



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**A COMPONENTE DE INCLUSÃO SOCIAL NOS PROGRAMAS DE
RENDIMENTO MÍNIMO**

LARA DE ABREU CASTILHO

OUTUBRO - 2023



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

**A COMPONENTE DE INCLUSÃO SOCIAL NOS PROGRAMAS DE
RENDIMENTO MÍNIMO**

LARA DE ABREU CASTILHO

**ORIENTAÇÃO:
CARLOS FARINHA RODRIGUES**

OUTUBRO - 2023

GLOSSÁRIO

CEE – Comunidade Económica Europeia

ENCP – Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

IAP – *Individual Action Plan* (Planos de Ação Individual)

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

JIA – *Job Integration Agreements* (Acordos de Integração de Trabalho)

NLI – Núcleos Locais de Inserção

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PES – *Public Employment Services* (Serviços Públicos de Emprego)

RM – Rendimento Mínimo

RSI – Rendimento Social de Inserção

UE – União Europeia

Alemanha	DE	Eslovénia	SI	Letónia	LV
Áustria	AT	Espanha	ES	Lituânia	LT
Bélgica	BE	Estónia	EE	Luxemburgo	LU
Bulgária	BG	Finlândia	FI	Malta	MT
Chéquia	CZ	França	FR	Países Baixos	NL
Chipre	CY	Grécia	EL	Polónia	PL
Croácia	HR	Hungria	HU	Portugal	PT
Dinamarca	DK	Irlanda	IE	Roménia	RO
Eslováquia	SK	Itália	IT	Suécia	SE

RESUMO, PALAVRAS-CHAVE E CÓDIGOS DO JEL

Esta dissertação fornece uma análise à componente de inserção social da política pública do Rendimento Mínimo (RM), criada pela União Europeia (UE), no âmbito do combate à pobreza e exclusão social. Sendo este um problema multidimensional, a medida do RM tem uma contribuição importante, devido à sua dupla vertente, providenciando-se, além do apoio monetário destinado às necessidades básicas dos beneficiários, orientação individualizada para a integração na sociedade, através dos serviços adequados (saúde, habitação, educação, emprego e formação profissional e ação social). Neste sentido, procedeu-se à análise dos programas de inserção do RM dos Estados-Membros da UE, observando as tipologias existentes. Posteriormente, analisou-se o caso português em maior profundidade, identificando os pontos fortes do programa de inserção, bem como os pontos fracos e algumas medidas a tomar no sentido de resolver os problemas encontrados.

Assim, apesar das várias abordagens aos programas de inserção do RM, observou-se que a maioria dos países da UE recorre a planos de integração, para orientar os beneficiários para a inserção laboral e social. Contudo, verifica-se que, deste grupo, uma maioria incorpora apenas a componente da inserção laboral nos seus programas, havendo ainda um caminho a percorrer na valorização da inserção social, no combate à pobreza e exclusão social. Em Portugal, a realização de contratos de inserção e a valorização da multidimensionalidade do problema são pontos fortes a salientar do programa de inserção do Rendimento Social de Inserção. Porém, verifica-se uma insuficiência de recursos, um ineficiente sistema de provisão de recursos e um desempenho fraco na componente da monitorização e avaliação. Por isso, identificam-se medidas como a formação dos profissionais envolvidos, a criação de um órgão que organize, acompanhe e avalie a implementação da medida e a elaboração de relatórios públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Inserção Social, Rendimento Mínimo, Rendimento Social de Inserção, Pobreza e Exclusão Social, Portugal, União Europeia

CÓDIGOS DO JEL: D63, I32, I38

ABSTRACT, KEYWORDS AND JEL CODES

This dissertation provides an analysis of the social inclusion component of the Minimum Income (MI) public policy, created by the European Union (EU), within the scope of combating poverty and social exclusion. As this is a multidimensional problem, the MI measure has an important contribution, due to its double component, providing, in addition to financial support aimed at the basic needs of beneficiaries, individualized guidance for integration into society, through appropriate services (health, housing, education, employment and professional training and social action). In this regard, the MI insertion programs of the EU Member States were analysed, identifying the existing typologies. The Portuguese case was analysed in greater depth, finding the strengths of the insertion program, as well as the weaknesses and some measures to be taken in order to resolve the problems encountered.

