Em ANÁLISE

* DOCUMENTOS DE APOIO *

Nº 14 – Agosto 2007 – Gabinete de Investigação e Projectos

Rendimento Social de Inserção: 10 anos depois da implementação da medida

Síntese

Neste documento procuraremos analisar de forma retrospectiva a evolução da medida de política social implementada em 1996, designada à data de Rendimento Mínimo Garantido.

Procuraremos ainda analisar as mudanças legislativas ocorridas nesta mesma medida, com a alteração para Rendimento Social de Inserção, bem como a nova Estratégia lançada em Março último pela Comissão Nacional do RSI para uma Inclusão Activa.

A par desta análise cruzaremos os conceitos de inclusão activa, bem como a posição da REAPN face a esta medida de política social tão importante num país como Portugal, onde a taxa de pobreza é tão elevada.

Peça chave nos sistemas de protecção social, a provisão de um rendimento mínimo pode definir-se como um montante financeiro garantido para aqueles que não podem obtê-lo sem ajuda. O direito a um rendimento mínimo é universal (aplicável a todos os cidadãos) e não é contributivo (não necessita de pagamentos periódicos para um fundo, como os seguros).
Esta medida existe em vários países europeus e caracteriza-se, nas suas diversas formulações, pela garantia de um nível mínimo de rendimentos, considerado indispensável à subsistência dos cidadãos, a par do desenvolvimento de incentivos aos cidadãos que se autonomizem por relação a esse apoio.
Tendo presente as diferentes soluções avançadas por diferentes Estados-membros, o Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais da União Europeia adoptou em Lisboa, em 1992 (24 de Junho) a definição de critérios comuns sobre "recursos suficientes e assistência social nos sistemas de protecção social" (Recomendação 92/441/ECC). Desde então a maior parte dos Estados Membros introduziram sistemas de rendimento mínimo, mas existem diferenças significativas em como estes esquemas funcionam e o seu impacto nas pessoas mais vulneráveis.

Em Janeiro de 1999 a Comissão Europeia apresentou um relatório sobre a aplicação da Recomendação segundo a qual o número de beneficiários havia aumentado desde finais de 80, entre os quais os solteiros e as famílias monoparentais eram as mais importantes. Também era dito nesse mesmo relatório que a crescente analogia entre subsídio de desemprego e rendimento mínimo, junto com a decisão de muitos países limitar a duração deste subsídio estava a causar uma crescente restrição do direito de aceder a essas mesmas ajudas.

Na **Agenda Social** publicada em Fevereiro de 2005 a Comissão reiterou o seu compromisso em publicar uma comunicação sobre este tema. Esta foi finalmente publicada a 8 de Fevereiro de 2006 [1]sob a forma de uma **Consulta** sobre a **"Acção a nível Europeu para a promoção da inclusão activa de pessoas que se encontram afastadas do mercado de trabalho**". O processo de consulta estava focado em 3 questões relacionadas com a necessidade de uma acção europeia a este nível. Um dos focos principais tem que ver com a necessidade de assegurar que os esquemas de rendimento mínimo não actuam como um desincentivo à inserção no mercado de trabalho.

É também definida uma estratégia compreensiva para apoiar aqueles que se encontram mais afastados do mercado de trabalho baseada em 3 pilares: protecção social, rendimento mínimo, acesso aos serviços e medidas activas ao nível do mercado de trabalho.

Esta comunicação procurou lançar um processo de consulta aos parceiros sociais, às autoridades públicas e as outras partes interessadas da sociedade civil a pronunciar-se sobre as questões a seguir indicadas:

1. Dado o desafio que representa para os estados-membros a inclusão e, em especial, a integração das pessoas que estão mais afastadas do mercado de trabalho, é necessária uma acção complementar à escala da União? Em caso afirmativo, quais os meios mais úteis através dos quais a União poderia complementar e apoiar a acção nacional?
2. Como deve a União apoiar-se nos elementos comuns acordados na recomendação de 1992 para promover os direitos dos excluídos e o acesso aos serviços necessários à sua integração, tendo em conta as inovações registadas desde então?
3. Justifica-se uma acção da UE ao abrigo do artigo 137, do Tratado da CE? Neste contexto poderão os aspectos relacionados com a activação e o acesso ao mercado de trabalho ser objecto de negociação entre parceiros sociais?

Decorrente desta comunicação da Comissão a EAPN produziu em Abril de 2006 uma resposta intitulada: *Assegurar um Rendimento Decente e uma Vida melhor para Todos*. Neste documento a EAPN congratula-se com a Comunicação da Comissão que visa promover um debate sobre a necessidade de uma mais efectiva estratégia de rendimento mínimo ao nível europeu.

