



Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Trabalho Final de Mestrado

Dissertação

Pobreza infantil e sua relação com o
Rendimento Social de Inserção

Carolina Lopes Rodrigues

Nº 58417

Orientadora: Professora Doutora Amélia Bastos

Outubro 2024

Agradecimentos

Queria agradecer a todos os que me apoiaram na escrita deste trabalho final de mestrado.

À Professora Doutora Amélia Bastos, que sempre se mostrou disponível para me ajudar e aconselhar, e por nunca ter duvidado de mim e do meu trabalho, o meu sincero agradecimento.

Aos meus colegas de mestrado, que me acompanharam neste processo e que partilharam comigo os momentos de aperto, e que fizeram com que nunca me sentisse só.

À minha família e amigos, pelo incentivo constante.

Por fim, e não menos importante, o meu agradecimento aos meus pais, pela paciência, carinho e amor, pois sem eles nada disto seria possível.

A todos, o meu muito obrigada.

Resumo

Esta dissertação tem como objetivo analisar a pobreza infantil em Portugal e a sua relação com o Rendimento Social de Inserção. Para que seja feita esta análise irão ser utilizados os dados do European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), assim como estatísticas da Segurança Social, entre os períodos de 2015-2023. Irão ser analisados os diversos indicadores de pobreza infantil assim como as estatísticas referentes ao escalão dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção em Portugal, e o seu impacto na redução da taxa da pobreza infantil.

A pobreza infantil apresenta características específicas que a pobreza para a população no geral não inclui, logo o estudo das suas especificidades é relevante para analisar a forma como as políticas públicas destinadas a combater a pobreza na generalidade conseguem ajudar as crianças.

Em Portugal, as crianças são o grupo etário mais afetado pela pobreza, sendo que dentro deste grupo etário existem crianças com uma vulnerabilidade acrescida, sendo estas as que se inserem em famílias numerosas e as que se inserem em agregados familiares com baixos níveis de educação.

PALAVRAS-CHAVE: Pobreza; Pobreza Infantil; Crianças e Jovens; Rendimento Social de Inserção.

Abstract

The aim of this dissertation is to analyze child poverty in Portugal and its relationship with the Social Insertion Income. In order to carry out this analysis, data from the European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) will be used, as well as Social Security statistics, between the periods 2015-2023. The various indicators of child poverty will be analyzed, as well as the statistics relating to the bracket of beneficiaries of the Social Integration Income in Portugal, and their impact on reducing the child poverty rate.

Child poverty has specific characteristics that poverty for the general population does not include, so studying its specificities is relevant to analyzing how public policies aimed at combating poverty in general manage to help children.

In Portugal, children are the age group most affected by poverty, and within this age group there are children with increased vulnerability, these being those in large families and those in households with low levels of education.

KEYWORDS: Poverty; Child Poverty; Children and Young People; Social Integration Income.

Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	ii
Abstract.....	iii
Índice de tabelas.....	iv
Índice de gráficos.....	v
1. Introdução	1
2. Revisão de Literatura	3
2.1 Definição de Pobreza Infantil	3
2.2 Definição de Rendimento Social de Inserção (RSI)	9
3. Estatísticas de Pobreza Infantil	14
4. Estatísticas do RSI em Portugal	22
5. O RSI como medida de combate à pobreza infantil	26
6. Conclusão: resumo e propostas.....	30
Referências Bibliográficas.....	32

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Indicador de privação material grave e a sua comparação com o indicador de privação material específico para as crianças.....	8
Tabela 2- Taxa de privação material grave para a população no geral, Portugal, 2015-2023 (%).....	18
Tabela 3- Taxa de privação material grave por idade - Dos 12 aos 17 anos, Portugal, 2015-2023 (%).....	19
Tabela 4- Taxa de privação material específica das crianças por idade (crianças com menos de 16 anos) – ano 2021 (%).....	20
Tabela 5- Taxa de privação material específica das crianças por composição do agregado familiar (crianças com menos de 16 anos) – ano 2021 (%).....	21
Tabela 6- Taxa de privação material específica das crianças por nível de educação dos pais (crianças com menos de 16 anos) – ano 2021 (%).....	22

Tabela 7- Evolução do número de beneficiários do RSI por escalão etário, em milhares, Portugal, 2015-2023	
(%).....	24
Tabela 8- Despesa da Segurança Social com o Rendimento Social de Inserção, Portugal, em milhares, 2015-2022	
(%).....	25
Tabela 9- Taxa de risco de pobreza para a população no geral, Portugal, 2015-2023	
(%).....	26
Tabela 10- Taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais (excluindo pensões) para a população em geral e por grupo etário, Portugal, 2015-2023	
(%).....	26

Índice de Gráficos

Gráfico 1- Taxa de risco de pobreza por grupo etário detalhado, Portugal, 2015-2023	
(%).....	16
Gráfico 2- Taxa de risco de pobreza por grupo etário detalhado, Europa, 2015-2023	
(%).....	17
Gráfico 3- Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado familiar, Portugal, 2022-2023	
(%).....	18
Gráfico 4- Taxa de privação material grave das crianças por nível de educação dos pais (população dos 0 aos 17 anos), Portugal, 2015-2020	
(%).....	20
Gráfico 5- Evolução anual do número de famílias beneficiárias de RSI, Portugal, 2015-2023, em milhares.....	23
Gráfico 6- Escalão etário dos beneficiários do RSI, Portugal, 2023, em milhares.....	24

1.Introdução

Em 2023, as estatísticas do INE mostram que em Portugal, 2104 milhares de pessoas se encontravam em risco de pobreza. Essa estatística, reflete a realidade de 2104 milhares de vidas. Cada uma dessas vidas é única, apresentando diferenças em idade, género, saúde, emprego, situação familiar e perspetivas de vida.

A pobreza em Portugal, embora unifique um grupo comum de indivíduos, é simultaneamente diversa e vivida em contextos específicos. Apesar das estatísticas oficiais serem cruciais ao evidenciar a unidade da condição de pobreza, elas enfrentam a limitação de não abordar a diversidade dessa condição. Logo, compreender as múltiplas facetas da pobreza é essencial para uma visão abrangente da sociedade portuguesa.

A pobreza infantil é uma realidade complexa e preocupante que afeta milhões de crianças em todo o mundo, incluindo em Portugal. Apesar dos esforços globais e nacionais para mitigar esse problema, a pobreza infantil persiste como um desafio significativo, com implicações de longo prazo para o bem-estar e desenvolvimento das crianças. Em Portugal, o Rendimento Social de Inserção (RSI) é uma das políticas públicas destinadas a combater a pobreza, fornecendo apoio financeiro às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconómica. No entanto, a eficácia do RSI na redução da pobreza infantil e no seu impacto sobre as crianças merece uma análise mais aprofundada.

Ao nível nacional, as crianças e os jovens têm sido o grupo etário mais afetado pela pobreza, sendo que alguns grupos de crianças e jovens são especialmente vulneráveis à pobreza e exclusão social como é o caso das crianças mais velhas, as que se inserem em famílias numerosas, e as que vivem em agregados com baixa intensidade laboral (variável que traduz o número de meses em que um indivíduo com idade compreendida entre 18 e 59 anos (excluindo estudantes) trabalhou durante o período de referência do rendimento) e com baixos níveis de educação.

A redução da pobreza das crianças e dos jovens continua a ser um grande desafio para a maioria dos países da União Europeia (UE) quer pela sua dimensão, duração, como pelas suas implicações para quem vivencia esta situação assim como para a sociedade num todo.

A pobreza na infância tem repercussões de longo prazo, comprometendo as oportunidades de realização pessoal, social e económica das crianças na sua vida adulta. Portanto, é crucial investigar como as políticas de combate à pobreza, como o RSI, podem ser aprimoradas para garantir o bem-estar e o desenvolvimento integral das crianças em situação de vulnerabilidade.

Esta dissertação tem como objetivo caracterizar a extensão e persistência da pobreza das crianças e jovens em Portugal e analisar a sua relação com o Rendimento Social de Inserção.

Esta investigação está estruturada em quatro capítulos. No capítulo 2, que precede este capítulo introdutório, pretende-se realizar uma revisão de literatura às diferentes abordagens da definição da pobreza infantil assim como da definição do Rendimento Social de Inserção. No capítulo 3 são expostas as estatísticas relativas à situação da pobreza infantil em Portugal. No capítulo 4 serão abordadas as estatísticas do RSI em Portugal. No capítulo 5 será abordada a forma como o RSI pode ser utilizado como medida de combate à pobreza infantil refletindo sobre a sua eficácia. Por fim, o capítulo final parte das conclusões empiricamente fundamentadas, para uma reflexão crítica e compreensiva dos grandes desafios que se colocam na luta contra a pobreza e exclusão social das crianças e jovens, em Portugal e da sua relação com o RSI.

Os objetivos específicos desta dissertação são:

- i- Realizar um diagnóstico da pobreza infantil em Portugal a partir das estatísticas oficiais;
- ii- Analisar em que consiste o Rendimento Social de Inserção e avaliar a sua eficácia na redução da pobreza infantil no caso português.

Para alcançar os objetivos propostos, será adotada uma metodologia de pesquisa mista, que combina abordagens qualitativas e quantitativas. Serão utilizadas técnicas de análise documental, como revisão bibliográfica e análise de dados estatísticos, para contextualizar o problema e examinar as políticas públicas existentes como é exemplo o Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos (ICOR) do INE e os dados estatísticos do European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

2. Revisão de Literatura

2.1 Definição de Pobreza Infantil

A literatura explora diversas abordagens para definir a pobreza, entendendo-a, de maneira abrangente, como a incapacidade de alcançar um padrão de vida mínimo aceitável devido à escassez de recursos:

Neste trabalho adotou-se a definição oficial de pobreza do Conselho da União Europeia, que em 1984, definiu pobres como “(...) os indivíduos, as famílias e os grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são de tal modo limitados que os excluem de um modo de vida minimamente aceitável no estado-membro em que vivem”. (Alves, 2022, pág. 29)

Essa condição pode resultar de diversas situações, como desemprego, baixos rendimentos, más condições de habitação, acesso inadequado à saúde e restrições na aprendizagem, cultura, desporto e lazer.