Despite the diversity of approaches to MI integration programs, it was noticed that most EU countries use integration plans to guide beneficiaries towards labour and social inclusion. However, it appears that, of this group, a majority only incorporates the labour insertion component in their programs, with there still being a way to go in valuing social insertion, combating poverty and social exclusion. In Portugal, the implementation of insertion contracts and the understanding of the multidimensionality of the problem are highlights from the insertion program of the Social Integration Income. However, there is an insufficiency of resources, an inefficient resource provision system and poor performance in the monitoring and evaluation component. Therefore, some measures to consider are the training of professionals involved, the creation of an institution that organizes, monitors, and evaluates the implementation of the program, and the execution of public reports.

KEY WORDS: Social Insertion, Minimum Income, Social Insertion Income, Poverty and Social Exclusion, Portugal, European Union

JEL CODES: D63, I32, I38

ÍNDICE

Glossário.....	i
Resumo, Palavras-chave e Códigos do JEL	ii
Abstract, Keywords and JEL Codes	iii
Índice	iv
Lista de Tabelas	v
Agradecimentos	vi
1. Introdução.....	1
2. Revisão de Literatura: Do combate à pobreza à inclusão social	3
2.1. O Rendimento Mínimo e as políticas de combate à pobreza	3
2.2. A opção por políticas de RM na União Europeia.....	4
2.3. A discussão sobre o RM em Portugal.....	7
3. A construção de um programa de Rendimento Mínimo.....	12
3.1. A componente de recursos.....	12
3.2. A componente de inserção social	13
4. A componente de inserção social nos programas de Rendimento Mínimo na UE16	
4.1. Os países que implementam programas de inserção	16
4.2. Tipologia de programas de inserção existentes	21
4.3. Rigor na participação dos programas de inserção	25
4.4. Monitorização e avaliação	30
5. A componente de inserção social no RSI em Portugal.....	34
5.1. O programa de inserção	34
5.2. Sugestões de medidas com vista à melhoria dos programas de inserção	37
6. Conclusão	42
Referências Bibliográficas.....	45

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Os países que adotam planos de inserção no programa de RM	18
Tabela II – Idades como condição de elegibilidade dos programas de inserção do RM	19
Tabela III – Exceções consideradas pelos Estados-Membros para a inserção laboral	20
Tabela IV – Obrigatoriedade dos programas de inserção do RM	20
Tabela V – Medidas utilizadas para a inserção laboral dos programas de inserção do RM.....	23
Tabela VI – Medidas utilizadas para a inserção social dos programas de inserção do RM.....	24
Tabela VII – Sanções aplicadas nos programas de inserção do RM.....	26
Tabela VIII – Provisão de benefícios nos programas de inserção do RM	27
Tabela IX – Serviços essenciais incluídos/combinados com os programas de inserção do RM.....	28
Tabela X – Complementos para a habitação nos programas de inserção do RM	29
Tabela XI – Renovação e revisão das condições de elegibilidade dos programas de inserção do RM.....	30
Tabela XII – Pontos fortes da monitorização dos programas de inserção do RM ...	31
Tabela XIII – Pontos fracos da monitorização dos programas de inserção do RM .	32
Tabela XIV – Dados estatísticos sobre a população em risco de pobreza e exclusão social em Portugal	36

AGRADECIMENTOS

Este trabalho resultou de muito esforço e tempo da minha parte, representando uma grande conquista não só a nível académico, como também a nível pessoal. Contudo, não teria sido possível realizá-lo sem o apoio generoso de várias pessoas, que contribuíram de alguma forma para a sua concretização.

