. De referir que, cerca de 21% que não expressa qualquer opinião.

Quanto à questão da forma como a medida é contratualizada, as opiniões dividem-se, pelo que 10 dos 19 Técnicos, considera que esta, não fomenta nem define a responsabilização do beneficiário no cumprimento da mesma, salientando que:

- *"A contratualização é imposta ao utente e não negociada, e é realizada posteriormente ao deferimento da prestação, sem consequências efectivas no caso de incumprimento."*

- *"Os utentes não assumem a responsabilidade das acções definidas no Plano de Inserção e assumem uma postura de culpabilização do sistema, do mau funcionamento do sistema e da fraca articulação entre os parceiros."*

- *"Embora haja uma definição conjunta – técnico e família/ indivíduo – das acções a considerar do Programa de Inserção, estas – pré-definidas – nem sempre se adequam ao perfil (cada vez mais heterogéneo) dos utentes. Por outro lado, seria benéfico, reuniões mais frequentes com os parceiros. Finalmente, em algumas freguesias, o elevado número de processos de RSI (a par de outras funções inerentes à função/cargo) não permitem um acompanhamento/investimento regular, próximo, que a maior parte das situações requer."*

- *"Não existe um compromisso efectivo de todos os parceiros de núcleo, no acompanhamento das situações, e os beneficiários apercebem-se de que não estão criadas condições que lhes permitam cumprir as acções contratualizadas (emprego, formação etc.). Por outro lado cumpram ou não, esforcem-se ou não, nunca sofrem qualquer sanção."*[52]

São 9 os Técnicos que entende que a forma de contratualização da medida implica o beneficiário no seu cumprimento, referindo que:

- *"O plano de Inserção não responsabiliza na totalidade o cumprimento da medida mas será uma forma de compromisso perante as acções a contratualizar e se não houver cumprimento será mais fácil suspender a medida por parte das entidades competentes."*

[52] Respostas dos Técnicos, constantes do questionário aplicado

- *"A assinatura do Acordo do Programa de Inserção fomenta e define a responsabilização do beneficiário uma vez que se torna um momento formal onde a contratualização acaba por consciencializar os beneficiários dos seus direitos e deveres."*
- *"...são definidas acções a serem cumpridas, acordadas entre o Serviço e o utente, para que o mesmo possa beneficiar da referida prestação."*
- *"Porque a contratualização é um acordo bilateral e o seu não cumprimento origina ao cancelamento da prestação."* [53]

De referir que alguns destes Técnicos, mesmo entendendo que esta forma de contratualização, contém factores que conduzem à prossecução dos objectivos que a medida tem por base, pensam ser mais benéfico criar acções específicas para diferentes faixas etárias criando condições para que estes beneficiários fossem encaminhados para organizações capazes de oferecer um plano de inserção. Esta postura cria uma maior responsabilização por parte de quem tem de cumprir, estabelecendo-se acções específicas para cada agregado.

Quando confrontados com criticas que têm origem numa determinada "fatia" da sociedade e que apontam dois erros na gestão da medida, por um lado, não apoiando quem deve ser apoiado e por outro, apoiando quem não deve apoiar, 84% dos Técnicos não concordam com a critica, considerando-as como redutoras e resultado de uma certa generalização de situações, que não passam de residuais. De uma forma geral, as famílias que beneficiam da prestação demonstram vários níveis de carência, incorrendo a política subjacente à medida, no apoio a uma franja da população muito excluída.

Esta realidade não afasta cenários de irregularidades na atribuição da prestação, situações que os Técnicos tentam vincular as declarações dos beneficiários, solicitando-lhes "Declarações sob compromisso de honra" onde poderão ser declarados rendimentos provenientes de trabalho informal, continuando sempre a existir lacunas que resultam de atribuição indevida da prestação. Houve, na opinião destes Técnicos, melhorias no controle e na confirmação de dados relativos ao agregado/utentes beneficiários, através da articulação entre Segurança Social e Finanças, contudo, ainda existe espaço para melhorar, uma vez que a articulação incide essencialmente em bens declarados, não existindo uma fiscalização/ apuramento de outros elementos.

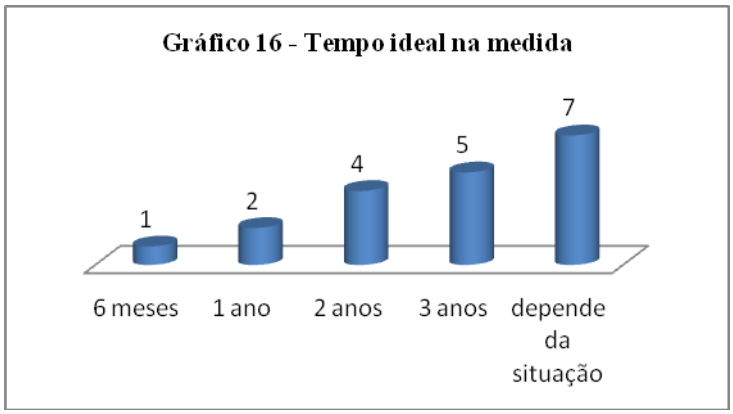
[53] Respostas dos Técnicos, constantes do questionário aplicado

Outra realidade apontada como responsável pela permanência de agregados na medida durante anos resulta de falta de estruturas adequadas, onde se encontrem respostas que permitam efectuar um trabalho eficaz, levando à permanência e passando em alguns casos de geração em geração na mesma família, que a passou a considerar um "subsídio vitalício".

Um aspecto que pode promover e desresponsabilizar os beneficiários, é a renovação automática da prestação. Neste caso 84% dos Técnicos, não concordam com esta prática, sugerindo uma renovação só após reavaliação, aferindo se não ocorreram alterações que não foram declaradas.

O início do pagamento da prestação prévio à contratualização das acções é uma realidade com que 84% dos Técnicos discordam, ainda que 16% refira estar de acordo, entendendo o carácter urgente da prestação.

O tempo de permanência do beneficiário na medida é uma questão muitas vezes aspecto de discussão, entendendo 84% dos inquiridos que o facto de não haver limite de tempo conduz a uma dependência e não a um contributo para a mudança.



O tempo recomendável de permanência na medida é um aspecto que não é consensual, predominando a opinião de que, atendendo à multiplicidade de situações, ele deve depender da especificidade, da problemática e dos recursos internos/externos com vista à autonomização do agregado. A definição de um período de permanência fixado é apontada por alguns inquiridos, como forma de evitar o "subsídio vitalício", pois neste momento encontramos beneficiários activos desde o início da medida.

Uma sugestão que neste âmbito é apontada como factor de adequação e, consequentemente, minimizador do tempo na medida, é a de criação de equipas específicas de apoio e acompanhamento dos diferentes tipos de beneficiários, com vista a uma intervenção eficaz e eficiente, implicando activamemte as parcerias, de forma a encontrar respostas mais estruturadas.

A imobilidade social é um dos factores que bloqueia a inserção, como decorre da opinião de 84% dos inquiridos, associando essa imobilidade a realidades como; problemas de saúde (32%),

minorias étnicas (29%), idade (18%), falta/deficiente formação profissional (11%), deficiência (5%) e hábitos de estudo (5%), não havendo qualquer associação com as novas formas de família como factor de imobilidade social.