Podemos definir a pobreza de duas maneiras distintas: unidimensional, quando as condições necessárias para um indivíduo estar em situação de pobreza se focam numa única variável, o rendimento, e multidimensional quando são consideradas outras variáveis que expliquem esta situação. (Rodrigues *et al*, 1999).

Ao nível nacional e da União Europeia, a fonte estatística utilizada para analisar a situação de pobreza da população – EU-SILC - permite tanto uma análise unidimensional baseada em recursos económicos, quanto uma análise multidimensional através de um conjunto de indicadores sobre o bem-estar dos indivíduos e condições de vida dos indivíduos e das famílias.

No que à análise unidimensional diz respeito a abordagem utilizada é a abordagem monetária que considera que um indivíduo se encontra em risco de pobreza quando tem um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano por adulto equivalente no país em questão. (Rodrigues *et al*, 2012)

A análise multidimensional analisa outras variáveis para medir a pobreza para além do rendimento, sendo que existem duas importantes medidas para analisar a pobreza de forma multidimensional: a taxa de privação material e a taxa de risco de pobreza ou exclusão social (At risk of poverty or social exclusion - AROPE).

A medida de privação material desenvolvida pelo Eurostat diz respeito a uma análise multidimensional que se inclui na estratégia Europa 2030, e avalia indicadores de bem-estar, sendo que, de acordo com o EU-SILC e ICOR para Portugal, um indivíduo encontra-se em situação de privação material e social quando incorre em pelo menos cinco das treze seguintes situações (INE, 2023):

– Dificuldades ao nível da família:

1. Incapacidade de garantir o pagamento imediato de uma despesa inesperada sem recorrer a empréstimo;
2. Sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa
3. Atraso em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal;
4. Sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias;
5. Sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida;
6. Sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas;
7. Sem possibilidade de substituição do mobiliário usado;

– Dificuldades recolhidas ao nível dos indivíduos com 16 ou mais anos

8. Sem possibilidade de substituição de roupa usada por alguma roupa nova (excluindo a roupa em segunda mão);
9. Sem possibilidade de ter dois pares de sapatos de tamanho adequado (incluindo um par de sapatos para todas as condições meteorológicas);
10. Sem possibilidade para gastar semanalmente uma pequena quantia de dinheiro consigo próprio;
11. Sem possibilidade de participação regular numa atividade de lazer;
12. Sem possibilidade de encontro com amigos/familiares para uma bebida/refeição pelo menos uma vez por mês;
13. Sem possibilidade para ter acesso à internet para uso pessoal em casa.

Atualmente, os indicadores de privação material e social incluem dimensões relacionadas com o bem-estar de cada indivíduo e não apenas com a situação de dificuldade económica. Um exemplo disso é a inclusão do acesso a roupa nova assim como o acesso a itens/tempo de lazer e interação social nos indicadores considerados.

No que à privação material e social diz respeito, a situação familiar é considerada idêntica para todos os membros, independentemente da idade. Porém, no caso da análise de privação recolhida ao nível individual, as crianças com menos de 16 anos são consideradas em privação se pelo menos metade dos indivíduos com menos de 16 anos do agregado familiar se encontrarem em situação de privação. (INE, 2023)

Outra das medidas utilizadas para medir a pobreza numa abordagem multidimensional, trata-se do risco de pobreza ou exclusão social, abreviado como AROPE, já referido anteriormente. Esta medida diz respeito aos indivíduos que estão em pelo menos uma das seguintes condições: situação de risco de pobreza, privação material e social severa ou que vivem num agregado familiar com uma intensidade de trabalho muito baixa.

O indicador de privação material severa, diz respeito aos indivíduos sem acesso a sete dos treze itens anteriormente referidos no contexto da medida de privação material e social. (INE, 2023)

O indicador de baixa intensidade laboral refere-se à percentagem de indivíduos cujas idades compreendem os 0 e os 64 anos que vivem em agregados familiares com adultos (18-64 anos, excluídos os estudantes e as pessoas reformadas), que trabalharam ao longo da sua vida um tempo de trabalho igual ou inferior a 20% do potencial de tempo de trabalho. (INE, 2023)

Neste contexto a situação pobreza infantil diz respeito é traduzida pela percentagem de crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 17 anos que se encontram em risco de pobreza ou exclusão social. Estão em risco de pobreza ou exclusão social as crianças que vivem em agregados familiares que se encontrem, em pelo menos, uma das três situações seguintes: pobreza monetária, privação material e social grave ou intensidade de trabalho muito baixa. (EAPN, 2023)

A pobreza infantil pode ser medida num contexto unidimensional, ao medir apenas a vertente do rendimento dentro do agregado familiar ou multidimensional,

medindo outros fatores para além do rendimento, como são exemplo a abordagem holística, a abordagem dos direitos da criança e a abordagem da União Europeia. (Tribunal de Contas Europeu, 2020)

A abordagem monetária da pobreza infantil, ou unidimensional, parte do pressuposto que o rendimento familiar é um indicador adequado dos recursos disponíveis para a família e que através desta medida é possível analisar a pobreza infantil. Assim sendo, a pobreza monetária refere-se à percentagem de pessoas que, numa dada população, vive com rendimentos abaixo de um determinado valor mínimo definido, sendo que este valor se designa por limiar da pobreza e corresponde a 60% do rendimento mediano por adulto equivalente, tal como já foi referido. Segundo esta perspetiva uma criança é considerada pobre caso esteja incluída num agregado familiar pobre. (Bastos and Machado, 2009).

Esta abordagem baseia-se na hipótese que os recursos materiais dentro de um agregado familiar têm bastante influência no bem-estar das crianças. De acordo com Bastos (2016), este método é questionável na medida em que não se baseia explicitamente nas necessidades das crianças, mas analisa o agregado familiar como unidade de medida.

A abordagem monetária inclui algumas fragilidades (Bastos, 2016) das quais se destaca a hipótese de recursos partilhados de forma equitativa dentro do agregado familiar o que nem sempre se aplica, especialmente tendo em conta que as crianças dependem da distribuição dos recursos feita pelos pais. Outra das questões relevantes é analisar a forma como o rendimento do agregado familiar é utilizado para melhorar o bem-estar das crianças de outras formas que não apenas materiais. Adicionalmente, Bastos (2016) refere também a questão da fiabilidade do uso de dados sobre o rendimento e a falta de análise a outras variáveis que têm impacto no bem-estar infantil (ex. habitação, lazer e apoio emocional) que não são abordadas nesta medida. Logo, a mesma autora indica que para uma melhor análise desta variável seria necessário analisar dados mais específicos do bem-estar da criança.

No que à abordagem multidimensional diz respeito uma das abordagens utilizadas para o estudo da pobreza infantil é a abordagem da União Europeia. A Recomendação da União Europeia de fevereiro de 2013 destaca a importância de combater a pobreza infantil não apenas pela sua escala e consequências imediatas, mas também como meio de reduzir o problema da pobreza no geral. Esta recomendação está alinhada com a Agenda 2030,

que incluiu como um dos objetivos a redução da população em risco de pobreza ou exclusão social em pelo menos 15 milhões, incluindo pelo menos 5 milhões de crianças até 2030. (United Nations, 2024)

Em 2013, a Comissão Europeia definiu um indicador de privação material específica para as crianças como uma forma de ajudar ao estudo da pobreza infantil e consequente criação de políticas de combate à mesma. Este indicador diz respeito à percentagem de crianças que não têm capacidade de acesso a artigos do quotidiano. (Tribunal de Contas Europeu, 2020)

O indicador de privação material específica das crianças diz respeito à proporção de crianças com idades compreendidas entre 1 e 15 anos que carecem de artigos do quotidiano traduzidos por 17 itens que compõem a Tabela 1. São considerados itens específicos para crianças assim como itens que dizem respeito ao agregado familiar. No contexto deste indicador as crianças encontram-se em situação de privação se não tiverem acesso a, pelo menos, três dos 17 itens da lista de itens que se encontram na Tabela 1.

Este indicador tem como objetivo dar uma imagem mais específica e aproximada do problema da pobreza infantil, visto que as necessidades das crianças são diferentes das necessidades dos adultos. (Tribunal de Contas Europeu, 2020)

De acordo com o Tribunal de Contas Europeu (2020), o indicador específico da privação material infantil quando comparado com o subindicador de privação material AROPE para o mesmo grupo etário mostra valores superiores em todos os Estados-Membros, ou seja, a sua análise sugere mais crianças em situação de pobreza e consegue analisar de forma mais específica esta situação, contribuindo para uma melhor análise da pobreza infantil.

Apresenta-se de seguida a comparação entre o indicador de privação material grave (de acordo com a definição inicial adotada) e o indicador de privação material específico das crianças.