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe Vanda e ao meu pai Afonso, que não só possibilitaram todo o meu percurso académico, como me apoiaram e encorajaram a conseguir ultrapassar quaisquer obstáculos. Além dos meus pais, agradeço também ao meu irmão Gonçalo, pelo apoio e pelos conselhos, bem como pela sua companhia nos dias em que precisava de sair de casa e me deixou trabalhar na sua.

Um agradecimento especial à minha melhor amiga Beatriz, que me fez sentir menos sozinha ao longo de todo este trabalho, ouvindo todas as minhas inseguranças e dúvidas e apoiando-me sempre da melhor forma possível. E, também, a todos os meus outros amigos que me acompanharam de alguma forma na realização deste trabalho, mostrando sempre o seu apoio.

Agradeço também à Psicóloga do ISEG, a Doutora Patrícia Ramos, que se tornou essencial ao longo de quase todo o meu mestrado, fazendo do meu percurso académico também um percurso de conhecimento e desenvolvimento pessoal, ajudando-me a ultrapassar os momentos mais difíceis e desafiantes.

E, por último, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, o Professor Doutor Carlos Farinha Rodrigues, por todo o empenho e preocupação, enquanto me guiava durante todo o processo. Os seus conselhos, o seu conhecimento e a sua competência permitiram-me sentir mais segura, confiante e ciente ao longo de todas as fases da dissertação.

1. INTRODUÇÃO

A pobreza e a exclusão social representam grandes custos sociais e, por isso, continuam a ser alvo de preocupação por parte da União Europeia (UE) (Crepaldi, Roit, Castegnaro, Pasquinelli, Eydoux, Gonzales, Greve & Mesini, 2017), tornando-se assuntos tão importantes como outros objetivos económicos, tais como o crescimento económico, a estabilidade dos preços ou o emprego (Cantillon & Van Den Bosch, 2000). Apesar da criação de várias políticas de combate à pobreza e exclusão social a nível europeu, como é o caso daquelas contidas na Estratégia Europa 2020, a verdade é que 95,4 milhões de pessoas, em 2021, na UE, encontravam-se nestas situações de risco. Além disso, crises como a pandemia do COVID-19 ou a invasão da Rússia à Ucrânia demonstram que as economias podem sofrer choques que repercutem na vida dos cidadãos, corroborando a necessidade de agendas sociais consolidadas de proteção contra a pobreza e exclusão social (Comissão Europeia, 2022).

Políticas públicas como o Rendimento Mínimo (RM) são instrumentos que podem contribuir para o combate aos ciclos de pobreza, bem como para o objetivo global de diminuição da pobreza e exclusão social. Para os cidadãos da UE, o RM representa um meio de último recurso para garantir um nível de vida digno, em casos de risco extremo de pobreza e exclusão social. Em Portugal, este programa designa-se Rendimento Social de Inserção (RSI) e está dividido em duas vertentes: uma transferência mensal não contributiva e um programa de inserção social (Arnold & Rodrigues, 2015). Primeiramente, as transferências monetárias servem essencialmente para a melhoria das condições de vida dos beneficiários, por exemplo através da redução dos endividamentos e da satisfação das necessidades básicas. E, complementando, o programa de inserção social auxilia os beneficiários através de melhorias em diversas áreas, como a saúde, a habitação, a ação social ou a educação e formação, promovendo a sua inserção social (Cardoso, 2002).

A inserção social resulta da necessidade de complementar o rendimento dos beneficiários do programa de RM, possibilitando qualificações profissionais, oportunidades de participação na sociedade e condições de cidadania. Isto significa que os programas de inserção social não só englobam ações de inserção no mercado de trabalho, mas também podem englobar ações relativas à saúde, educação, habitação,

formação profissional, apoio à família ou ação social (Capucha, 2004). Segundo Cantillon & Van Den Bosch (2000), indicadores que não estão relacionados com o rendimento têm grande importância no combate à pobreza, visto que se trata de um problema multidimensional que afeta várias áreas da vida. Deste modo, é possível entender que a exclusão social e pobreza não advêm apenas da falta de recursos, mas também da necessidade de ajuda para aceder ao mercado de trabalho (Crepaldi et al., 2017) ou ter uma participação ativa, enquanto cidadão.