Na terceira parte do questionário, pretendemos percepcionar o "olhar dos Técnicos, sobre a vertente "inserção", objectivo que está na base de implementação de medida de RSI

Tabela 10 - Um olhar sobre a vertente da inserção

	1	2	3	4	5
Existe um conjunto de respostas mais estruturadas para os mais jovens e que poderão facilitar a alteração de comportamentos que herdaram da família.	2	2	3	8	4
Existem bloqueios para faixas etárias mais elevadas, ainda que em idade activa.				16	3
Beneficiários que pertençam a uma minoria étnica podem ter comprometida a sua inserção.	2	2	4	9	2
Agregados em que existam novas formas de família, reúnem menores condições para se inserirem.	5	10	2	2	
Um beneficiário portador de deficiência encontra um conjunto de obstáculos que impedem a sua ascensão a posições		1	6	8	4
Ausência e/ou desadequação de formação profissional aos beneficiários, fomenta a permanência nos indivíduos na medida.			2	14	3
A ausência de hábitos de estudo reduz a capacidade de adequação dos beneficiários à aquisição de novas competências.		1	4	13	1
A existência de patologias (HIV, Seropositividade, Hepatite, Saúde Mental,...), ainda causa constrangimentos na sociedade, negando assim o acesso dos beneficiários a um conjunto de recursos que promoveriam a sua autonomização.		2	2	13	2
O RSI é uma medida preventiva de não reprodução social de formas pobreza.	1	7	5	6	
O RSI permite o aumento dos níveis de formação	1	1	7	8	2
O RSI permite o aumento competências das gerações futuras, capacitando-as.	1	1	9	6	2
O RSI é em algumas situações uma medida, ou uma forma de controlo social e de assistencialismo.		6	3	9	1

	1	2	3	4	5
Na execução da medida, existe uma cultura de parceria entre o Estado e os parceiros, que rentabiliza os recursos disponíveis.		11	2	3	3
Existe um empenhamento dos parceiros que fomente junto dos beneficiários o cumprimento das acções acordadas.	1	14		3	1
A heterogeneidade dos beneficiários é ignorada.	1	8	6	3	1

(1- discorda totalmente, 2 – discorda, 3 – não concorda, nem discorda, 4 – concorda e 5 - concorda totalmente)

A existência de respostas mais estruturadas para os jovens e que poderão facilitar a alteração de comportamentos que estes herdaram da família, é uma realidade para 63% dos profissionais, havendo 4 Técnicos (21%) que não entendem esta como uma realidade e ainda 3 que não emitem opinião sobre a matéria.

A totalidade dos Técnicos, concorda com a afirmação de que existe um conjunto de bloqueios para faixas etárias mais elevadas ainda que em idade activa.

A pertença a uma minoria étnica é, segundo a opinião de 58% dos Técnicos inquiridos um factor que pode comprometer a inserção do beneficiário da prestação, enquanto 21% não concorda com esta associação e 21% que não emitem opinião.

Maioritariamente (79%) dos Técnicos não concordam que a facilidade de inserção seja dependente do tipo de família do agregado, nomeadamente, de se estar perante uma nova forma de família, enquanto 10,5% correlacionam as duas variantes e 10,5% não têm opinião.

Ser portador de deficiência, é um aspecto que 63% dos inquiridos refere encerrar em si um conjunto de obstáculos que impedem o individuo de ascender a posições diferentes na sociedade. Já 32% dos Técnicos não têm opinião, enquanto 1 não concorda com esta associação de causa-efeito.

A ausência e/ou desadequação de formação profissional dos beneficiários, é um dos factores que fomenta a permanência nos indivíduos na medida (89%), enquanto 11% não emite opinião.

A adequação dos beneficiários à aquisição de novas competências fica hipotecada pela ausência de hábitos de estudo destes, como decorre (74%) dos inquiridos, mas 4 Técnicos (21%) não tem opinião.

A existência de patologias como HIV, Seropositividade, Hepatite, Saúde Mental e outras são situações que ainda causam constrangimentos na sociedade, negando assim o acesso dos

beneficiários a um conjunto de recursos que promoveriam a sua autonomização. Esta uma afirmação com que 79% dos Técnicos concorda, havendo 2 Técnicos que discordam e 2 que não indicam qualquer concordância com a afirmação.

O RSI é entendido como uma medida preventiva de não reprodução social de formas pobreza, por apenas 32% dos inquiridos, enquanto 42% não concorda com essa conotação e 26% de outros profissionais não emite opinião.

O aumento dos níveis de formação, é sob a perspetiva de 53% dos Técnicos de acompanhamento, uma consequência do RSI, 11% não consideram essa realidade e 36%, não manifestam nenhum grau de concordância.

Não existem espectativas altas, quanto ao facto de a medida permitir o aumento de competências das gerações futuras, capacitando-as, como decorre das respostas de 47% dos profissionais e 42% entendem essa ser uma consequência de inclusão na medida, enquanto 11% discordam.

O RSI é para 53% dos técnicos uma forma de controlo social e de assistencialismo, 32% não têm essa opinião e 3 não se vinculam com nenhuma dessas perspectivas.

Quando a questão da existência de uma cultura de parceria entre o Estado e os parceiros, que rentabiliza os recursos disponíveis é colocada, a maioria dos profissionais (58%), discorda, 32% refere a existência dessa situação e apenas 2 Técnicos não têm opinião. Esta situação é reforçada quando a resposta à questão relacionada com o empenhamento dos parceiros na fomentação junto dos beneficiários do cumprimento das acções acordadas, visto 79% entender que esse papel não é desempenhado pelos parceiros e 21%, entender que sim.

Segundo 21% dos Técnicos a heterogeneidade dos beneficiários é ignorada na aplicação da medida, no entanto, para 47%, existe uma diferenciação na execução, conforme as características dos beneficiários, havendo ainda 32%, que não referem nenhuma concordância.

Os Programas de Inserção correspondem a um conjunto articulado e coerente de acções faseadas no tempo, estabelecidos de acordo com as características e condições do agregado familiar beneficiário, tendo como objectivo promover a criação de condições necessárias à gradual autonomia das famílias, através do exercício de uma atividade profissional ou de outras formas de inserção social. Este Programa de Inserção contempla o tipo de acções a desenvolver, quais as entidades responsáveis por elas, os apoios a conceder aos destinatários, assim como as obrigações assumidas pelo titular e, se for caso disso, pelos restantes membros do agregado familiar.

Este é um dos princípios que norteiam a medida, no entanto, quando os Técnicos são questionados se estes constituem um elemento fundamental que garantem a inserção social e profissional, 63% não o reconhece como tal, enquanto 37% entendem que sim. A argumentação dos Técnicos que entendem a existência do Programa de Inserção, como um elemento fundamental e um compromisso assumido pelas partes não consegue garantir a inserção social efectiva neste modelo, é sustentada pela opinião de que *"...existe pouco envolvimento dos parceiros formais quer do emprego quer da educação. É de salientar que os circuitos definidos são difíceis. Uma pessoa terá que ir ao Centro de Emprego diversas vezes para ser atendido e muitas vezes não tem resposta. Isto acaba por desmotivar as pessoas que por si só têm um elevado nível de desmotivação e de estigmatização."*[54]

Esta ausência de parceiros implicados e com responsabilidade no cumprimento e a adequação de acções para o agregado, não é uma realidade. Efectivamente, segundo a opinião dos Técnicos, tal envolvimento e implicação não acontece, hipotecando os objectivos da medida. Outro dos motivos apontado é o carácter geral na base deste instrumento, bem como a escassez de respostas, nomeadamente ao nível do emprego, habitação, e formação, sendo esta na maioria das situações insuficiente ou pouco adequada.

O Programa de Inserção não é visto como um elemento "construtor" efetivo de deveres e direitos, nem pelos utentes, nem pelos parceiros. É apenas um acto formal imposto pela Lei.