Tabela 1 – Indicador de privação material grave e a sua comparação com o indicador de privação material específico para as crianças

Itens incluídos no indicador de Privação Material Grave	Itens incluídos no indicador de Privação Material Específica para as Crianças
<ul style="list-style-type: none"> • Pagar renda ou contas de serviços públicos • Manter a casa convenientemente aquecida 	<ul style="list-style-type: none"> • Criança: Algumas roupas novas • Criança: Dois pares de sapatos • Criança: Fruta e legumes frescos todos os dias

<ul style="list-style-type: none"> • Fazer face a despesas imprevistas • Comer carne, peixe ou uma proteína equivalente dia sim, dia não • Uma semana de férias fora de casa • Um automóvel • Uma máquina de lavar roupa • Uma televisão a cores • Um telefone 	<ul style="list-style-type: none"> • Criança: Carne, frango ou peixe todos os dias • Criança: Livros adequados • Criança: Equipamento de lazer exterior • Criança: Jogos de interior • Criança: Atividades de lazer • Criança: Celebrações • Criança: Convidar amigos • Criança: Viagens escolares • Criança: Férias • Agregado familiar: Substituir mobiliário usado • Agregado familiar: Pagamentos em atraso • Agregado familiar: Internet • Agregado familiar: Casa convenientemente aquecida • Agregado familiar: Automóvel
---	--

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, 2020, pág. 47

É possível verificar através da tabela acima que os itens utilizados para medir a privação material grave da generalidade da população são diferentes daqueles utilizados para medir a privação material específica para as crianças. Alguns dos indicadores utilizados para verificar se a população geral se encontra em situação de privação material são a capacidade financeira de pagar a renda assim como manter a casa aquecida. Por outro lado, no caso específico da privação material específica para as crianças, alguns dos itens considerados dizem respeito a indicadores relacionados diretamente com o bem-estar infantil, como a inclusão dos itens que medem a capacidade de ter roupas novas, dois pares de sapatos, livros adequados, jogos de interior, celebrações, entre outros. Itens esses, que, embora não se encontrem incluídos no indicador de privação material grave, são relevantes quando o mesmo indicador é analisado especificamente para as crianças, pois podem fazer a diferença na análise da privação material infantil visto que uma família pode conseguir pagar a renda e manter a casa aquecida, mas pode não ter capacidade financeira para dar algumas roupas novas, dois pares de sapatos e livros adequados às crianças do seu agregado familiar. Esta situação pode implicar privação material no caso das crianças e não no caso dos adultos.

As crianças que crescem em situação de pobreza ou exclusão social têm dificuldade em ter um bom desempenho escolar, ter saúde física e mental e realizar todo o seu potencial numa fase posterior da vida. Para além destes fatores, enfrentam também um

risco mais elevado de ficarem desempregadas, pobres e socialmente excluídas na idade adulta. (Bastos, 2016)

2.2 Definição de Rendimento Social de Inserção (RSI)

O sistema de impostos e benefícios desempenha um papel relevante no bem-estar da sociedade como um todo, especialmente no que às crianças diz respeito. Logo, o estudo do sistema de impostos e benefícios português é relevante para o estudo da pobreza infantil na medida em que é necessária uma compreensão da forma como as transferências e benefícios fiscais destinados às famílias com crianças podem ter impactos positivos na pobreza. O Rendimento Social de Inserção foi criado em 2003 na sequência do Rendimento Mínimo Garantido (RMG).

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG) foi a primeira medida de política criada em Portugal que permitiu que fosse atribuído um rendimento mínimo de subsistência à população que não tinha recursos, e serviu como uma medida de inserção social e laboral. Na altura que o RMG foi criado podiam requerer o mesmo todos os cidadãos com nacionalidade portuguesa que tivessem no mínimo 18 anos, ou os jovens menores que já tivessem responsabilidades familiares assim como os emigrantes que tivessem autorização de residência. (GEP, 2019)

O RMG veio reconhecer a cada cidadão português um nível mínimo de subsistência desde que o mesmo se encontrasse numa situação de pobreza e exclusão social. Esta declaração foi de grande importância para as medidas de política social em Portugal visto que implementou uma obrigação ao Estado de fazer face a aspetos centrais de pobreza no país. (GEP, 2019)

Para a implementação do RMG foi necessária a colaboração de várias entidades como são exemplo as entidades públicas, privadas e ONG, e terão sido criadas Comissões Locais de Acompanhamento que tinham como objetivo implementar as políticas a nível territorial. O modelo do RMG teve como base o modelo francês que associou à prestação social um contrato social de inserção a nível de formação profissional, educação, saúde e habitação. (GEP, 2019)

Embora as denominações RMG e RSI apresentem abordagens ideológicas diferentes, as características gerais da medida mantiveram-se ao longo dos anos. Algumas das alterações introduzidas incluem a contabilização dos rendimentos, as condições de elegibilidade e a definição do conceito de agregado familiar. Outra das alterações terá sido a alteração das Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) que foram substituídas pelos Núcleos Locais de Inserção (NLI), com regras de funcionamento mais precisas. (GEP, 2019)

Atualmente, o RSI diz respeito a uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social, que inclui a obrigação de participar num programa de inserção social por parte dos beneficiários. (GEP, 2019)

Para ser elegível à prestação do RSI, o requerente deve ter residência em Portugal e possuir baixos rendimentos, sendo que, se viver sozinho, a soma dos seus rendimentos mensais tem de ser inferior ao limiar estipulado que, para o ano de 2024, se encontra nos 237,25 euros. Caso o requerente resida com familiares, a soma dos rendimentos de todos os membros do agregado familiar deve ser inferior ao valor máximo estipulado para o RSI no ano referente, calculado com base na composição do agregado familiar.

O valor máximo de RSI corresponde à soma dos seguintes valores: 237,25€ por titular (100%) mais 166,08€ (70%) por cada indivíduo maior e 118,63€ (50%) por cada indivíduo menor. Assim, por exemplo, uma família com dois adultos e uma criança recebe um valor máximo de 521,96€ (Segurança Social, 2024).

Para além da residência legal em Portugal, algumas das condições necessárias para a obtenção do RSI incluem: estar em situação de pobreza extrema (situação essa definida pela ONU como viver com menos de 2,15 dólares por dia sendo que esta condição é caracterizada pela privação grave de necessidades humanas básicas, logo, depende não só do rendimento, mas também do acesso aos serviços), assim como comprometer-se formalmente a celebrar um contrato de integração e ter no mínimo 18 anos.

Adicionalmente, a Segurança Social estipula também as seguintes condições:

- Estar inscrito no Centro de Emprego da sua área de residência;
- Dar autorização à Segurança Social para que consiga aceder a informações relevantes para a avaliação da sua situação sócio económica;

- Nos casos em que o beneficiário ficou desempregado por iniciativa própria (sem justa causa) este só pode pedir a prestação de RSI um ano após a data em que ficou desempregado;
- O beneficiário não pode encontrar-se em prisão preventiva ou a cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional. Contudo, nos 45 dias anteriores à data previsível de libertação, este pode pedir o RSI;
- O beneficiário não pode ao mesmo tempo beneficiar dos apoios sociais atribuídos no âmbito do regime de concessão do estatuto de asilo ou de refugiado. (Segurança Social, 2024).

De forma resumida, o RSI é um apoio que tem como objetivo ajudar os indivíduos que se encontram em situação de pobreza, e trata-se de uma prestação financeira que pretende ajudar estes indivíduos na satisfação das suas necessidades básicas. Comparado com outros instrumentos, o RSI apresenta uma diferença pela exigência de contratos de inserção social, incluindo medidas de inserção no mercado de trabalho e pela condição de frequência escolar para todas as crianças beneficiárias. (Segurança Social, 2024)

A prestação do RSI é concedida por um período inicial de 12 meses que é renovável posteriormente se se mantiverem nestas condições de elegibilidade. (Segurança Social, 2024)

Devido às condições de elegibilidade restritas do RSI, deve ser estudado se esta prestação social alcança os indivíduos elegíveis e se não existem indivíduos que poderiam beneficiar desta medida e não beneficiam por não cumprirem todas as condições necessárias, visto que a restrição nas condições pode comprometer a cobertura da população-alvo para esta medida.

Algumas das condições incluem:

“ Avisar a Segurança Social no prazo de 10 dias úteis das alterações que possam suspender ou cessar o direito ao RSI, bem como a alteração de morada; Fornecer à Segurança Social os documentos que comprovem a situação de dificuldade económica; Ir às reuniões convocadas pelo Núcleo Local de Inserção, nas quais é definido, assinado e revisto o contrato de inserção; Assinar o contrato de inserção; Cumprir as obrigações assumidas no contrato de inserção; Mostrar-se disponível para pedir outros apoios de

Segurança Social a que tenha direito, que lhe sejam pagas as pensões de alimentos devidas, e para cobrar dinheiro que lhe devam”

In: Segurança Social, 2024, (www.seg-social.pt/pt/rendimento-social-de-insercao)

A implementação do RSI tem enfrentado alguns obstáculos nomeadamente barreiras administrativas. De acordo com o estudo de Ribeiro (2009), as demoras na atribuição do rendimento e os processos burocráticos que as prestações do rendimento implicam, são obstáculos ao bom funcionamento da medida, acabando eventualmente por ser facilitadores do processo de exclusão de beneficiários.

No contexto das políticas públicas de apoio a situações de pobreza um dos problemas mais relevantes é o fenómeno do *non-take-up*, ou seja, a não reclamação de prestações sociais por parte de indivíduos ou famílias que têm direito às mesmas.

Este problema também acontece no caso do Rendimento Social de Inserção, o que compromete a eficácia do mesmo. Embora difícil de medir, o *non-take-up* constitui uma barreira significativa na redução da pobreza infantil.

Este fenómeno afeta diretamente a capacidade do RSI de alcançar os seus objetivos fundamentais. O problema manifesta-se assim a através da exclusão de beneficiários elegíveis no sentido que muitas famílias que se encontram em situação de pobreza e não acedem ao RSI, embora cumpram os critérios de elegibilidade, quer seja por desconhecimento, estigmatização social, ou pela complexidade dos processos administrativos. Sendo que por cada família que não reclama esta prestação social o RSI perde a oportunidade de quebrar ciclos intergeracionais de pobreza.

Para maximizar a eficácia do RSI e assegurar que as famílias com crianças em situação de pobreza acedam ao apoio disponível, são necessárias medidas específicas tais como: campanhas de sensibilização; desburocratização e monitorização da medida.

O problema do *non-take-up* é agravado quando as famílias que não acedem ao RSI também não beneficiam de programas complementares, como a “Garantia para a Infância”, o programa de manuais escolares gratuitos ou o “Creche Feliz”. A complementação entre estas iniciativas e a estrutura do RSI poderia ajudar a identificar e apoiar famílias que, de outro modo, permanecem invisíveis para os sistemas de proteção social.