Assim sendo, este trabalho focar-se-á nos programas de inserção dos vários países da UE, relativos à medida do RM, de modo a perceber possíveis tipologias de funcionamento dos programas de inserção, avaliando segundo um conjunto de critérios, tais como o que é abrangido, o rigor e a monitorização e avaliação. Além disso, olhar-se-á para o caso português de forma mais aprofundada, a fim de identificar sucessos e fragilidades do programa de inserção português e sugerir medidas com vista à sua melhoria.

Portanto, as questões que se pretende responder com este trabalho são:

- É possível identificar tipologias de programas de inserção, relativos à política do RM, entre os países da UE?
- Quais são os sucessos e as fragilidades do programa de inserção social português?
- Que medidas poderiam ser implementadas no programa de inserção português, com vista à sua melhoria?

A primeira parte deste trabalho refere-se à revisão da literatura, em que se discutirá as políticas de combate à pobreza, como o RM, e a opção destas políticas na UE e em Portugal. De seguida, é analisada a construção de um programa de RM, segundo as componentes de recursos e de inserção social. Segue-se a parte empírica do trabalho, analisando-se a componente de inserção social dos programas de RM na UE segundo um conjunto de critérios, como a tipologia dos programas de inserção, o rigor na participação destes programas e a questão da monitorização e avaliação. Depois, estudar-se-á o programa de inserção em Portugal e apresentar-se-ão sugestões de medidas a implementar com vista à melhoria desse programa. Por fim, retirar-se-ão as principais ilações do trabalho e sugerem-se possíveis temas a desenvolver em investigações futuras.

2. REVISÃO DE LITERATURA: DO COMBATE À POBREZA À INCLUSÃO SOCIAL

A pobreza e a exclusão social continuam a ser tópicos atuais no panorama europeu, por isso, é uma grande preocupação para a UE a criação de políticas públicas que visem combater estes problemas, como é o RM. Neste capítulo, é analisado como esta medida, através da sua dupla vertente – apoio monetário e inclusão social –, promove a integração na sociedade e uma vida digna aos indivíduos que necessitam de ajuda.

2.1. O Rendimento Mínimo e as políticas de combate à pobreza

Com o surgimento dos Estados de Bem-Estar Social no século XX, a democracia torna-se um critério indispensável nas sociedades, caracterizando-se, principalmente, pela igualdade de condições e direitos sociais, políticos e cívicos. Desta forma, as políticas sociais ativas tornaram-se cada vez mais relevantes nas sociedades, através de uma mudança estrutural dos sistemas de segurança social, caracterizada pelo princípio da universalidade dos direitos humanos (Rodrigues, 2010). De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, mais concretamente o artigo 25º:

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

In Assembleia Geral da ONU, 1948

Assim, esta perspetiva mais ativa da intervenção dos Estados potencializa as oportunidades das pessoas desempregadas, através de medidas de apoio social e define de forma alargada não só os deveres, como também os direitos dos cidadãos (Kazepov & Sabatinelli, 2006).

A redistribuição do rendimento, através de impostos e prestações sociais, é uma componente muito importante na redução das desigualdades, da pobreza e da exclusão social, por isso as políticas públicas neste âmbito têm um papel essencial. Desta forma, torna-se crucial zelar pela eficiência destas políticas, voltando a atenção para o destino

destes gastos e para a otimização da provisão dos benefícios existentes (Arnold & Rodrigues, 2015).

As políticas públicas que têm como objetivo a redução da pobreza e exclusão social são designadas políticas sociais ativas e focam-se na proteção e assistência social, para que os mais necessitados consigam sair dessa situação, ingressando no mercado de trabalho e/ou tendo um papel ativo na sociedade. Portanto, a atenção deverá estar virada para a qualificação e integração social das pessoas, bem como para a otimização das instituições envolvidas, tendo como base valores como a abertura, a acessibilidade, a transparência e a cooperação. Ainda, é fundamental que haja um foco na solução e, para isso, tem de haver uma noção das necessidades dos cidadãos mais desfavorecidos, a fim de providenciar os bens e serviços para a sociedade, para que a sua inserção tenha sucesso (Capucha, 2004).