A argumentação dos profissionais que entendem o Programa de Inserção, como um catalisador para atingir o objectivo da medida, é sustentada pelo facto de não existir outro modelo mais adequado. Ainda que não garantindo a inserção, aquele modelo promove-a, porque "*apesar da maioria dos beneficiários não assumirem o compromisso das acções acordadas, o Plano de Inserção permite formalizar um contrato de natureza obrigatória e de cumprimento de um plano que tem o objectivo da inserção e autonomia da prestação social, nomeadamente no campo da formação e emprego.*"[55]

Esta é para alguns Técnicos, uma forma de incentivar a autonomia dos beneficiários da medida, concretizável através de acções que promovem, efetivamente a inclusão quer social quer profissional das famílias.

[54] Respostas dos Técnicos, constantes do questionário aplicado

[55] Idem

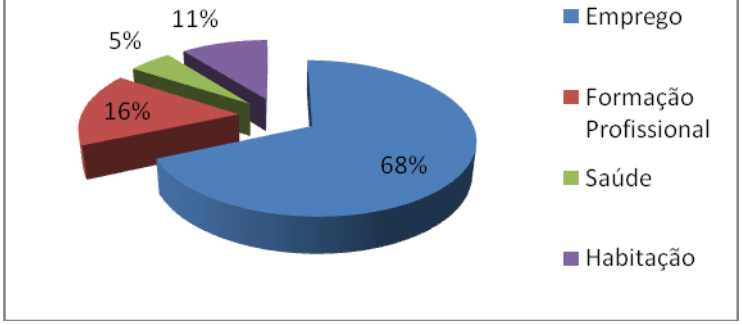
As áreas de inserção são aspectos centrais na elaboração dos Programas de Inserção e referem-se aos domínios previstos com vista à inserção, ou seja, o Emprego, a Formação Profissional, a Educação, a Saúde, a Acção Social e a Habitação, correspondendo a cada uma destas áreas acções específicas ao nível da inserção.

A implicação dos parceiros na definição de acções nas áreas acima enunciadas, assim como a quantidade e o tipo de respostas, são o aspecto central com vista ao atingir do objectivo principal da medida. No entanto como já foi referido, existem constrangimentos relacionados com a implicação/demissão dos parceiros e com a quantidade e tipo de respostas encontradas. Do ponto de vista dos Técnicos que acompanham a execução da medida, as áreas com maior grau de incumprimento por via das respostas, são maioritariamente o Emprego, com 68% das opiniões, logo seguida da Formação Profissional com 16%, Habitação com 11% e Saúde com 5%.

De referir, que na área da Saúde, a dificuldade mencionada pelo Técnico, diz respeito à resposta ao nível da saúde mental.

Segundo a opinião destes Técnicos, o incumprimento e, por diversas vezes, a não iniciação de algumas acções, está dependente e *condicionada "...pela situação actual do país, pela idade de alguns beneficiários, pela falta de vontade/ empenho, procura de alguns beneficiários, pela falta de qualificações académicas, técnicas e profissionais."*[56]

Gráfico 17 - Área de incumprimento por via das estruturas



Outro dos motivos apontados, nomeadamente na área do Emprego, deve-se não só à ausência de postos de trabalho, com uma elevada taxa de desemprego, mas também à discriminação existente nos processos de selecção de candidatos a emprego. A realidade ao nível da Habitação não é mais animadora, sendo que a falta de oferta de habitação, nomeadamente habitação social, condiciona as acções nesta área.

Estes, são aspectos a ter em conta aquando da contratualização do Programa de Inserção, na perspectiva dos Técnicos e quando questionados sobre a possibilidade de falta de estruturas que

[56] Respostas dos Técnicos, constantes do questionário aplicado

viabilizem as acções a contratualizar, 79% refere ter a percepção de que efectivamente essa acção não tem viabilidade, enquanto 21% tem opinião diferente.

A argumentação destes pontos de vista, relaciona-se, de uma forma geral nas acções relacionadas com a área do Emprego, referindo os Técnicos que:

- *"Quando se assina acções no Emprego tem-se consciência de que será difícil cumprir, em termos de Formação a mesma coisa.*[57]

"Quando se define uma acção no Emprego ou Formação Profissional qualificante para muitos agregados a certeza de encontrar um trabalho ou a formação adequada é quase impossível."

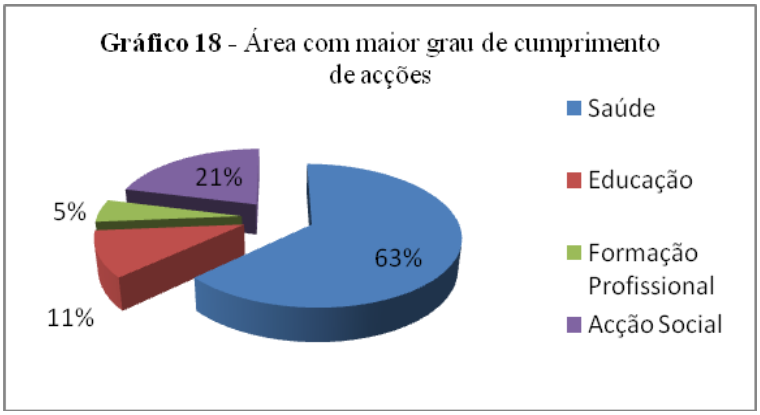
"A maior parte das pessoas que assina na área do Emprego, sabe à partida que terá poucas hipóteses de sucesso; sabem as próprias e sabem os técnicos, situação que, dada a conjuntura tende a agravar-se."

"Em determinadas situações considero que sim, a título de exemplo, quando se define a acção de integração em mercado de emprego com beneficiários com fracas habilitações escolares, este facto pode efectivamente revelar-se um constrangimento na concretização da acção."[58]

De uma forma geral, as opiniões referem que os organismos implicados no processo da negociação do PI não articulam entre si, por forma a dotar o beneficiário de um apoio estrutural e articulado, sendo as respostas na rede social inadequadas às necessidades específicas do beneficiário.

No que respeita aos Técnicos que entendem que as acções definidas e contratualizadas têm viabilidade, estes partem do pressuposto que as mesmas são acordadas previamente, estudadas e adequadas a cada beneficiário, mesmo existindo dificuldades de inserção.

Em relação à área em que a adesão do beneficiário no cumprimento das acções é mais efetiva, os Técnicos de acompanhamento referem que a área da Saúde, é a que detém a maior taxa de cumprimento, opinião partilhada por 63% dos



[57] Respostas dos Técnicos, constantes do questionário aplicado
[58] Idem

profissionais, logo seguida da Acção Social, com 21%, Educação com 11% e Formação Profissional com 5%.

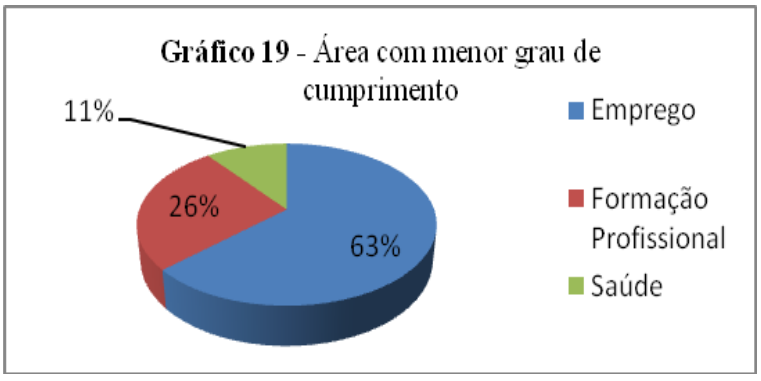
A justificação destes resultados é fundamentada pela existência de respostas e recursos na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, nomeadamente, a possibilidade de aceder aos serviços de saúde de forma gratuita (através de proposta de Cartão de Utilizador) e porque contribui para o bem-estar do próprio beneficiário da prestação. Mesmo assim, refere um Técnico que *"em algumas situações existem casos em que os beneficiários não se empenham, se isso lhes permitir assumir outro compromisso (ex. não utilizam Cartão de Saúde SCML para consultas gratuitas de oftalmologia ou estomatologia porque sabem que logo que tenham ultrapassada esta fragilidade deverão comprometer-se nas áreas de formação e/ou emprego e por vezes não têm esse interesse).*[59]

De salientar também que o cumprimento das acções na área da Saúde fica facilitada pelo facto de em algumas situações ser suficiente uma deslocação anual ao Centro de Saúde, para cumprimento da Acção contratualizada no âmbito da área da Saúde, seja em consulta efectiva ou urgência.