A União Europeia deve confirmar os direitos básicos a um rendimento mínimo e:

- Sublinhar o compromisso de melhorar a eficácia e a eficiência dos esquemas de rendimento mínimo e de benefícios relacionados com a retirada das pessoas da situação de pobreza assim como promover a equidade dos sistemas de protecção social na União Europeia
- Encorajar os Estados Membros a racionalizar o complexo e emaranhado de esquemas de apoio ao nível do rendimento, com o objectivo de assegurar que o apoio ao rendimento é acessível e retira as pessoas da situação de pobreza
- Assegurar o direito a serviços de qualidade e acessíveis como uma contrapartida essencial para assegurar um rendimento decente para todos e salientar a importância de promover serviços integrados que respondam á multidimensionalidade da pobreza: a relação entre pobreza e sem-abrigo, saúde e saúde mental, níveis de educação, integração social e comunitária

[1] Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, relativa a uma consulta sobre acções a empreender à escala da UE para promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, Bruxelas, 8.2.2006, COM(2006)44 final

- Reconhecer e identificar as barreiras especificas e obstáculos que diferentes grupos alvo enfrentam, tais como famílias monoparentais, pessoas que sofrem de doenças prolongadas, assim como aqueles que provêm de género, idade, etnia, ou estatuto de migrante, deficiência religião, orientação sexual ou outros factores.
- Enfatizar a importância de estratégias integradas e personalizadas que apoiem as pessoas no trabalho ou no caminho para a inclusão, e providenciar medidas como a formação, o aconselhamento, cuidados de crianças, língua, serviços de apoio como mecanismos necessários para promover a inclusão activa.
- Sublinhar a necessidade de criar mais e melhores empregos, que assegurem um rendimento decente e condições de vida e de trabalho que são apropriados às necessidades das pessoas, como uma via vital para sair da pobreza.
- Reconhecer as implicações da "*armadilha do trabalho pobre*" e a necessidade de assegurar que as pessoas são adequadamente compensadas por trabalhar em vez de usar sanções e restrições em esquemas de rendimento mínimo como forma de forçar as pessoas em situação de vulnerabilidade a aceitar empregos mal pagãos.
- Promover a boa governação e participação ao envolver directamente pessoas em situação de pobreza no desenvolvimento, gestão e avaliação de estratégias, em conjunto com ONG´s que as apoiem e outros *stakeholders*.

Em resposta directa às 3 questões colocadas pela Comissão na Consulta a EAPN responde da seguinte forma:

- A União Europeia tem um forte ponto de partida neste domínio que é a Recomendação de 1992, mas mais passos terão que ser dados para assegurar a implementação efectiva deste compromisso.
- Importa estabelecer esquemas de rendimento mínimo com standards comuns. Deverá incluir-se a possibilidade da opção de desenvolver uma Directiva baseada no artigo 137, 1(h) e 2 (b) do Tratado.
- Importa que a União Europeia proponha o desenvolvimento de Princípios Comuns de Inclusão Activa baseados na proposta apresentada pela Comissão nesta Comunicação, mas mais abrangente de forma a incluir um compromisso de criar mais e melhores empregos, e apoiar abordagens compreensivas e integradas que promovam o *empowerment* e a participação de pessoas excluídas que não podem aceder ao mercado de trabalho.
- O desenvolvimento efectivo de estratégias ao nível do rendimento mínimo e da inclusão activa requerem uma coordenação mais efectiva entre o emprego e a inclusão social /protecção social. Estas áreas caiem no interface entre a Estratégia de Lisboa revista e o Método Aberto de Coordenação e é vital clarificar de que forma estas políticas podem aparecer em ambos os campos, relacionado com *feeding in* e *feeding out* e com o objectivo abrangente de erradicação da pobreza e promoção da inclusão social.
- Na Estratégia de Lisboa revista é necessário avaliar a adequação das actuais Directrizes integradas, e permitir a integração de uma directriz especifica, que sublinhe a abordagem da inclusão activa e o seu papel no combate à exclusão social e erradicação da pobreza.
- Uma atenção particular deve ser dada à coordenação entre o processo de revisão de pares (*peer review*) ao nível do MAC e o Programa de "*Mutual Learning*"no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego para promover a troca de boas práticas ao nível do rendimento mínimo e abordagens compreensivas e integradas ao nível da inclusão activa.
- Aumentar uma efectiva apropriação destas estratégias pelos Estados Membros depende largamente do grau de envolvimento dos diferentes stakeholders. Se o acordo permanecer uma posição negociada entre um escasso número de Ministérios é improvável que produza um claro efeito ao nível dos Estados Membros.