A política do RM é uma política social ativa, existe em vários países da OCDE e funciona como um rendimento de último recurso, que permite aos cidadãos que se encontram em situação de pobreza e exclusão social ter um nível de vida digno e satisfazer as suas necessidades básicas. Trata-se por isso de uma política social ativa de combate à pobreza e exclusão social (Arnold & Rodrigues, 2015). Para que o processo de inclusão social e no mercado de trabalho seja eficaz, faz parte da medida do RM a elaboração de um programa de inserção, em que são estabelecidos compromissos, que pretendem responder às tais necessidades dos beneficiários (relativamente à educação, formação, saúde, habitação, entre outros). Assim, importa salientar o papel que a inserção social tem na política social do RM, uma vez que permite aos grupos mais desfavorecidos uma rutura com a sua situação de pobreza e exclusão social, dando oportunidades que vão para além de solucionar a falta de recursos e do desemprego, mas também permitem a participação na sociedade como cidadãos ativos e qualificados (Capucha, 2004).

2.2. A opção por políticas de RM na União Europeia

A recomendação oficial de um esquema de RM ocorreu em 1992, quando a Comissão Europeia consolidou a importância dos sistemas de proteção social, no sentido de promover recursos adequados e assistência social, através da proposta de uma diretiva sobre um rendimento mínimo e tornando-a uma estratégia de combate à exclusão social

que deve ser adotada por todos os Estados-Membros. Nesta altura, do total de 15 países da UE, apenas a Itália e os últimos países a aderir (Espanha, Portugal e Grécia) não criaram logo um sistema de RM (Peña-Casas, Ghailani, Sabato & Nicaise, 2013).

Entre 2005 e 2010, a agenda social europeia sofreu alguns aperfeiçoamentos, relativamente ao esquema do RM, nomeadamente através da recomendação de 2008 da Comissão Europeia, que visava uma estratégia de integração assente em três aspetos: um rendimento adequado, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade. Além disso, a divulgação da Estratégia Europa 2020, divulgada em outubro de 2010, permitiu dar ênfase às políticas sociais, incluindo no objetivo de diminuição da pobreza, através de uma perspetiva de crescimento inclusivo, inteligente e sustentável. Desta forma, especificou-se que esta política de inclusão ativa deve conter uma vertente de inclusão social e que estes sistemas devem garantir serviços sociais de qualidade e acessíveis, com políticas ativas para a integração na sociedade (Peña-Casas et al., 2013).

Em 2016, uma Resolução do Parlamento Europeu divulgou a necessidade de uma estratégia integrada no combate à pobreza e exclusão social, considerando várias vertentes como a economia, a educação, o emprego ou as políticas sociais e, por isso, promovendo um acesso adequado a instrumentos de apoio social, tais como o RM. Neste seguimento e verificando todos os esforços e debates que a UE realizou com o foco no combate à pobreza e à exclusão social, em 2017, foi elaborado o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, corroborando a necessidade de uma medida como o RM, que define vários princípios fundamentais no âmbito do mercado de trabalho e da proteção e inclusão sociais (Crepaldi et al., 2017). Neste documento, é estabelecido o direito relativo ao rendimento mínimo – pilar 14º – que declara:

Qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes tem direito a prestações de rendimento mínimo adequadas que lhe garantam um nível de vida digno em todas as fases da vida, bem como ao acesso eficaz a bens e serviços de apoio. Para as pessoas aptas para o trabalho, as prestações de rendimento mínimo devem ser conjugadas com incentivos para (re)integrar o mercado de trabalho.