O cumprimento de acções no âmbito da Acção Social fica facilitado pelo acompanhamento social regular que é efetivado pelo Técnico.

Outras opiniões referem mesmo que *"...os beneficiários percebem como funciona o sistema e vão cumprindo e mantendo-se na medida."*[60]

A área em que a adesão do beneficiário no cumprimento das acções se torna menos efetiva, segundo a perspetiva dos técnicos é o Emprego com 63%, a Formação Profissional com 26%, e Educação com 5%.



Estes números são explicados, nomeadamente, os que dizem respeito ao incumprimento na área do Emprego, porquanto *"...surgem trabalhos precários, pagos à tarefa ou ao dia para os homens, para as mulheres trabalhos a termo, sobretudo em substituição de férias ou doença, e*

[59] Respostas dos Técnicos, constantes do questionário aplicado

[60] Idem

principalmente trabalhos nas limpezas cujos horários são de manhã muito cedo ou fim de tarde, o que dificulta as tarefas com os menores, sendo por isso trabalhos muitas vezes recusados."[61]

A idade é também um aspecto que hipoteca muitas vezes o grau de cumprimento de acções relativas à inserção no mercado de trabalho. Aquela variável condiciona também outra área de inserção, os adultos com um percurso profissional mas em situação de desemprego, os quais não reconhecem a necessidade de melhorar/adquirir habilitações como forma de fazer um trajecto inclusivo em termos laborais. Acham que com determinada idade não vale a pena investir nem fazer projectos. Querem sim trabalhar para melhorar o orçamento familiar, o que vai inviabilizar o cumprimento de acções na área da Formação Profissional.

Na construção do projecto de intervenção decorrente do Programa de Inserção, existe autonomia do beneficiário na sua construção, tendo em conta o diagnóstico feito ao individuo/família. Ainda que se trate de uma autonomia condicionada, tendo em conta a especificidade do individuo/família e da limitação e generalidade das acções, esta é a opinião da totalidade dos Técnicos de acompanhamento. Em sua opinião fica-se com a sensação que se impõe as acções, ainda que a maioria dos agregados não apresentem projectos de vida a longo prazo valorizando apenas a parte pecuniária. Donde resulta algumas vezes a existência de acções que obrigatoriamente terão que constar no Programa de Inserção. Tudo isto, resultado de os beneficiários assumirem uma postura passiva na elaboração do seu projeto de vida e de inserção.

Alguns Técnicos são do entendimento, de que seria possível um trabalho mais estruturado, mas para tanto seria indispensável tempo para trabalhar a auto-estima do beneficiário, o seu projecto de vida, o seu empowerment.

Nesta quarta e última parte do questionário, pretendemos percepcionar o "olhar dos Técnicos, sobre a vertente "dependência", realidade que no entanto, não é de todo objectivo da medida de Politica Social, RSI.

Tabela 11 - Um olhar sobre a vertente da dependência

	1	2	3	4	5
Transversal a todas as faixas etárias, existem acomodados ao "rendimento" que o assumiram como um direito.		2	1	11	4

[61] Respostas dos Técnicos, constantes do questionário aplicado

	1	2	3	4	5
Normalmente a medida percorre todas as gerações de uma família.		6	4	8	1
Existem beneficiários que estão na medida, mas que exercem uma atividade remunerada informal.		2	1	13	3
Ao longo da duração da prestação, existe coação junto dos Técnicos, por parte de beneficiários, com vista à manutenção e renovação da mesma	2	3	3	10	1
Um valor de prestação mais baixa, reduziria o número de beneficiários na medida.	7	6	4	1	

(1- discorda totalmente, 2 – discorda, 3 – não concorda, nem discorda, 4 – concorda e 5 - concorda totalmente)

A acomodação de alguns beneficiários à prestação, independentemente da sua idade, assumindo esse facto como um direito, é uma situação merece a concordância de 79% dos Técnicos, existindo 2 (11%) respostas que referem não concordar e 1 resposta sem qualquer opinião.

De certa forma, questiona-se o facto de a prestação acompanhar normalmente várias gerações de uma mesma família, com a concordância de 47% dos inquiridos, enquanto 32% discordam e 21% que não manifestam opinião.

A prática de uma actividade informal pelos beneficiários é partilhada por 84% dos Técnicos, 11% que não partilham dessa opinião e apenas 1 Técnico que não assume nenhuma concordância.

A existência de coacção junto dos Técnicos, por parte de beneficiários, com vista à manutenção e renovação da prestação, é uma realidade percepcionada por 58%, 26% não o entendem assim e ainda 16% não emite opinião.

Um valor de prestação mais baixa, (68%), não reduziria o número de beneficiários na medida, é conclusão para a maioria dos Técnicos, havendo apenas 1 Técnico que entende esse facto como uma forma de redução do número de prestações, 21% não tem opinião.

Tendo ainda em conta o valor da prestação atribuída aos beneficiários do RSI, o montante e a indexação da mesma à Pensão Social, é para 63% dos profissionais um aspecto em que concordam, existindo no entanto 37% a discordar.

A argumentação da concordância destes critérios que definem o valor da medida, é sustentada pelo facto de, por um lado, se tratar de uma questão de justiça e equidade social, tendo em conta que muitos dos beneficiários não efectuaram descontos para poderem aceder a prestações sociais mais elevadas, por outro lado, o montante reduzido deverá ser factor motivante para os

beneficiários se autonomizarem da medida. É de registar também uma opinião partilhada, que refere e recomenda o estabelecimento de um tecto máximo do montante de atribuição da prestação.

Existem ainda opiniões que referem que a existência de um valor inferior incorreria no risco de ser insuficiente, no entanto se fosse superior poderia *"... fomentar ainda mais a dependência à prestação."*[62]

No polo oposto, situam-se aqueles que discordam dos critérios que definem o valor da prestação, sustentando a sua argumentação, pelo facto de o valor da pensão social não ser suficiente para a subsistência de uma agregado ou um individuo, fomentando desta forma a existência de economias paralelas.

Outra vertente de argumentação associa-se à realidade da habitação, considerando-se o valor elevado das rendas e, *"... a um individuo que reside em habitação social é retirado aproximadamente 40€ e não recebem na totalidade a prestação. A par disso terão de pagar também a renda de casa. Não é suficiente."*[63]

Consideram alguns profissionais que deveria haver uma diferenciação positiva, em que situações cuja renda da habitação é elevada ou existem outras despesas essenciais, nomeadamente, ao nível da saúde deveriam ser tidas em consideração no valor da prestação. A existência de apoios complementares (apoio extinto há cerca de 1 ano e meio) supriria de alguma forma esta lacuna.

O Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, estabeleceu regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade. E de igual forma, para a atribuição de outros apoios sociais públicos, tendo quanto a estes aspectos, referido 63% dos inquiridos que esse critério está a ser aplicado na avaliação de novos requerimentos da prestação, ainda que 37% assumem não estar a aplicar essa regulamentação.