O problema do *non-take-up* constitui um desafio crítico para a eficácia das políticas públicas como o RSI, especialmente no combate à pobreza infantil. Embora seja difícil de medir, é indispensável abordá-lo de forma estratégica, reconhecendo as suas causas e implementando medidas proativas que assegurem que os apoios chegam às famílias que mais deles necessitam. A redução do *non-take-up* não só aumentaria o alcance do RSI, como também fortaleceria o impacto das medidas complementares, criando uma rede de apoio verdadeiramente inclusiva e eficaz. (Tim Goedemé & Julie Janssens, 2020)

De acordo com Ribeiro (2009), aos objetivos iniciais de forte acompanhamento dos beneficiários, sucede uma lógica de crescente abandono ou de mero acompanhamento burocrático. De acordo com a autora, a escassez de recursos técnicos e de meios disponíveis é muitas vezes uma explicação taxativa para os fracassos institucionais. (Ribeiro, 2009)

De acordo com o estudo de Rodrigues (2010), existem debilidades na intervenção das IPSS que podem ver nos beneficiários do RSI uma legitimação para recorrer a mão-de-obra barata sem a devida contratação, o que desvirtua os objetivos da medida e perpetua a vulnerabilidade dos beneficiários. Uma solução proposta envolve uma integração a tempo parcial em projetos de formação, permitindo uma parte do dia para a formação em sala de aula e no contexto de trabalho.

Segundo Ribeiro (2009) a apropriação ideológica das palavras “rendimento” e “garantido” no debate político pode limitar os verdadeiros objetivos da medida, sendo que o termo inserção, pode ter uma conotação pejorativa e estigmatizante, o que pode afetar a autoestima dos beneficiários.

Segundo o estudo de Ribeiro (2009), há receios de que a medida possa criar um mecanismo de dependência, o que pode estar associado a uma desmotivação para a inserção socioprofissional, desmotivação essa que vai contra um dos principais objetivos da medida.

A avaliação do surgimento do RSI em Portugal é geralmente considerada positiva, mas para alguns técnicos a medida não conseguiu implementar as alterações observadas noutros países europeus (GEP, 2019). A implementação do RSI procurou interligar várias instituições que atuam na área social, mas de acordo com o Gabinete de Estratégia e Planeamento essa ligação tem sido relativamente passiva por parte de algumas entidades.

O RSI é, de facto, uma medida central no panorama das políticas sociais em Portugal, acumulando instrumentos e estratégias de mudança organizacional nos domínios das práticas ligadas à inserção social. Apesar desses desafios, a médio e longo prazo, o RSI poderá vir a tornar-se numa importante medida de política social podendo, eventualmente, substituir algumas prestações consideradas obsoletas ou ineficazes. (Narazani *et al*, 2022)

Embora o RSI tenha como objetivo a melhoria da situação de pobreza, a medida acaba por ficar aquém das expectativas no que diz respeito à redução da pobreza infantil visto que a pobreza infantil, como referido no capítulo anterior, inclui características específicas que a distinguem da pobreza no geral. Logo, o facto de ser atribuído um rendimento adicional a um agregado familiar não significa necessariamente que as crianças dentro do mesmo vão ser beneficiadas pois este rendimento depende da gestão que é feita pelos pais das mesmas.

Para que o rendimento social de inserção tivesse um impacto mais direto na pobreza infantil seria necessário que o mesmo incluísse medidas direcionadas especificamente para as crianças como são exemplo a criação de creche gratuita, serviços de apoio psicológico e acessos gratuitos a cuidados de saúde, como irá ser abordado de forma mais detalhada no capítulo 5.

3. Estatísticas de Pobreza Infantil

Neste capítulo serão analisadas as estatísticas de pobreza infantil por forma a delinear um retrato do problema, tendo em conta as duas abordagens de análise desenvolvidas no capítulo 2.1. O período de análise vai de 2015 a 2023 salvo quando não está disponibilizada informação estatística. Primeiramente irão ser apresentadas as estatísticas que dizem respeito à abordagem monetária, analisando a taxa de risco de pobreza em Portugal e na União Europeia, a taxa de risco de pobreza por grupo etário e a

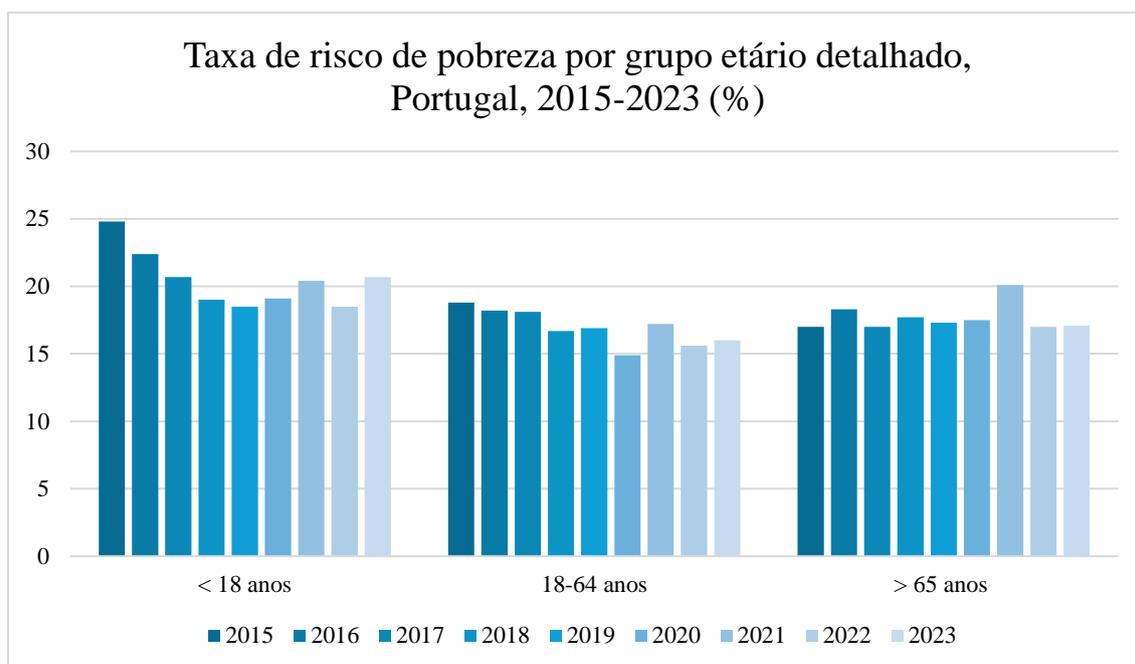
taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado familiar, de acordo com os dados estatísticos constantes do EU-SILC.

No que à abordagem multidimensional diz respeito e mais uma vez a partir dos dados estatísticos constantes do EU-SILC, irá ser analisada a taxa de privação material grave para a população no geral. De seguida será observada a taxa de privação material grave para as crianças. Dentro da análise da taxa de privação grave será analisada a mesma segundo o nível de educação dos pais. Posteriormente será analisada a taxa de privação material específica das crianças por idade, por composição do agregado familiar e por nível de habilitações literárias dos pais.

De seguida, vamos analisar a taxa de risco de pobreza por grupo etário detalhado, para os anos de 2015 a 2023. De acordo com os dados apresentados no Gráfico 1 esta taxa sofreu oscilações ao longo dos anos para todos os grupos etários considerados, mas tem tendencialmente diminuindo, à exceção do ano de 2021.

Em termos comparativos é possível concluir que embora tenha diminuído face a 2015, a taxa de risco de pobreza continua a ser de forma relativamente consistente, superior para as crianças quando comparada com os restantes grupos etários.

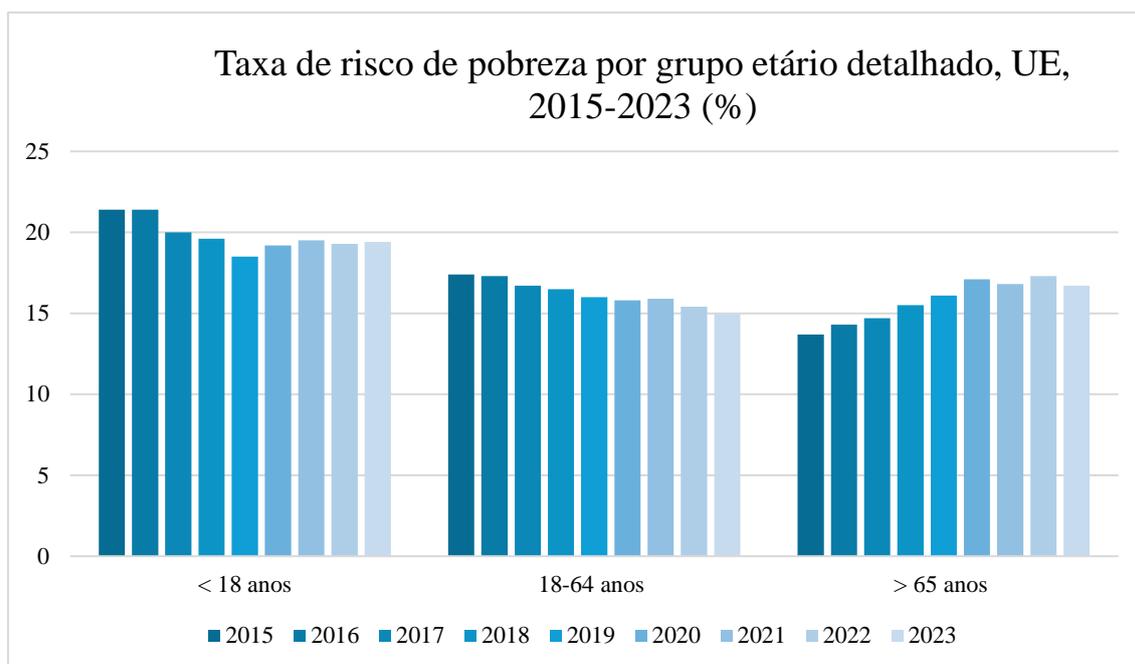
Gráfico 1- Taxa de risco de pobreza por grupo etário detalhado, Portugal, 2015-2023



Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

De seguida serão analisadas as mesmas estatísticas, mas agora referentes à UE, representados no Gráfico 2. É possível observar que a taxa de risco de pobreza para as crianças tem vindo a diminuir desde 2015 com exceção do ano de 2021. É possível também concluir que a taxa de risco de pobreza é superior para o grupo etário < 18 anos quando comparado com os restantes grupos etários na Europa, e tal como acontece em Portugal.