Na sequência deste processo de consulta, a **15 de Junho** último a Comissão organizou em Bruxelas uma Conferência que permitiu discutir os resultados intermédios do estudo de impacto levado a cabo para avaliar as diferentes opções de politica dos Estados membros. No final de 2007 a Comissão Europeia irá apresentar as suas orientações seguindo a primeira fase deste processo de consulta.

A inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho foi um tópico discutido durante a conferência; esta conferência constituiu um importante passo para compilar dados para sustentar as futuras decisões políticas ao nível da inclusão social. O principal desafio da inclusão social é assegurar que os sistemas de protecção social contribuem para mobilizar as pessoas que são capazes de trabalhar, enquanto permite atingir o objectivo mais abrangente de providenciar um nível de vida decente a todos aqueles que estão fora do mercado de trabalho.

Políticas de assistência social de carácter compreensivo estão implementadas em muitos Estados membros e políticas de activação foram implementadas para colocar as pessoas excluídas de regresso ao mercado de trabalho, mas existe ainda um número vasto de pessoas com fraca probabilidade de arranjar emprego, encontrando-se em risco de cair na pobreza e exclusão social. O maior desafio é assegurar que as políticas de protecção social contribuem efectivamente para mobilizar as pessoas que são capazes de trabalhar, enquanto se atinge o objectivo mais abrangente de providenciar um nível de vida decente para aqueles que estão e irão permanecer fora do mercado de trabalho.

Medida de política social activa: o Rendimento Social de Inserção

A Lei nº 19-A/96 surge em Portugal no seguimento da tradição europeia neste domínio e como instrumento que adapta à realidade portuguesa os objectivos expressos na referida recomendação.

Passou uma década sobre a criação do Rendimento Mínimo Garantido que hoje tem força de lei como Rendimento Social de Inserção, estamos a assinalar uma década de percurso de uma medida que, num certo sentido, foi fundadora de uma nova concepção do modelo de protecção social em Portugal.
Não foi com o então RMG que o modelo social português começou; ele não foi, sequer, o único passo nesse sentido; mas foi seguramente um passo inovador e extremamente marcante no quadro das políticas sociais em Portugal. E um passo que incorporava, em si, o essencial da viragem que estamos a viver na protecção social.

A lei 19 A/ 96 de 29 de Junho, regulamentada pelo **decreto-lei n.º 196/97 de 31 de Julho**, com as alterações introduzidas pelo decreto-lei 84/2000 de 11 de Maio, criou o Rendimento Mínimo Garantido.

Com a Lei 13/2003 de 21 de Maio e rectificação n.º 7/2003 de 29 de Maio de 2003, revoga-se o Rendimento Mínimo Garantido e é criado o Rendimento Social de Inserção que entra em vigor a 20 de Junho de 2003. A referida medida consiste numa prestação do subsistema de solidariedade e num programa de inserção de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares, apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária.

O **rendimento social de inserção** não difere substancialmente do anterior rendimento mínimo garantido, na medida em que mantém basicamente a mesma estrutura - trata-se de uma prestação pecuniária, integrada no subsistema de

solidariedade não contributivo, aliada a um programa de inserção, em que a prestação é devida e atribuída a quem se encontre em situação de grave carência económica e social e manifeste disponibilidade activa para o trabalho, a formação profissional ou qualquer outra acção destinada a apoiar e preparar a sua integração laboral e social.

As principais mudanças introduzidas relativamente ao anterior regime vão no sentido de acentuar o carácter transitório e subsidiário da atribuição da prestação, designadamente introduzindo condições mais restritas de acesso e manutenção do direito à prestação e penalizando de forma mais gravosa o incumprimento dos compromissos assumidos pelos titulares e beneficiários, bem como quaisquer condutas consideradas abusivas ou fraudulentas.

Na prática, estes objectivos são alcançados por via das seguintes alterações:

- Estabelecimento de condições especificas de atribuição e cessação da prestação para pessoas entre os 18 e os 30 anos;
- Novo regime de renovação da prestação (terminou a renovação anual do beneficio fazendo-a depender da submissão de uma nova aplicação com os respectivos meios de prova)
- Novo regime de alteração e cessação da prestação

Através destas mudanças o Governo pretende colocar uma forte ênfase no carácter transitório e auxiliar doa medida e moralizar o presente modelo, ao criar mecanismos de inspecção e controlo efectivos.