In Comissão Europeia, Secretaria-Geral, 2018

Assim, com base na visão da UE sobre o RM, é possível verificar que, além dos recursos financeiros que se necessita e se tem direito para ter uma vida digna, também tem de existir uma estrutura de integração, que providencie serviços e promova a inserção social. Isto porque a pobreza é um problema multidimensional, o que significa que não se trata apenas da falta de rendimentos, mas também das lacunas existentes em todas as outras áreas das vidas destes grupos desfavorecidos (Peña-Casas et al., 2013). Para que seja possível colmatar a multidimensionalidade deste problema, é necessário ter uma perspetiva de inclusão ativa na política do RM, através de medidas ativas relativas ao mercado de trabalho e ao acesso a serviços essenciais de qualidade (Frazer & Marlier, 2016a). Desta forma, a política do RM não deve apenas incorporar um apoio pecuniário, porque isso não será suficiente para retirar as pessoas da situação de pobreza e exclusão social, mas também uma intervenção personalizada, com base nas necessidades dos beneficiários (Peña-Casas et al., 2013).

Segundo a Comissão Europeia (2022), para a promover a vertente da inclusão social, a UE pretende focar-se em três aspetos principais. Em primeiro lugar, a integração no mercado de trabalho, para aqueles que estão capacitados para tal, através de medidas ativas que garantam a transição para o emprego, tais como a formação, a aprendizagem ao longo da vida, apoio personalizado na procura de emprego e promoção de um mercado de trabalho inclusivo. Em segundo lugar, o acesso a serviços essenciais de qualidade (desde cuidados e educação das crianças e saúde, até fornecimento de energia, transportes e telecomunicações) deve estar assegurado, pois estes englobam áreas da vida dos beneficiários que podem ter insuficiências e que são cruciais para a sua inserção social e progresso. Por último, o apoio individualizado e especializado é substancial para combater os obstáculos subjacentes à pobreza e à exclusão social, para que qualquer beneficiário em qualquer situação tenha um plano próprio com ações claras que auxiliem na solução dos seus problemas.

Contudo, os Estados-Membros da UE apresentam diferenças notórias entre si, pelo que todos os princípios delineados pelo esquema do RM podem ser menos adequados ou demasiado ambiciosos para alguns deles. As principais fragilidades que se podem identificar nos objetivos desta medida remetem para a falta de recursos e competências nas instituições de apoio social e de emprego, a dificuldade na coordenação e cooperação entre os serviços e a ineficiência na definição de prioridades respeitantes ao auxílio dos

diferentes grupos mais desfavorecidos. Ainda, surge a dificuldade na monitorização e avaliação de todo o processo de inserção do respetivo beneficiário, que deve ter um acompanhamento individualizado, e da implementação dos programas de inserção (Frazer & Marlier, 2016a).

2.3. A discussão sobre o RM em Portugal

As medidas de combate à pobreza, em Portugal, tiveram um maior impacto na esfera política e social com a Revolução do 25 de abril de 1974. A Constituição da República Portuguesa de 1976 permitiu um alargamento dos direitos humanos (sociais, culturais, políticos e cívicos) e garantiu a sua universalidade (Rodrigues, 2010). Assim, também como resultado da adesão à CEE em 1986 e da consequente Recomendação da Comissão Europeia em 1992, estes temas foram ganhando cada vez mais importância em Portugal até que, em 1996, é criado o Rendimento Mínimo Garantido (mais tarde denominado Rendimento Social de Inserção). Esta medida visa corresponder aos princípios básicos defendidos neste período, em Portugal – a promoção do conceito de cidadania, contendo os direitos ao trabalho, ao rendimento mínimo e à participação na vida social, bem como a promoção da importância da igualdade de oportunidades e a criação de um mecanismo de combate à pobreza e exclusão social (Baptista & Cabrita, 2009).