A prestação de trabalho comunitário por parte dos beneficiários, é uma questão discutida por diversas vezes, existindo unanimidade nesse aspecto por parte dos 19 Técnicos inquiridos, os quais concordam com essa iniciativa, como forma de alguns beneficiários tomarem contacto, pela primeira vez, com um trabalho, responsabilidade e horários, com a criação de rotinas e hábitos.

[62] Respostas dos Técnicos, constantes do questionário aplicado

[63] Idem

Esta iniciativa, a constar da medida faria com que, por um lado, os beneficiários que exercem actividades profissionais informais deixassem de o fazer, tendo em conta a necessidade de cumprir um horário laboral normal e, por outro, seria uma forma de criar competências profissionais com vista a uma inserção mais eficaz no mercado de trabalho, conduzindo a uma maior responsabilização dos beneficiários face à prestação que recebem.

Existe ainda uma opinião generalizada de que a existência de prestação de trabalho comunitário, devidamente enquadrado e orientado sempre que possível com os interesses dos beneficiários, pode promover o retorno à vida social, desenvolvendo competências pessoais e sociais e o exercício de uma actividade válida, útil, com resultados na auto-estima dos beneficiários.

6.2. Na Direcção Acção Social Local Centro Ocidental da SCML

No seguimento da orientação desta investigação, foi efectuada uma primeira entrevista, realizada a duas Coordenadoras de Núcleo Local de Inserção da DIASL Centro-Ocidental da SCML, onde estão inseridas as freguesias seleccionadas para o estudo, tendo como intenção validar ao nível de uma dimensão geográfica mais abrangente, a informação referente às freguesias com maior número de prestações activas, que fazem parte dessa Direcção.

Desta entrevista pode-se destacar alguns aspectos que reforçam a informação disponibilizada pelos Técnicos inquiridos, nomeadamente no que à estigmatização dos beneficiários diz respeito, assim, não existe qualquer estigmatização dos beneficiários por parte dos Técnicos, existindo sim uma grande pressão a nível dos *media*, que cria rótulos nos beneficiários, situação que tem origem numa generalização incorreta de situações que não são mais que uma minoria de indivíduos que fazem um aproveitamento abusivo das lacunas existentes na regulamentação da medida, o que leva a que depois uma grande fatia da sociedade seja da opinião de que não é apoiado quem deve ser, sendo apoiado quem não deve.

Ao contrário da opinião dos Técnicos, estas duas Coordenadoras, não considera que o volume de agregados em acompanhamento, condicione ou comprometa os objectivos de base e a equidade da medida, o insucesso nos objetivos pretendidos resulta da falta de respostas a vários níveis, nomeadamente ao nível do emprego, que impedem em muitos casos, o cumprimento efectivo de percursos estabelecidos e acordados com os beneficiários que os conduzam a uma inserção efectiva.

Existe uma carência ao nível da contratualização e definição de acções que permita ajustar cada Programa de Inserção à especificidade de cada beneficiário, o que muitas vezes implica uma desadequação.

A renovação automática da prestação, aparece como um mal necessário, pois é uma resposta eficaz às necessidades básicas dos agregados beneficiários, estes tem necessidade urgente de deter recursos financeiros que contribuam para a sua subsistência, logo esta é uma forma de garantir esse recurso de forma célere e eficaz, o mesmo acontecendo com o inicio do pagamento da prestação sem a prévia contratualização das acções.

Da mesma forma que devia de existir uma tipologia de Programa de Inserção adequada a cada realidade, a duração do período de tempo em que o beneficiário se mantém na medida, estará dependente da especifidade, daquela situação, nunca devendo ultrapassar os 3 anos, havendo necessidade também de repensar e redesenhar o tipo e a qualidade das respostas ao nível das estruturas das áreas de inserção, nomeadamente na área do Emprego.

O RSI, não reduz a pobreza extrema, visto os valores da prestação, não serem de forma alguma o garante da satisfação das necessidades básicas, condicionando a inclusão, as situações de sucesso que permitem a autonomização, são residuais sendo poucas as derivam de respostas encontradas nas estruturas, são os próprios que através das suas competências, conseguem deixar a dependência da prestação. A inserção é também condicionada pela idade, como factor de imobilidade social, estando este aspecto relacionado mais uma vez com a realidade do mercado de emprego. Esta situação associa-se a outra que sugere a criação de outro tipo de medidas de protecção social adequadas às diferentes realidades. Faz sentido contratualizar uma acção ao nível de emprego – colocação em mercado de trabalho, para um individuo de 60 anos de idade?

O RSI permitiu o aumento dos níveis de formação e a criação de hábitos de estudo, não tendo atingido uma maturidade suficiente para que se considere esse aumento como significativo, não sendo um dado adquirido que contribua de forma inequívoca para o aumento de competências das gerações futuras.

O empenhamento das diversas entidades na execução da medida, é uma realidade que está condicionada pela actual conjuntura económica e social, mesmo assim existe uma cultura de parceria que tenta rentabilizar os poucos recursos existentes. Esta realidade hipoteca o cumprimento do Programa de Inserção, nomeadamente ao nível da formação e do emprego.

A dependência da prestação por parte de alguns beneficiários, é uma realidade, no entanto e mesmo tendo em conta que existem agregados que permanecem na medida desde a data da sua implementação, esse número não é significativo, mas existe, não podendo também e mais uma vez incorrer-se em generalizações que não traduzem a realidade.

A permanência na medida é um objectivo de alguns agregados, no entanto e ao contrário do que é referido pelos Técnicos de acompanhamento, não existe coacção dos beneficiários junto dos serviços, que tenha como objectivo a renovação e consequente manutenção da prestação. O que existe são pedidos de esclarecimento muitas vezes apresentados de forma desadequada, por via de alterações do valor da prestação recebida pelo agregado, alterações decorrentes de informações prestadas pelo beneficiário, mas tardiamente tratada pelos serviços do Instituto de Segurança Social e com efeitos desfasados no tempo.

Uma alteração que implique uma diminuição do valor da prestação a receber, não iria provocar uma redução no número de beneficiários na medida, o valor da prestação, ao não garantir a subsistência, vai num número considerável de casos, complementar outras fontes de rendimento proveniente de trabalhos informais, continuando na medida um grande volume de agregados. No entanto, uma diminuição do montante poderá funcionar como incentivo para a autonomização, sendo no entanto muito residual e inconsequente.

No que respeita à sobreposição dos direitos dos beneficiários aos seus deveres, essa situação, não faz qualquer sentido, visto que os graus de exigência e o empenhamento da maior parte dos beneficiários para acederem ao direito de receber a prestação, não é proporcional ao valor da mesma.

Um dos deveres que não tem sido contemplado, mas que faria todo o sentido a sua implementação, prende-se com a prestação de trabalho comunitário, visto ser de utilidade social e permitir aos beneficiários a criação ou manutenção de hábitos de trabalho, para além de fomentar o aumento de competências que permitam aspirar a outro estatuto que não o de dependência da prestação.

6.3. No Concelho de Lisboa

Com o objetivo de validar ao nível do Concelho de Lisboa, toda a informação obtida até agora, foi efectuada entrevista ao interlocutor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Dra. Paula

Morais, junto do Instituto de Segurança Social. Relembrando que a SCML é a instituição que detém a responsabilidade de toda a Acção Social no Concelho de Lisboa.

Segundo este elemento, que detém também a responsabilidade da Direcção de Serviços da Direcção de Acção Social Local Norte da SCML, a designação mais adequada é a actual, embora não passe de um conceito, pois a realidade de execução e acompanhamento não confere uma inserção efetiva, por via das estruturas e de toda uma realidade em que a sociedade vive, no entanto, as duas designações que medida já teve complementam-se, ou seja a designação actual destaca a vertente da inserção, associando-lhe a garantia de concessão de mínimos a todos os indivíduos.