Gráfico 2 - Taxa de risco de pobreza por grupo etário detalhado, Europa, 2015-2023

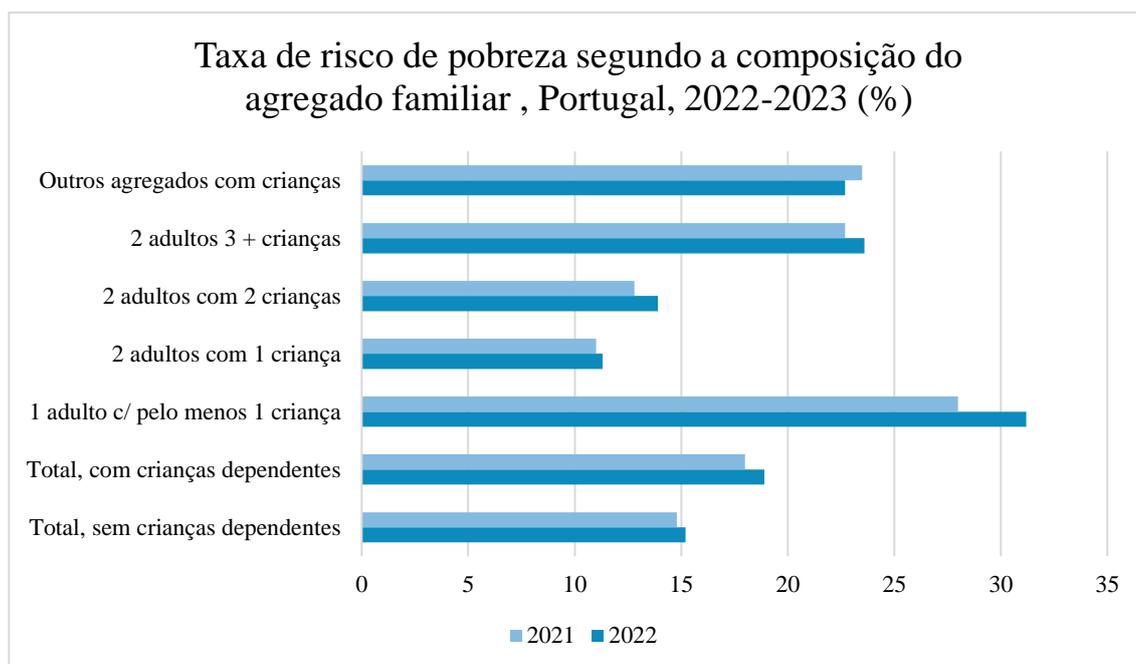


Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

Ainda no que à análise unidimensional diz respeito analisemos o indicador que traduz a taxa de risco de pobreza de acordo com a composição do agregado familiar em Portugal.

Ao analisar o Gráfico 3 relativo a Portugal, é possível observar que em qualquer um dos anos considerados os agregados familiares com crianças registam uma maior taxa de risco de pobreza relativamente aos seus pares sem crianças. Os agregados familiares constituídos por um adulto com crianças, e os agregados familiares com dois adultos e três ou mais crianças destacam-se pelo risco de pobreza mais elevado. Dentro dos agregados familiares monoparentais é possível observar que houve um aumento significativo na taxa de risco de pobreza em 2022. Este é também globalmente o padrão observado ao nível da UE.

Gráfico 3- Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado familiar, Portugal, 2022-2023 (%)



Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC, 2022-2023

No contexto da abordagem multidimensional será analisado o indicador que traduz a taxa de privação material grave para a população no geral em Portugal, apresentado na Tabela 3. De acordo com os dados recolhidos este indicador tem diminuído desde 2015.

Tabela 2- Taxa de privação material grave para a população no geral, Portugal, 2015-2023 (%)

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Portugal	10,9	9,1	8	6,6	5,6	5,4	6	5,3	4,9

Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

Contudo a observação comparativa com a população no geral, mostra que os valores são, na generalidade, superiores. É importante recordar que este grupo etário em específico tem maior tendência de se encontrar em situações de pobreza. A nível temporal é possível verificar que os valores têm vindo a sofrer oscilações ao longo dos anos, visto que seguiram uma tendência de descida de 2015 a 2020, e sofreram um aumento em 2021, seguido de uma descida em 2022 e um aumento novamente em 2023.

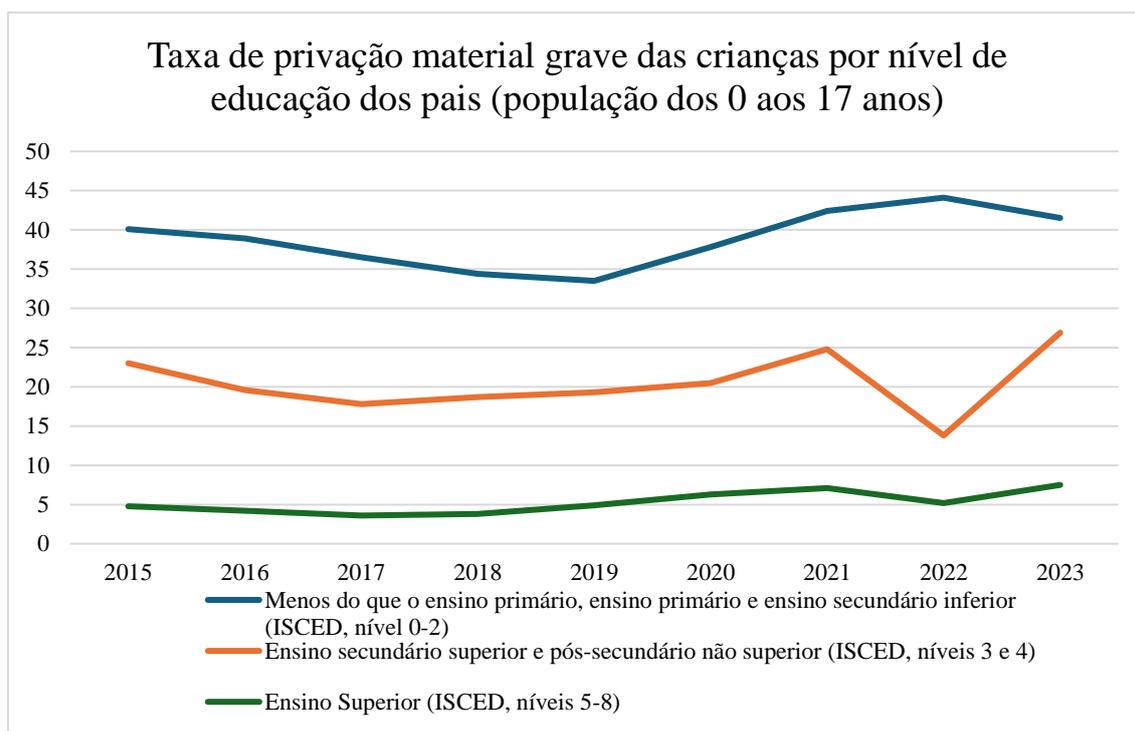
Tabela 3- Taxa de privação material grave – crianças (0 aos 17 anos), Portugal, 2015-2023 (%)

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Portugal	14,2	11,8	8,6	7,1	5,8	5,4	4,9	4,9	4,4

Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

Dentro do contexto da abordagem multidimensional será também analisada a taxa de privação material grave das crianças por nível de educação dos pais considerando os níveis internacionalmente estabelecidos na International Standard Classification of Education – ISCED. A informação estatística recolhida está representada no Gráfico 4. É possível verificar que são as crianças com pais com menos nível de educação que têm maiores taxas de privação material grave, apesar destes valores sofrerem oscilações ao longo dos anos. É também possível concluir que as crianças cujos pais têm um nível de formação superior são as que têm menor taxa de privação material grave, sendo que, exemplo disso são os valores de 2023: 41,5% para as crianças cujos pais tinham o ensino primário, ao contrário de 7,5% de taxa de privação material grave para crianças cujos pais tinham o ensino superior. Logo, as crianças cujos pais têm menos nível de educação têm mais tendência para apresentarem situação de privação material grave.

Gráfico 4- Taxa de privação material grave das crianças por nível de educação dos pais (população dos 0 aos 17 anos), Portugal, 2015-2023 (%)



Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

Ainda dentro do contexto da abordagem multidimensional será analisado a taxa de privação material específica das crianças em 2021, apresentada na Tabela 5. Ao analisar a mesma é possível observar que a taxa de privação material específica das crianças é maior para as crianças entre os 6 e 11 anos e 12 e 15 anos (15,6%). É possível também concluir que Portugal tem uma percentagem de taxa de privação material específica das crianças maior quando comparado com a UE à exceção da taxa para crianças com idades compreendidas entre 1-5 anos (11,3% em Portugal e 11,7% na Europa).