O Rendimento Social de Inserção[2] consiste numa prestação do subsistema de solidariedade e num programa de inserção, e visa assegurar às pessoas e famílias recursos adequados à satisfação das suas necessidades básicas e apoiar a sua inserção laboral, social e comunitária. A prestação do rendimento social de inserção tem natureza pecuniária, carácter transitório e montante variável.

O Programa de inserção consiste num conjunto de acções destinadas a promover e apoiar a progressiva integração social dos titulares e beneficiários da prestação.

A 27 de Março último a Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção o Governo lançou a **Estratégia para a Inclusão Activa** que se foca em 3 dimensões da inserção:

- Intervenção prioritária – Crianças e jovens
- Intervenção de mediação – Integração profissional
- Intervenção participação – Qualificação das Famílias

Esta estratégia permitirá garantir até 2008 que 90% das famílias beneficiárias de RSI tenham um Programa de Inserção definido; garantir que no final de 2007, 30.000 beneficiem de um acompanhamento contínuo e mais próximo; garantir que até 2009 80.000 beneficiários estejam envolvidos em respostas de inserção profissional adequadas ao seu perfil. A nova aposta do Governo assenta numa maior intervenção integrada dos serviços da Segurança Social e centros de emprego, mas também das instituições particulares de solidariedade social e dos municípios na procura de respostas para os cidadãos que estão no fim da linha

[2] Ver Lei nº 13/2003, de 21 de Maio.

A REAPN congratula-se com as medidas anunciadas. Se é verdade que não representam nenhuma revolução, não é menos verdade que constituem um regresso ao passado e à aplicação da filosofia de base do RMG. Trata-se de tentar concretizar o primado da inclusão, mobilizando todos os actores.

Trata-se de recolocar o RSI no contexto das medidas de politica social activa. Fazer da medida um processo e não exclusivamente uma prestação pecuniária é algo fundamental para dar credibilidade ao RSI e para garantir que este se transforme num direito capaz de sustentar e apoiar os processos de erradicação da pobreza das famílias e dos indivíduos. O reforço das parcerias e o papel das Redes Sociais Locais podem contribuir para o sucesso de tais medidas. Apesar dos aspectos positivos que algumas políticas sociais acarretam, para Carlos Farinha Rodrigues[3] o combate à pobreza e exclusão social não é tarefa exclusiva da tutela, mas depende muito do empenho da sociedade civil. "O combate à pobreza exige de facto medidas definidas a nível central, mas exige também uma participação muito grande das várias organizações da sociedade civil, que a nível local participam nestes planos de inserção", defende Farinha Rodrigues.

Como afirma Carlos Farinha Rodrigues[4] todas estas políticas devem estar devidamente enquadradas e integradas num contexto social mais abrangente. "São necessárias medidas completas, que permitam ir além do subsídio e que desenvolvam programas de inserção das pessoas na vida activa", defende. O estudo que o investigador realizou sobre o Rendimento Social de Inserção demonstrou que, em 2004, apenas 20 por cento dos beneficiários do programa estavam incluídos socialmente, "uma das grandes fragilidades da medida". Recentemente, o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, Vieira da Silva, na conferência da Presidência da República "Compromisso Cívico para a Inclusão", realizada em Santarém, em Abril passado, estabeleceu como meta do Rendimento Social de Inserção a integração de 80 por cento dos beneficiários até 2008. "Se esta meta for cumprida, pode dar-se um salto muito importante na melhoria das condições de vida dos mais desfavorecidos", acredita Farinha Rodrigues.

Uma questão essencial para que seja possível alcançar a meta pretendida pelo Governo passa, em nosso entender por convencer a opinião pública em geral para a validade da medida no combate à pobreza e exclusão social e por investir na formação dos agentes sócio-institucionais responsáveis pela implementação da medida de forma a enformar a sua opinião e consequentemente a sua atitude face à medida em si mesmo e face aos seus beneficiários. Devido a sucessivas alterações na lei e a uma insuficiente aplicação da medida na sua vertente da inserção o RSI foi sendo descredibilizado, aparecendo como uma medida meramente assistencialista aos olhos da opinião pública. Por outro lado, ao nível dos técnicos que trabalham com a medida muitos deles também não dominam o verdadeiro alcance da medida, desenvolvendo uma atitude negativa face aos beneficiários. Do ponto de vista dos beneficiários verifica-se também que a medida foi sendo apropriada erradamente, dado o relativo insucesso da vertente da inserção (Programas de Inserção) ao longo desta década, sendo assim considerada como uma medida que serve para suprir as carências económicas mínimas e não sendo clara para os beneficiários a necessidade de estabelecer um compromisso sério para a inserção. Importa assim, alterar esta ordem de factores, e em nosso entender a Estratégia lançada pelo Governo em Março último poderá obter esse efeito caso atinja os resultados previstos ao nível da inserção.