Todo o "ruido" que existe à volta da medida do RSI não hipoteca, nem é um entrave aos objetivos que estiveram patentes na sua criação, existem entraves, mas de outra natureza. Os rótulos de "calões" e "preguiçosos" que muitas vezes são colocados aos beneficiários, não os estigmatiza, reconhecendo que eles podem fazer sentido numa pequena percentagem da população integrada na prestação, havendo aí necessidade de fiscalização eficaz e eficiente que impeça o benefício indevido por parte de alguns, no entanto, seria mais injusto se não fosse permitido o acesso a quem efectivamente está empenhado em abandonar a dependência da prestação, o que torna estas lacunas e atribuições indevidas, como um mal necessário, que não corrige uma injustiça social, com outra injustiça. A estigmatização pode ocorrer, mas por via das estruturas, se analisarmos a realidade em que um desempregado com 50 anos e muitas vezes até menos, encontra-mos alguém que está a ser estigmatizado, mas pelas estruturas em que a medida assenta, pois esse individuo quando ficou sem trabalho, ficou "divorciado" da já por si escassa oferta de emprego.

A fiscalização tem uma responsabilidade acrescida nas atribuições e permanências de prestações que não se enquadram nos critérios para beneficiar da prestação do RSI, existindo naturalmente situações em que beneficia quem não devia e não beneficia quem necessita.

Existe um outro aspecto que os Técnicos de acompanhamento referem como factor que compromete os objectivos de base e equidade da medida, ele prende-se com o volume de agregados beneficiários de RSI, em acompanhamento por Técnico, este é um aspecto que face ao seu elevado número, não permite fazer um trabalho que garanta a proximidade desejada às

situações, agravada ainda pelo facto de os Técnicos acompanharem outras situações fora da realidade da medida.

O assumir do compromisso para com a prestação, por parte do beneficiário deverá ocorrer e ser formalizado no inicio, ao contrário do que acontece com a forma actual de contratualização, em que depois do deferimento e da primeira prestação, é que existe a assinatura de um acordo que vincula os beneficiários. Poderia ser uma forma de responsabilização que implicasse mais os indivíduos na prestação, em vez de sem qualquer dever, a passarem a receber, muitas vezes durante um período considerável.

Existem, de forma clara, factores de imobilidade social que impedem a inserção do individuo, eles são diversos e muito concretos, em que a integração de determinado tipo de pessoas com as suas especificidades e diferenças, se torna muito difícil, elas não conseguem sair de uma situação de carência a vários níveis, não sendo a integração na medida do RSI, a resposta adequada. Uma situação de limitação física, não reconhecida como incapacitante da actividade da pessoa, vai comprometer o seu futuro, pois a uma situação de insuficiência física, vai juntar uma ou mais dependências e carências a vários níveis.

Mesmo com todo um conjunto de respostas ao nível de Política Social que existem e que devem ser recurso antes da integração do individuo na medida do RSI, existem ainda algumas tipologias de indivíduos e agregados, que pela sua especificidade, não têm a cobertura social mais adequada, não sendo o RSI, a solução, apenas o seu “Rendimento Mínimo Garantido”, não tendo o carácter de inserção. O ideal seria a criação de medidas de discriminação positiva, que permitisse uma intervenção eficaz e eficiente em grupos diferenciados.

O RSI reduz a pobreza extrema numa escala muito pequena e nas situações de grandes agregados, pois no que a indivíduos isolados diz respeito, isso não acontece. A inclusão social fica muito comprometida, no entanto existem situações em que ela ocorre de forma residual, nomeadamente em indivíduos com hábitos e percursos de trabalho que lhe conferiram competências e que “amparadas” pelo apoio que recebem através da medida e com o seu empenhamento, conseguem sair da dependência da mesma e integrarem-se novamente na sociedade. No que confere ao aumento de competências de gerações futuras, será um pouco precoce fazer prognósticos, no entanto e tendo em conta o tipo de estruturas e empenhamento das entidades responsáveis, não parece ser uma situação que possa ocorrer de forma significativa.

Tendo de certa forma um carácter assistencialista, até pelo valor que é atribuído aos beneficiários, o RSI, torna-se numa forma de controlo social, visto que pela via da prestação monetária, permite manter as pessoas controladas, não sendo previsível que qualquer alteração das condições que regulamentam a medida, possam criar situações de descontrole social, mas isso está directamente ligado a questões culturais da sociedade portuguesa.

Não existe uma cultura de parceria, com responsabilidade do próprio Estado, isto porque são definidas orientações que se situam fora da realidade e que na maioria das situações, não são exequíveis, pois têm um carácter muito teórico, e distante da prática. Na execução da medida, os parceiros locais, são aqueles que respondem de forma concreta às necessidades, disponibilizando recursos e contribuindo para a legitimar. No presente, e com menos recursos, consegue-se fazer um trabalho mais estruturado e com resultados positivos, do que no passado, quando os recursos eram em maior quantidade, sobretudo os financeiros.

A área do Emprego e da Habitação são as áreas que oferecem respostas mais escassas, primeiro pela própria conjuntura económica e social, mas também porque são entidades que de uma forma geral são “chamadas” na maior parte dos Programas de Inserção apresentados aos Núcleos Locais de Inserção. Esta situação vai implicar que em algumas situações possa existir a percepção de que para uma determinada acção proposta, não existem recursos para a sua concretização.

A área da Saúde e da Educação recolhem a maior adesão dos beneficiários. Por um lado, as pessoas alteraram os seus hábitos, estando mais sensibilizadas para a necessidade de um acompanhamento médico frequente. Na área da Educação e nomeadamente nas minorias étnicas, o cumprimento das obrigações quanto à escolaridade obrigatória é uma realidade: Esta situação poderá não ter como objectivo a formação e aprendizagem, mas sim o cumprir de um dever que permita continuar na prestação.

Não existem acomodados no “rendimento” que a prestação lhe confere, existe uma minoria com características muito peculiares que estão acomodados à vida, a hábitos e padrões que foram herdando de gerações anteriores, o que associado a uma falta de competências intelectuais cognitivas e sociais, faz com que permaneçam na medida durante muito tempo, atravessando assim gerações.

Não existe uma coacção dos beneficiários propriamente dita, existe sim uma tentativa de ocultar informação ao técnico, nomeadamente informação que implique uma diminuição da prestação,

seja uma situação de trabalho informal, seja uma alteração do agregado familiar, o que na prática não se pode considerar coacção mas sim formas de pressão.

Uma redução do valor da prestação não provocaria uma diminuição do volume de indivíduos e famílias na medida, no entanto, o que se pode perspectivar é que a prestação de trabalho socialmente útil, como contrapartida do recebimento da prestação, seria uma iniciativa que promoveria uma diminuição do volume desses agregados, porque em algumas situações, não seria possível ao beneficiário, conciliar esse trabalho comunitário com a realização de trabalho informal não declarado, facilitando assim o trabalho deficiente dos sistemas de fiscalização da Segurança Social.

7. AVALIAÇÃO

Os técnicos que trabalham e acompanham a execução do RSI são uma fonte singular de informação sobre a medida, a qual, é uma das medidas de política mais interessante em Portugal, uma vez que foi das que "mais ferramentas de trabalho lhes disponibilizou". No entanto, referem que a sua auto-estima necessita de ser reforçada, visto haver um estigma da sociedade para com eles, todos "são frequentemente conotados com falta de profissionalismo, e responsabilizados pela atribuição do subsídio a quem não devem, porque a análise dos processos de requerimento não é bem feito."[64]

Segundo os Técnicos de acompanhamento, o ataque feito ao RSI, agrava o estigma, dificulta a inserção social e conduz a uma burocratização exagerada da medida afectando o beneficiário.