Tabela 4- Taxa de privação material específica das crianças por idade (crianças com menos de 16 anos) – ano 2021 (%)

Idade	1-5 anos	1-15 anos	< 6 anos	6-11 anos	12-15 anos	< 16 anos
UE	11,7	13,2	11,1	13,7	14,6	13
Portugal	11,3	14,6	10,4	15,6	15,6	14

Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

De seguida será analisada a taxa de privação material específica das crianças em 2021 por composição do agregado familiar, apresentada na tabela 6. De acordo com esta tabela é possível observar que são as crianças inseridas num agregado familiar com três

ou mais adultos com filhos a cargo que têm uma taxa de privação material superior (27,7%), ao contrário do caso europeu que demonstra que são as crianças inseridas num agregado familiar com um adulto com filhos a cargo que tem uma maior percentagem de taxa de privação material (22,8%). À exceção do caso dos agregados com dois adultos com dois filhos a cargo (5% em Portugal e 8% na Europa) e um adulto com filhos a cargo (21,3% em Portugal e 22,8% na Europa), as percentagens da taxa de privação material específica para as crianças por composição do agregado familiar são superiores em Portugal, quando comparadas com as observadas no caso europeu.

Tabela 5- Taxa de privação material específica das crianças por composição do agregado familiar (crianças com menos de 16 anos) – ano 2021(%)

	1 adulto com crianças	2 adultos com crianças	2 adultos com uma criança	2 adultos com 2 crianças	2 adultos com 3 ou mais crianças	3 ou mais adultos com crianças
UE	22,8	10,5	7,1	8	17,1	20,1
Portugal	21,3	9,6	8,8	5	18,8	27,7

Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

De seguida será analisada a taxa de privação material específica das crianças por nível de educação dos pais para o ano de 2021 – Tabela 7. Ao analisar esta tabela é possível observar que no caso português, assim como no caso europeu são as crianças cujos pais têm menos habilitações que têm uma maior taxa de privação material específica – ISCED níveis 0-2. É também possível observar que esta taxa é menor quando os pais têm o ensino secundário (15,3% na Europa e 15,7% em Portugal), e ainda menor quando os pais têm o ensino superior ou mais – ISCED níveis 5-8. Ao comparar a tabela 7 com o gráfico 4 é possível concluir que tanto a taxa de privação material grave quanto a taxa de privação material específica das crianças apresentam valores superiores para as crianças cujos pais têm menores níveis de habilitações literárias.

Tabela 6- Taxa de privação material específica das crianças por nível de educação dos pais (crianças com menos de 16 anos) – ano 2021 (%)

Nível de habilitações	ISCED - níveis 0-2	ISCED - níveis 3 e 4	ISCED - níveis 5-8
UE	39,1	15,3	3,8

Portugal	37,9	15,7	2,3
----------	------	------	-----

Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

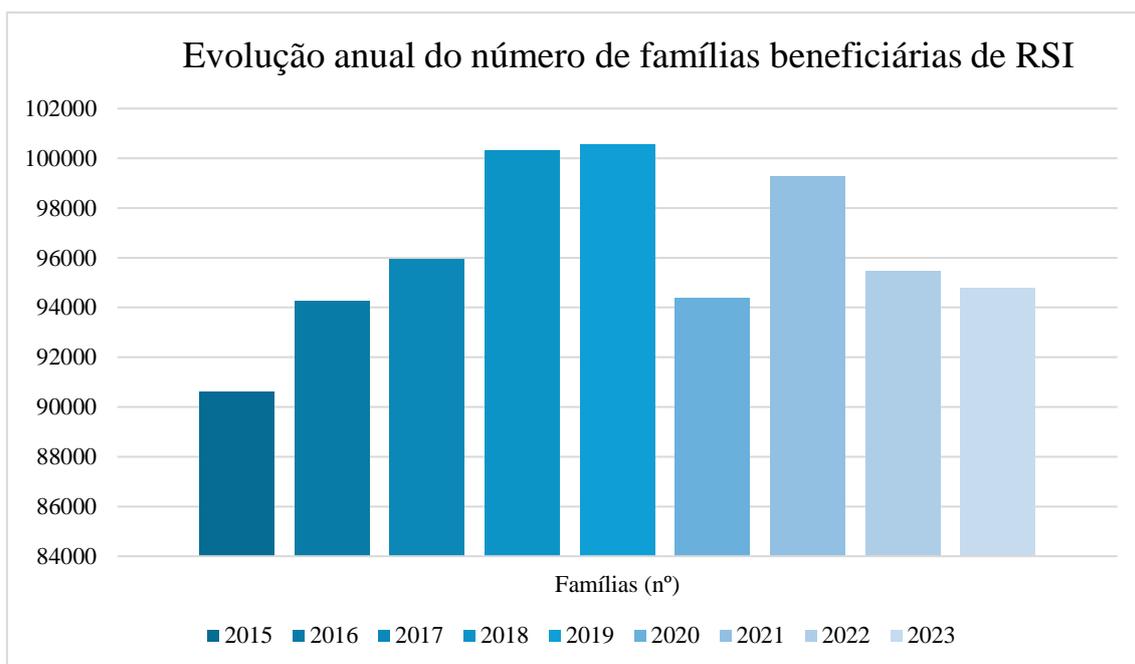
4. Estatísticas do RSI em Portugal

Neste capítulo serão analisadas as estatísticas referentes ao Rendimento Social de Inserção e a sua implementação em Portugal, de acordo com a análise previamente abordada no capítulo 2.2.

Primeiramente será observada a evolução anual do número de famílias beneficiárias de RSI em Portugal entre os anos de 2015 e 2023. De seguida será examinado a repartição dos beneficiários de RSI por escalão etário, de forma a observar a posição relativa das crianças. Será também analisada a despesa da Segurança Social com o RSI. Posteriormente será observada a taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social (excluindo pensões) para a população portuguesa no geral, e por escalão etário, assim como a taxa de risco de pobreza após transferências sociais para a população no geral e por escalão etário.

Dentro da análise às estatísticas do RSI a evolução anual do número de famílias beneficiárias de RSI, o Gráfico 5 mostra que houve um aumento gradual de 2015 a 2019, seguido de uma descida em 2020 (94377 milhares) e de um novo aumento em 2021 (99270 milhares). No ano de 2022 e 2023 o número de famílias beneficiárias do RSI voltou a diminuir (95471 e 94803, respetivamente), mas não à escala a que outrora tinha estado em 2015 (90609 milhares).

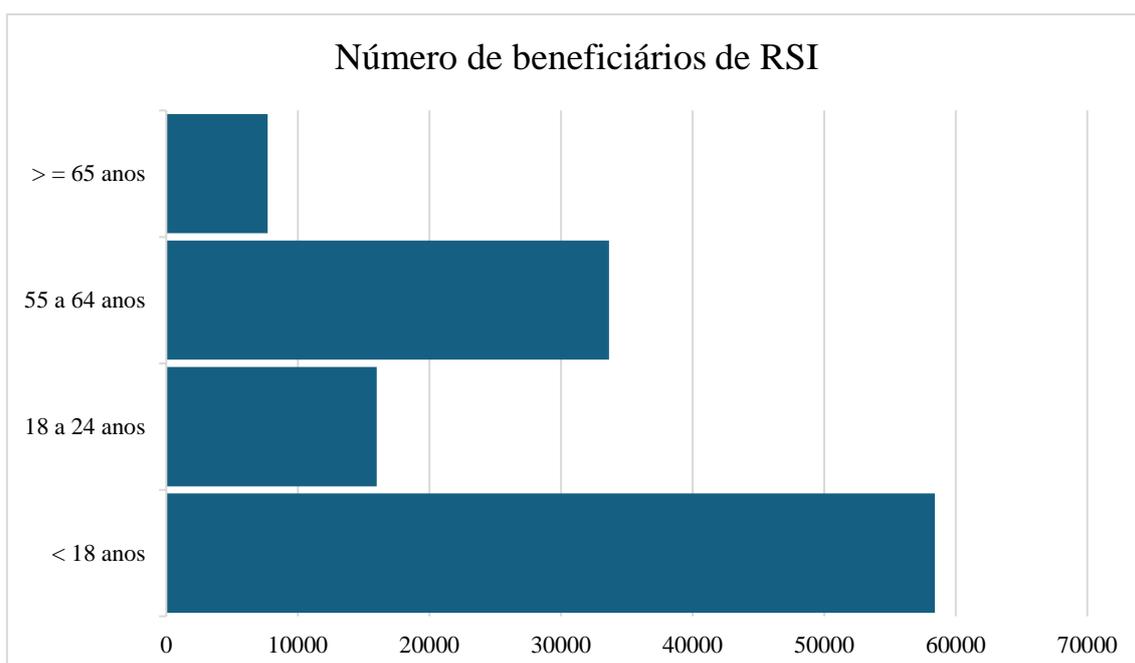
Gráfico 5- Evolução anual do número de famílias beneficiárias de RSI, Portugal, 2015-2023, em milhares



Fonte: Estatísticas da Segurança Social

Ainda dentro da análise às estatísticas do RSI será analisado o escalão etário dos beneficiários do RSI em 2024. Ao analisar o Gráfico 6 referente a estes dados é possível verificar que a maioria dos beneficiários do RSI têm menos de 18 anos (58426 milhares quando comparado com 33656 milhares na faixa etária dos 55 aos 64 anos).

Gráfico 6- Escalão etário dos beneficiários do RSI, Portugal, 2023, em milhares



Fonte: Estatísticas da Segurança Social

A evolução do número de beneficiários do RSI por escalão etário no período 2015-2023 que consta da Tabela 8 permite observar que este número tem vindo a diminuir de 2015 a 2021 para a população no geral, aumentando para 4238 milhares em 2021, seguido de uma redução em 2023.

É também possível verificar que grande parte dos beneficiários do RSI em Portugal têm menos de 25 anos e que para este escalão etário também houve uma diminuição gradual desde 2015, seguida de um aumento em 2021 e de uma descida em 2023.