[3] www.agencia.ecclesia.pt
[4] www.agencia.ecclesia.pt

RSI e as politicas de activação

Este tipo de medida representa, como afirmou Ian Gough num seminário organizado em 2000 no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia, uma progressiva passagem de um Estado Providência passivo para um Estado Providência activo e, com isso, à emergência de um problema novo com particulares conotações éticas e políticas, o da obrigação de retribuir as ajudas assistenciais com uma contribuição activa, constituindo esta quase sempre em trabalho.

Segundo Pedro Hespanha[5] as políticas de activação associadas a esta concepção " não têm apenas um lado bom de criar formas de participação social.""Elas também têm o lado mau, da compulsão ao trabalho apenas para justificar o subsídio que se recebe."

O desenvolvimento de 'políticas de activação' constitui uma tendência generalizada. A activação das despesas sociais, depois de ter sido aplicada aos rendimentos de substituição do desemprego, é actualmente aplicada mais genericamente às prestações sociais, incluindo o rendimento mínimo.

Reafirmando que o emprego é um factor de inclusão social, a REAPN expressou já as suas preocupações relativas à forma como a ***activação*** é por vezes implementada, podendo ter como efeito perverso, o agravamento da pobreza e da exclusão social. Do ponto de vista da REAPN uma boa activação significa:

- Melhorar as capacidades e competências pessoais, sociais e profissionais de forma a permitir uma melhor integração social;
- Incluir ofertas individualizadas e flexíveis que tenham em conta a pessoa no seu todo e reconheçam a diversidade de idades, de experiências, etc.;
- Desenvolver uma oferta que corresponda às necessidades, desejos e prioridades individuais;
- Tem por objectivo contornar ou compensar os factores que contribuem para a exclusão da sociedade;
- Apoiar-se num trabalho em rede alargado, que envolva os actores relevantes a nível local, tais como os actores do mercado de trabalho, os serviços de saúde, os serviços sociais, o sector habitacional, as associações locais, etc.;
- Respeitar a identidade individual e a auto-estima;
- Responder a normas de qualidade ambiciosas;
- Contribuir para melhorar o estatuto das pessoas implicadas;
- Construir uma reciprocidade entre a pessoa e a entidade competente:
- É planificada, concebida e implementada em cooperação e em interacção entre o indivíduo e o organismo competente;
- Apoiar-se nos recursos e nas potencialidades dos beneficiários;
- Utilizar um rendimento social adequado, incluindo o rendimento mínimo, como uma ferramenta capaz de garantir a segurança necessária para a *activação*. As prestações devem também ser utilizadas como um incentivo positivo para fazer face aos custos extra e aos riscos que surgem quando se retoma um emprego depois do desemprego.

[5] In Seminário Europeu, políticas e instrumentos de combate à pobreza na união europeia: a garantia de um rendimento mínimo, 1 e 2 de Fevereiro, 2000, Almancil, pp.15.

Desenvolver uma 'boa activação' constitui uma abordagem ambiciosa, mas a única pertinente

Esta concepção de *activação* deve inspirar, não apenas, a um nível micro, a reflexão sobre os comportamentos individuais, mas também a um nível mais geral, a concepção dos sistemas de protecção social e da organização do mercado de trabalho. Esperamos que esta abordagem ambiciosa de activação, a única capaz de contribuir para o objectivo de Lisboa "de produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e na exclusão social', seja adoptada pelos decisores políticos aos níveis europeu, nacional e local.

Documentação de suporte

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões "Promover um trabalho digno para todos, Bruxelas, 24.05.2006

"Ensuring a decent Income and a Better Life for all", EAPN, Abril, 2006

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa a uma consulta sobre acções a empreender à escala da União europeia para promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, Bruxelas, 08.02.2006.

Comissão Nacional do RSI, Estratégia para a Inclusão activa, Março, 2007

Boletim da EAPN, Network News, nº 114, 2005

www.cgtp.pt

www.seg-social.pt

www.mtss.gov.pt

www.ces.pt

www.agencia.ecclesia.pt

www.portugal.gov.pt

REAPN

Agosto, 2007