O acompanhamento próximo das famílias por parte dos Técnicos, para diagnosticar e ajudar a resolver os problemas que as levam a requerer a prestação, é dificultado pelo volume de processos em acompanhamento e, pela exigência de quantificação e consequente monitorização do acompanhamento feito. Sem tempo para a realização de diagnósticos estruturados, que retratem cada uma das realidades sociais em acompanhamento, é estabelecido um conjunto de acções que negligenciam a heterogeneidade.

Neste aspecto, o RSI, é manifestamente uma medida de política que em situações específicas, não permite perseguir os objectivos que estão na sua concepção, demonstrando a existência de lacunas ao nível da Politica Social existente, não adequando respostas a necessidades específicas.

[64] Respostas dos Técnicos, constantes do questionário aplicado

O estabelecimento de um período de duração para que os agregados possam beneficiar da prestação, é um dado que é partilhado pelos Técnicos, reforçando as declarações de Bagão Félix, à data da comemoração dos 15 anos do Rendimento social de Inserção, que dizia *"As pessoas não podem ter direito a esta prestação unilateralmente, como uma espécie de mesada paga pelo contribuinte."*[65] A ausência de um período de duração da prestação, compensa de certa forma a desadequação e incapacidade que os grupos que se encontram em imobilidade social por via da sua especifidade (idade, minoria étnica, incapacidade física não reconhecida) e que não encontram na estrutura, mecanismos de inserção, mantendo assim de forma permanente como beneficiários.

A exigência, o rigor e a persistência estão presentes em todos os níveis de execução da medida e implicam todos os intervenientes no processo, desde os beneficiários aos Técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos agregados familiares e às entidades parceiras, públicas ou privadas.

Este foi, e continua a ser, o objecto de intervenção de um dos mecanismos estruturais de combate à pobreza, suportar e acima de tudo acompanhar as famílias beneficiárias na realização de um conjunto de aprendizagens que lhes permitam exercitar competências e tomar consciência das potencialidades que têm enquanto família e enquanto indivíduos, assumindo então o exercício da sua cidadania nos diferentes domínios: social, laboral e comunitário.

Volvida uma década desde a generalização do RMG, os resultados alcançados justificam a importância da mesma, desde logo por melhorar a qualidade de vida das famílias e contribuir para o equilíbrio da sua situação económica.

[65] http://www.correiodominho.pt/noticias%20...%3Cbr%20/tools/ajax/tools/player/noticias.php?id=50213

NOTAS FINAIS

O tema orientador desta Investigação, a implementação das políticas de inserção social, é um dos aspectos central e actual na sociedade nacional e comunitária, começando a surgir respostas para a intervenção junto de grupos de indivíduos que apresentam como característica comum uma maior dificuldade de aceder e manter uma vivência social dentro de padrões desejáveis, evitando assim situações de precariedade e de exclusão.

Identificar as condições explicativas para os comportamentos dos beneficiários da medida do RSI face à mesma e verificar a influência das estratégias europeias na sua aplicação são as propostas abraçadas.

Algumas políticas, pressupõem uma reciprocidade expectável entre o direito de receber uma protecção social do Estado e o dever, do individuo de retribuir desempenhando tarefas socialmente úteis ou demonstrando vontade efectiva de participação e consequente abandono, ainda que a médio prazo, de quadros de dependência de políticas assistencialistas.[66]

Mas as políticas podem ir mais longe ao introduzir uma vertente de coerção, em que a não participação em medidas sociais activas pode colocar em causa o acesso ou manutenção das prestações. Encontram-se assim, nesta medida duas dimensões possíveis que podem surgir ou não juntas: a da emancipação, que se sustenta na promoção do estímulo à autonomia, ao aumento da auto-estima e ao aumento da participação social; e a da regulação, que tem como princípio orientador a noção de dever social e um pendor sancionatório face ao incumprimento de determinadas obrigações, de que são exemplo as legislações de prestações sociais, como o RSI e o Subsídio de Desemprego.

As condições para acompanhamento dos beneficiários numa óptica de autonomia e capacitação não têm condições para se efectivarem, não só pelo número demasiado elevado de beneficiários por técnico, quer pelos critérios do próprio quadro legal. Julgamos que os Assistentes Sociais devem analisar estes condicionalismos e definir estratégias para superar quer as exigências da lei, quer as limitações na sua operacionalização; e, sobretudo, não serem mais exigentes com os utentes do que a própria lei. Para que os beneficiários construam uma nova representação de si e

[66] Hespanha, Pedro (1999), "Em torno do papel providencial da sociedade civil portuguesa". Cadernos de Políticas Sociais, nº 1, pp.15-42.

para que sejam respeitados na sua singularidade, é necessário que a pessoa seja objecto de atenção particular, e que seja criado um sistema de reciprocidade possível.

Com base no constante dinamismo e mutação a que este tema está sujeito, e que já ocorreram desde o início deste estudo e que continuarão a ocorrer ao longo do tempo, existirão novos contributos que, ao concorrerem para um conhecimento mais sustentado, dão a esta "arrumação" o "rótulo" de produto inacabado.

A realidade é mais rica do que as hipóteses que inicialmente formulamos a seu respeito, assim, uma investigação bem estruturada poderá revelar factos que inicialmente não eram equacionados. Contudo, estes não deverão ser negligenciados, na medida em que nos permitem a sua interpretação e desta forma poderemos rever o que inicialmente foi formulado podendo nas conclusões apresentar propostas de aperfeiçoamento do modelo de análise apresentado, ou/e propor questões para reflexão que poderão servir de base a novas investigações.

Assim, ao longo do percurso da investigação foram percepcionadas situações para as quais os princípios da promoção do empowerment e do desenvolvimento de competências e consequente inserção social ficam hipotecados, para uma franja de população que, por acumular vulnerabilidades a um conjunto de especificidades, aumenta a sua situação de fragilidade social ou de dependência face à intervenção social, não encontrando no RSI a resposta mais adequada à sua autonomização e consequente inserção. O Rendimento Mínimo Garantido e agora o RSI, tiveram como objectivo a adequação de estratégias à especificidade do individuo, usando uma analogia que pretendia ilustrar a sua implementação, seria "um fato feito por um alfaiate para um cliente específico", no entanto e decorridos estes anos em que a medida está activa, o que se constata, é que o RSI é um "fato comprado num pronto-a-vestir", em que a singularidade de pessoas e de grupos é desvalorizada. Neste sentido, propõe-se uma reflexão sobre esta realidade, que poderá servir de ponto de partida para novas investigações.

Espero ter conseguido alcançar os objetivos a que me propus e que me eram propostos atingir.