Tabela 7- Evolução do número de beneficiários do RSI por escalão etário, em milhares, Portugal, 2015-2023

Anos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	295528	287410	288170	282273	267389	257972	262210	262542	240771
< 25	127365	120445	119764	116429	110265	106354	108551	108716	97787

Fonte: Pordata. Fonte de dados - MTSS

Ainda dentro da análise das estatísticas do RSI serão analisados os gastos da Segurança Social com o RSI entre 2015 e 2022 -Tabela 10. É possível verificar que de toda a despesa que a Segurança Social tem com prestações sociais, apenas uma ínfima parte diz respeito ao RSI. É possível também verificar que o montante gasto com o RSI teve um aumento entre os anos de 2015 e 2018 (287351,1€ em 2015 e 360396,1€ em 2018) uma redução em 2019 e 2020 (347937,1€ em 2019 e 339697,9€ em 2020), seguido de uma subida na altura da pandemia Covid-19, em 2021 (356161,4 €) e uma descida em 2022 (339102,2€).

Tabela 8- Despesa da Segurança Social com o Rendimento Social de Inserção, Portugal, em milhares de euros, 2015-2022

Anos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	33095112,7	30030286	29368949,2	34165126,8	38502251,1	39731614,4	42781102,8	43566479,8
RSI	287351,1	334677,7	344098	360396,1	347937,1	339697,9	356161,4	339102,2

Fonte: Pordata. Fonte de dados – MTSS

De seguida, e dentro da mesma temática de análise ao RSI em Portugal, será observada a taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social para a população total e por escalão etário- Tabela 10.

Dentro da análise às estatísticas do RSI em Portugal será também analisada a taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais (excluindo pensões) - Tabela 10. É possível concluir que esta taxa tem vindo a diminuir em Portugal desde 2015. As estatísticas apresentadas mostram a vulnerabilidade acrescida do grupo das crianças. Esta taxa para as crianças era de 31,3% em 2015 e teve uma descida em 2016 (28,6%) seguida de uma descida mais acentuada em 2017 (25,5%) tendo sofrido um aumento significativo em 2022 para 25,4%.

Iniciemos a nossa análise através do exame da taxa de risco de pobreza em Portugal e na UE. De acordo com os dados apresentados na Tabela 2, esta taxa para a população no geral tem vindo a diminuir desde 2015 em Portugal, com exceção do ano de 2021 no qual houve um aumento significativo. É possível também observar que a taxa de risco de pobreza, na generalidade dos anos incluídos no período 2015-2023, é superior em Portugal relativamente à UE.

Tabela 9- Taxa de risco de pobreza para a população no geral, Portugal, 2015-2023 (%)

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UE	17,4	17,5	16,9	16,8	16,5	16,7	16,8	16,5	16,2
Portugal	19,5	19	18,3	17,3	17,2	16,2	18,4	16,4	17

Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

De seguida, será analisada a taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social (excluindo pensões) para a população entre os 18-64 anos - Tabela 10. Ao observar a tabela é possível observar a taxa de risco de pobreza tem vindo globalmente a diminuir situando-se em torno dos 22%.

Ainda dentro da análise das estatísticas do RSI – Tabela 10 - será observada a taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social (excluindo pensões) para a população com idade superior a 65 anos. A tabela mostra que a taxa de risco de pobreza é inferior para este escalão etário quando comparada com a mesma para o escalão etário

dos 18 aos 64 anos e que a mesma tem vindo a descer ao longo dos anos, com exceção do ano de 2020.

Tabela 10- Taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais (excluindo pensões) para a população em geral e por grupo etário, Portugal, 2015-2023 (%)

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	26,4	25	23,6	22,7	22,7	21,9	23	21,5	21,2
< 18 anos	31,3	28,6	25,5	25,6	25,7	25,7	24,9	25,4	25,9
18-64 anos	27	25,2	24,4	22,6	22,8	21,5	22,5	21,3	20,8
> 65 anos	20,2	21,4	20	20,6	20	20,2	22,8	19,5	19,2

Fonte: EUROSTAT database, EU-SILC

A análise comparativa da taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais (excluindo pensões) – Tabela 10 – com as estatísticas relativas à taxa de risco de pobreza depois de transferências sociais – Tabela 9 e Gráfico 1 – permite concluir que as transferências sociais têm um impacto significativo na diminuição da taxa de risco de pobreza para todos os escalões etários, e que a mesma tem vindo globalmente a diminuir.

A taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais (excluindo pensões) é superior para as crianças quando comparada com os restantes grupos etários e tem sofrido oscilações ao longo dos anos, tendo diminuído progressivamente com exceção do ano de 2022.

Na análise feita as pensões não estão incluídas nas transferências sociais, o que explica a taxa de pobreza mais baixa para a população com 65 e mais anos, pois as pensões beneficiam de forma mais direta a população nesta faixa etária.

5. O RSI como medida de combate à pobreza infantil

O presente capítulo tem como objetivo abordar de que forma o RSI é ou não eficaz como medida de combate à pobreza infantil.

O RSI, na teoria, pode vir a ter um impacto positivo na diminuição da pobreza infantil em Portugal, especialmente ao proporcionar alguma estabilidade económica às famílias mais vulneráveis. Para além disso, a exigência de que os pais ou responsáveis

participem em programas de inserção ajuda a combater o desemprego e a exclusão social, fatores que por si só podem aliviar a pobreza infantil.

Através das estatísticas observadas nos capítulos 3 e 4, é possível constatar que a proporção de crianças beneficiárias do RSI tem vindo a diminuir, apesarem destes serem os maiores beneficiários do RSI, e que apesar das transferências sociais reduzirem a taxa de risco de pobreza infantil, a mesma encontra-se persistentemente alta. Note-se que a análise elaborada engloba todas as transferências sociais e não só o RSI. Isso sugere que, embora o RSI seja eficaz, pode não ser suficiente por si só para resolver o problema da pobreza infantil em Portugal.

Logo, existem limitações na eficácia do RSI. Exemplo disso é o valor da prestação, que muitas vezes não é suficiente para cobrir todas as necessidades de uma família, especialmente em áreas urbanas onde o custo de vida é mais elevado. Além disso, tal como referido no ponto 2.2, o estigma associado ao RSI pode dificultar a sua utilização, sobretudo quando os beneficiários sentem vergonha de depender deste apoio social.

No âmbito do Capítulo 5, torna-se relevante aprofundar como a estrutura organizacional e operacional do Rendimento Social de Inserção (RSI) pode ser mobilizada de forma estratégica para responder ao fenómeno da pobreza infantil. Apesar das transferências monetárias serem um mecanismo essencial no combate à pobreza, os seus efeitos, em muitos casos, revelam-se insuficientes para promover mudanças estruturais e de longo prazo. Esta limitação pode ser ultrapassada através da diversificação das medidas associadas ao RSI, particularmente no que diz respeito à implementação de benefícios específicos direcionados às crianças, que abranjam áreas como a educação, saúde, desporto, entre outras.

Uma das principais mais-valias do RSI reside na capacidade desta política conseguir identificar e monitorizar de forma sistemática os agregados familiares em situação de maior vulnerabilidade. Esta base estrutural oferece um potencial para detetar necessidades específicas das crianças no seio das famílias beneficiárias, assim como encaminhar para apoios específicos, de modo a assegurar que as crianças beneficiem diretamente de medidas concretas articulando respostas entre diferentes entidades, como escolas, serviços de saúde e instituições culturais. (GEP, 2019)

Os benefícios específicos para as crianças podem ser implementados na área da educação através da oferta de material escolar e transporte gratuito, na saúde com a disponibilização de cuidados médicos gratuitos ou subsidiados (exemplo: consultas de especialidade, tratamentos dentários e apoio psicossocial), e por fim, dando apoio monetário para a participação em atividades culturais, como visitas a museus, teatros e eventos recreativos.

Os planos de inserção associados ao RSI, habitualmente direcionados aos adultos do agregado familiar, podem ser ampliados para incluir objetivos específicos relacionados com o desenvolvimento das crianças. Estas intervenções podem envolver acompanhamento psicológico para apoiar o bem-estar emocional e comportamental das crianças, assim como parcerias com escolas e organizações locais, facilitando a identificação precoce de dificuldades e a implementação de soluções.

É por isso necessário complementar as transferências monetárias com medidas orientadas para as crianças de forma a superar as fragilidades do modelo vigente.

A eficácia do RSI na redução da pobreza infantil também depende de outros fatores sociais e estruturais. A articulação entre o RSI e outras políticas públicas, como a educação, a saúde e a habitação, é fundamental para que o combate à pobreza infantil seja eficaz. É necessário que as crianças em situação de vulnerabilidade tenham acesso a uma educação de qualidade, serviços de saúde adequados assim como um ambiente familiar seguro.

Em Portugal, políticas como o abono de família, a Garantia para a Infância, a gratuidade dos manuais escolares e a expansão da rede de creches gratuitas (Programa Creche Feliz) são exemplos de iniciativas que complementam o RSI e contribuem para a redução da pobreza infantil (Instituto da Segurança social, 2024).

A utilização da estrutura do RSI para combater a pobreza infantil pode beneficiar de uma articulação com programas existentes, como os referidos anteriormente. Estes programas, que visam mitigar desigualdades sociais e económicas no acesso a bens e serviços essenciais, constituem exemplos concretos de como iniciativas direcionadas para as crianças podem transformar as suas condições de vida.