BIBLIOGRAFIA

- ✓ ALMEIDA, João Ferreira de, [e tal] (1992), *Exclusão Social: factores e tipos de pobreza em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- ✓ ANDER-EGG, Ezequiel, (1978), *Introdution à las Técnicas de Investigation Social*, Buenos Aires: Humanitas
- ✓ ANDER-EGG, Ezequiel, (1982), *Técnicas de Investigation Social*, Buenos Aires: Humanitas.
- ✓ BLAIKIE, Norman (2000), *Designing Social Research*, Cambridge, Polity Press
- ✓ BONI, V; QUARESMA, S. J (2005). *Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.* Revista Eletrónica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 Nº. 1 (3), janeiro-julho/2005.
- ✓ BRANCO, Francisco, (2003), *"A nova centralidade dos direitos sociais e os desafios à formação e intervenção em Serviço Social"*, in Intervenção Social, nº 13-14, Dezembro 1996.
- ✓ BRANCO, Francisco, (2003), *"Os ciganos e o RMG; direitos sociais e direito à diferença"*, in Intervenção Social, nº 27, Junho 2003.
- ✓ CABRAL, Nazaré da Costa , (2001) «*A nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (enquadramento e inovações a nível do financiamento)»,* em *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues,* vol. II, Coimbra Editora.
- ✓ CAEIRO, Joaquim Croca (2008), *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- ✓ CAEIRO, Joaquim Croca (2009), *Economia e Política Social - Contributos para a Intervenção Social no Século XXI.* Lisboa: Lisboa Universidade Lusíada Editora
- ✓ CAPUCHA, Luís (1998), *"Pobreza, exclusão social e marginalidade"*, in VIEGAS, J:M: Leite e COSTA, António Firmino da (ORGS.). *Portugal que Modernidade?*, Oeiras. Celta Editora.
- ✓ CAPUCHA, Luís e Guerreiro, Maria das Dores, (Coord.) et all (1998), *Rendimento Mínimo Garantido – Estudo de Acompanhamento e Avaliação* – Relatório Final, CIES, Lisboa.
- ✓ CAPUCHA, Luís (2005) – *Desafios da pobreza*. Oeiras: Celta Editora.

✓ CARDOSO, Júlia (2011), *Ética e mínimos sociais : sujeito de direito e rendimento social de inserção* in Revista Intervenção Social nº37, Lisboa

✓ CASTEL, Robert (2009), *La Montee des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu.* Paris: Seuil – Colection La Coleur des Idees

✓ CASTRO, Alexandra; GUERRA, Isabel (Coord.); AMARO, Inês, BRANCO, Francisco; OLIVEIRA, Ana; SANTOS, Marta (2010), *Os Caminhos da Pobreza: Perfis e Politicas Sociais na Cidade de Lisboa*, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Lisboa

✓ COSTA, Alfredo Bruto da (1999), *Sociedade de Bairro: Dinâmicas Sociais da Sociedade Cultural*, Lisboa: Celta.

✓ COSTA, Alfredo Bruto da, (2005), *Exclusões sociais*. 5ª ed., Lisboa: Gradiva

✓ COSTA, Alfredo Bruto da (coord.) et al (2008), *Um Olhar sobre a Pobreza - vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa: Gragiva.

✓ FÉLIX, António Bagão, (2002), *Proposta da Lei sobre o Rendimento Social de Inserção.* (em 14/06/2002)

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

✓ ESPING-ANDERSON, Gosta (1990, 1996), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press

✓ FLICK, Uwe, (2005), *Métodos Qualitativos na Investigação Cientifica*, Lisboa; Monitor.

✓ FORTIM, Marie-Fabienne (1996), *O Processo de Investigação: da Concepção à Realização*. Loures: Lusociência, Coop.

✓ FUNLYSSES (2001), *Administração de Políticas Públicas*. Fundação Ulysses Guimarães Paraíba

✓ GHIGLIONE, Rodolphe e Matalon, Benjamin, (1997), *O Inquérito Teoria e Prática*, Oeiras: Celta Editora.

✓ HESPANHA, Pedro; MATOS, Ana (1999*), From passive to active Policies.The softness of Workfare in Portugal*. Coimbra: Oficina do CÊS, Centro de Estudos Sociais.

✓ OLIVEIRA, Teresa D' (2005), *Teses e Dissertações, recomendações para a elaboração e estruturação de trabalhos científicos*, Mafra: Editora RH.

✓ PEREIRINHA, José António (1992), *Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida*. In Análise Social, nº 102. Lisboa: ICS.

✓ PEREIRINHA, José António (1997), *A (re)definição dos direitos sociais face à crise do Estado-Providência e ao fenómeno da exclusão social. Intervenção Social*, Nº 15-16, Dezembro 1997.

✓ PEREIRINHA, José António (2008), *Política Social: Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Lisboa: Universidade Aberta.

✓ PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2005), *Programa do XVII Governo Constitucional*, capítulo II, ponto VII

✓ RICOEUR, Paul, (1995), *O Justo ou a Essência da Justiça*, Lisboa: Instituto Piaget

✓ ROBERTIS, Cristina de (1987), *Metodología de la intervención en trabajo social*, 2.ª ed., Buenos Aires, El Ateneo

✓ RODRIGUES, Andreia (2008), *"Auto-Emprego, Participação e Inclusão Social: Um Estudo sobre Medidas Activas de Emprego"*. In *Sociedade e Trabalho n.º36*. MTSS, 35-48.

✓ RODRIGUES, Carlos Farinha (2009) *Impacto do RSI na Distribuição do Rendimento e Exclusão*, artigo apresentado no Seminário Europeu *RSI – Um direito à integração social*. Lisboa: ISS.

✓ RODRIGUES, Eduardo Vítor *et al.* (1999) – *A Pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal*. Revista Sociologia problemas e práticas. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

✓ ROSANVALLON, Pierre (1984), *Crise do Estado Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito.

✓ ROSANVALLON, Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale*, Paris, Seuil

✓ SANTOS, Boaventura de Sousa (1994), *Pela Mão de Alice*, Porto: Edições Afrontamento.

✓ SANTOS, Boaventura de Sousa (2006), *A Gramática do Tempo: Para uma Nova Cultura Política. Para um Novo Senso Comum*. Vol. 4. Porto: Edições Afrontamento

✓ SEN, Amartya (1999), *Pobreza e fomes, um ensaio sobre direitos e privações*, Lisboa: Terramar, (1ª ed. 1981).

✓ SEN, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como liberdade*, Lisboa: Gradiva.

✓ SILVA, Manuel Menezes, (2003), *"Empowerment; possível estratégia da prática profissional em direcção à cidadania activa"*, in Intervenção Social, nº 27, Junho 2003.

✓ SILVA, Pedro Adão e (1998), *"O RMG e a nova questão social"*, *Sociedade e Trabalho*, Nº3.

✓ SILVA, Pedro Adão e (2000), *O Estado Providência em Portugal, in Sociedade e Trabalho*, nº 8/9, Lisboa.

BIBLIOGRAFIA WEB

http://www.cnrsi.pt/left.asp?01.02.02 - (consultas diversas desde 25.11.2010)

http://pedroadaoesilva.blogspot.com/ - (consultas em 04.12.2010)

http://www3.eeg.uminho.pt/economia/nipe/economiaportuguesa/politicas%20sociais.htm - - (consulta em 15.12.2010)

http://insistente-social.blogspot.com/2009/04/rsi.html - (consultas diversas desde 04.10.2011)

http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n38/n38a03.pdf - (consulta em 04.12.2011)

http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf - (consulta em 15.12.2011)

http://contrapobreza.blogspot.com/2008/03/o-conceito-de-pobreza.html - (consultas diversas desde 04.12.2011)

http://www.estrategiadelisboa.pt/Document/Texto_Adao_e_Silva.pdf - (consulta em 24.01.2012)

http://www.gep.msss.gov.pt/estatistica/be/bejan2012.pdf - (consulta em 01.02.2012)

http://pt.scribd.com/doc/54833239/Avaliacao-de-politicas-publicas-em-Portugal-o-caso-do-programa-de-distribuicao-de-riqueza-e-combate-a-exclusao - (consultas diversas desde 04.12.2012)

http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/Universal.html - (consulta em 04.12.2011)

http://static.publico.clix.pt/pesoemedida/noticia.aspx?id=1369449 - (consulta em 04.12.2011)

http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf - consultado em /10/10/2011

http://www.correiodominho.pt/noticias%20...%3Cbr%20/tools/ajax/tools/player/noticias.php?id=50213 - (consulta em 01.05.2012)

http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=2352357&seccao=Europa - (consulta em 01.05.2012)