O programa “Garantia para a Infância”, criado em 2022, tem como objetivo combater a pobreza infantil através de um apoio financeiro direto e universal destinado

às crianças e jovens em situação de maior vulnerabilidade. O programa procura alcançar as famílias com menores rendimentos, complementando os apoios existentes e minimizando barreiras burocráticas. O apoio é atribuído especificamente em função do número de crianças no agregado familiar, assegurando que os recursos são direcionados para as suas necessidades. Este programa não substitui, mas reforça, outras medidas de proteção social, criando uma rede mais densa de apoio às famílias. (Coordenação Nacional Garantia para a Infância, 2023)

O programa de manuais escolares gratuitos, criado em 2016, reflete um compromisso com a promoção da equidade no acesso à educação. Os manuais escolares gratuitos são disponibilizados a todos os alunos do ensino obrigatório (do 1.º ao 12.º ano), independentemente da condição socioeconómica das famílias. Este programa alivia significativamente os encargos financeiros das famílias, especialmente as mais vulneráveis, ao reduzir os custos associados à educação. Ao assegurar que todos os alunos dispõem dos mesmos materiais de estudo, o programa contribui também para mitigar desigualdades de aprendizagem associadas a diferenças socioeconómicas. (Despacho n.º 921/2019, de 24 de janeiro).

O programa “Creche Feliz” surge em 2022 como uma medida estratégica para promover a conciliação entre a vida familiar e profissional e, simultaneamente, combater as desigualdades na primeira infância. Este programa oferece vagas gratuitas em creches para famílias de rendimentos mais baixos, garantindo o acesso a cuidados de qualidade. Ao assegurar que as crianças de contextos mais vulneráveis têm acesso às mesmas oportunidades, o programa visa combater desigualdades desde os primeiros anos de vida. O mesmo também tem uma faceta de apoio à integração laboral, pois para as pais o acesso a creches gratuitas facilita a reintegração no mercado de trabalho e reduz a sobrecarga associada à prestação de cuidados. (Segurança Social, 2024)

A inclusão de medidas como estas na órbita do RSI permitiria aproveitar a sua estrutura de identificação e monitorização para facilitar o acesso das famílias beneficiárias a programas complementares e adaptar os planos de inserção às necessidades específicas das crianças.

Programas como a “Garantia para a Infância”, o programa de manuais escolares gratuitos e o “Creche Feliz” demonstram como intervenções específicas podem reduzir significativamente as desigualdades e promover o desenvolvimento das crianças. Ao

articular estas medidas com a estrutura e objetivos do RSI, seria possível criar um sistema de apoio mais robusto e integrado, maximizando o impacto no combate à pobreza infantil.

O reforço das medidas de apoio à infância, em particular nas áreas da educação e da formação profissional dos pais, é essencial para quebrar o ciclo de pobreza e garantir que as crianças possam crescer e desenvolver-se em condições dignas e justas.

Para que o RSI seja verdadeiramente eficaz, é necessário continuar a melhorar o seu alcance, assegurar a articulação com outras políticas sociais e reduzir o estigma associado ao a este apoio social. O combate à pobreza infantil em Portugal passa, assim, por uma visão mais ampla e integrada das políticas públicas, onde o RSI se revela uma ferramenta fundamental, mas que requer melhoria contínua e adaptação às realidades sociais e económicas do país.

6. Conclusão: resumo e propostas

Será importante começar por referir que a definição de pobreza infantil é bastante complexa na medida em que se baseia grande parte das vezes na situação económica na qual se inclui o agregado familiar das crianças em análise. Contudo, como foi referido ao longo da investigação, é importante lembrar que as crianças, devido às suas características específicas e necessidades especiais precisam de ser analisadas com um olhar diferente do utilizado para a definição da pobreza no geral.

Desde 2015 em Portugal, foi possível observar que a taxa de risco de pobreza apresentou diferentes valores, aumentando e diminuindo gradualmente, mas na generalidade apresentando aumentos significativos nos anos de 2020 e 2021, que foram marcados pela pandemia Covid-19 e que teve impacto em toda a população, inclusive as crianças. A pandemia veio mostrar a necessidade de adaptar as políticas à situação socio económica do país de forma que haja justiça e equidade para todos os cidadãos.

Foi também possível analisar que a pobreza pode ser transmitida de pais para filhos, no sentido em que as crianças cujos pais têm menores habilitações académicas têm maior probabilidade de se encontrar em situações de pobreza. Logo, o presente trabalho mostrou o quanto o agregado familiar têm influência na taxa de risco de pobreza das crianças.

É, por isso, necessário romper com este ciclo e trazer oportunidades e condições de vida para todas as crianças independentemente do agregado familiar a que pertencem.

Ao observar as estatísticas referentes à taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado familiar é possível concluir que os agregados familiares constituídos por um adulto com crianças ou dois adultos com três ou mais crianças são os que apresentam taxas de risco de pobreza mais acentuadas. Logo, as famílias monoparentais e numerosas são particularmente vulneráveis, e por isso, necessitam de políticas sociais que sejam ajustadas às suas necessidades visto que são as mais impactadas pelo Rendimento Social de Inserção.

No que diz respeito ao Rendimento Social de Inserção, o presente trabalho mostrou que o mesmo tem vindo a cumprir com os objetivos iniciais de trazer maior qualidade de vida aos beneficiários apesar de apresentar algumas limitações ao nível da sua implementação e do preconceito associado ao mesmo. As estatísticas mostraram que as transferências sociais têm um impacto positivo na diminuição da taxa de risco de pobreza não só para as crianças como para a população no geral.

No entanto, para além do RSI deverão ser implementadas medidas específicas que consigam ajudar este grupo etário tão especial que são as crianças que, não têm rendimentos próprios e dependem das condições de vida do agregado familiar.

A redução da pobreza infantil requer um conjunto de intervenções que abranjam desde a promoção do emprego, a melhoria das condições de habitação até à garantia do acesso à educação e à saúde. A pesquisa realizada evidencia a importância de políticas públicas que promovam a equidade e a coesão social, investindo nas crianças e no desenvolvimento de competências das famílias. Além disso, a necessidade de monitorizar e avaliar continuamente os impactos das políticas sociais é fundamental para garantir a sua eficácia e ajustar as medidas às necessidades da população.

Os resultados desta investigação pretendem contribuir para um melhor entendimento do impacto do Rendimento Social de Inserção na pobreza infantil em Portugal. No entanto, há ainda diversas questões que merecem ser aprofundadas em futuras pesquisas. A análise dos efeitos a longo prazo do RSI sobre as crianças e as trajetórias de vida das mesmas é fundamental para avaliar a sua sustentabilidade. Além disso, poderá ser relevante efetuar estudos comparativos com outros países e com diferentes modelos de transferência de rendimento visto que esta análise pode oferecer

insights valiosos para o desenho de políticas mais eficazes. A investigação sobre as barreiras ao acesso ao RSI e as razões para a não adesão ao programa também constitui uma área promissora para futuras pesquisas.

Referências Bibliográficas

Alves, N. 2022. *Um Indicador de Pobreza Multidimensional Para Portugal*. Banco de Portugal Revista de Estudos Económicos, Vol. VIII, N.º4

Bastos, A.; Machado, C. (2009). *Child poverty: a multidimensional measurement*, International Journal of Social Economics, vol. 36, Issue 3, pp. 237 - 251.

Bastos, A. (2016). *A review of child poverty approaches. The EU experience in* Petmesidou, M. et al. (ed.) Child Poverty, Youth (Un)Employment, and Social Inclusion, published by Ibidem Verlag, pp. 41-66. ISBN 978-3-8382-0912-8

Coordenação Nacional Garantia para a Infância (2023). *Plano de Ação 2022-2030*.

Disponível

em:

<https://www.garantiainfancia.gov.pt/documents/37502/40577/Plano+de+A%C3%A7%C3%A3o+da+GPI+2022-2030/91b475b4-1f88-4d4f-9886-183fe20adb85>

Comissão Europeia. European Statistics of Income and Living Conditions. [Base de Dados]. Bruxelas: Eurostat. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat>

Despacho n.º 921/2019, de 24 de janeiro. *Diário da República n.º 17/2019, Série II de 2019-01-24*, Lisboa: Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Educação.

EAPN Portugal (2023). *Erradicar a Pobreza: Compromisso para uma Estratégia Nacional*, Rediteia nº48, Porto: EAPN Portugal.

Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social. (2019). *Rendimento Mínimo em Portugal - 20 anos de RMG/RSI*. ISBN: 978-972-704-451-1

Goedemé, Tim and Janssens, Julie. (2020). *The concept and Measurement of Non-Take-Up – An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits*. Deliverable 9.2, Leuven, InGRID-2 project 730998 – H2020. Disponível em: <https://www.inclusivegrowth.eu/>

Instituto Nacional de Estatística (2023). *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento 2023* [Base de Dados]. Lisboa: INE.

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE&xlang=pt

Narazani, E., Wemans, L., & Riscado, S. (2022) *O Papel Das Prestações Familiares Na Redução Da Pobreza Infantil Em Portugal*. Banco de Portugal - Revista de Estudos Económicos, Vol. VIII, N.º 4

Ribeiro, M. H. M. D. S. (2009). *Rendimento Social de Inserção – uma política social de desenvolvimento humano?* Cadernos de Pedagogia Social, (3), 91-108. <https://doi.org/10.34632/cpedagogiasocial.2009.1939>

Rodrigues, E. V. (2010). *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção*. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, Vol. XX, 2010, pág. 191-230

Rodrigues, E.; Samagaio, F.; & Ferreira, H.; Mendes, M.; Januário, S. (1999). *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*. Revista da Faculdade de Letras: Sociologia, 09, 1999, p. 63-101

Rodrigues, C.; Figueiras, R.; Junqueira, V. (2012). Desigualdade Económica em Portugal. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa

Segurança Social. (2024). *Creche Feliz - Rede de Creches Gratuitas*. Disponível em: [Creche Feliz - Rede de Creches Gratuitas - seg-social.pt](https://www.seg-social.pt)

Segurança Social. (2024). *Rendimento Social de Inserção*. Disponível em: <https://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>

Tribunal de Contas Europeu. (2020). Luta contra a pobreza infantil – É necessário direcionar melhor o apoio da Comissão. Relatório Especial 20/2020 do TCE.

United Nations. (2024). Sustainable Development Goals- Goal 1: End poverty in all its forms everywhere. Disponível em: Goal 1: End poverty in all its forms everywhere - United Nations Sustainable Development