Assim, o esquema de RM português tem como objetivos proporcionar aos cidadãos um rendimento mínimo, que garanta a satisfação de um nível de subsistência e criar programas de inserção social, consolidados através de um contrato social que responsabiliza diversas entidades, nomeadamente, o Estado, os parceiros sociais, as instituições de solidariedade, as autoridades municipais e os beneficiários. Este rendimento foi a primeira medida com o intuito de garantir recursos económicos de subsistência a pessoas que não recebem quaisquer recursos, independentemente do pagamento de contribuições da segurança social, e a complementar o apoio monetário com ações que fomentam a inserção social dos beneficiários (Baptista & Cabrita, 2009).

Tanto no início do funcionamento desta medida, como ao longo dos anos da sua execução, os princípios basilares do esquema de RM português procuram ir ao encontro dos objetivos definidos nas Recomendações da Comissão Europeia de 1992 e de 2008.

Em 2003, ocorreu a substituição do Rendimento Mínimo Garantido pelo Rendimento Social de Inserção (RSI), que pretendia não só reforçar as vertentes transitória e auxiliar, mas também inspecionar e controlar a eficácia e eficiência da medida (Baptista & Cabrita, 2009).

Contudo, com a crise económica e financeira internacional de 2008, o RSI não escapou a alterações mais rígidas, que afetaram a sua abrangência e eficácia, nos anos seguintes. Os beneficiários desempregados, mas capacitados, foram sujeitos a medidas de verificação das suas competências profissionais, de formação e de educação, e a possibilidade de interrupção da prestação social, em caso de recusa das ações necessárias. Passaram também a ser considerados critérios de atribuição mais rigorosos, considerando outros rendimentos como o valor do património mobiliário e a obrigatoriedade da assinatura do contrato de inserção e da inscrição no centro de emprego, para receber a prestação. E, ainda, foi alterada a escala de equivalência duas vezes: até 2010 esta escala assumia 100% do valor de referência para os dois primeiros indivíduos maiores de idade, 70% a partir do terceiro, 50% para os dois primeiros indivíduos menores de idade e 60% a partir do terceiro; em 2010, mudou-se para a escala de equivalência da OCDE e, em 2012, para a escala de equivalência modificada da OCDE¹ (Rodrigues, 2012; Cantante, Almeida, Cruz, Estêvão, Carmo & Silva, 2020).

Estas mudanças tiveram um impacto significativo na generosidade da medida, por dois motivos principais: por um lado, a proporção do valor de referência que as famílias recebiam sofreu uma redução neste período, o que representa uma diminuição da quantia de RSI entregue às famílias, sendo que o valor de referência manteve-se igual durante estas alterações; e por outro, com estas alterações, menos agregados familiares tiveram acesso a esta medida, uma vez que uma das condições de atribuição consiste nos rendimentos globais mensais dos agregados familiares serem menores que o valor máximo da prestação, consoante a escala de equivalência, que é definida mediante a dimensão e a composição do respetivo agregado familiar (Rodrigues, 2012; Cantante et al., 2020).

¹ A escala de equivalência da OCDE (ou “escala de Oxford”) assume que o adulto titular tem direito a 100% do valor de referência, os restantes adultos 70% do valor de referência e as crianças 50% do valor de referência. A escala de equivalência modificada da OCDE consiste num peso de 100% do valor de referência para o primeiro adulto, 50% do valor de referência para os restantes adultos e 30% do valor de referência para as crianças (Cantante et al., 2020).

Em 2016 e 2017, o RSI foi revisto, retirando algumas das alterações efetuadas durante a crise, tais como a dependência da assinatura do contrato de inserção para receber a prestação, e a aprovação de um aumento do valor da prestação monetária do RSI. Ainda, o valor de referência da prestação foi aumentado (de 178,15€ por mês, em 2013, para 183,84€, em 2017) e foi alterada novamente a escala de equivalência, passando a considerar-se 100% do valor de referência para um adulto que viva sozinho, 70% do valor de referência para os restantes adultos e 50% do valor de referência para as crianças e jovens com menos de 18 anos (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), 2019). Estas mudanças permitiram aumentar o nível de generosidade do RSI, perdido nos anos de recuperação da crise de 2008.

O esquema de RM em Portugal sempre teve a dupla vertente da prestação monetária e da inserção social, demonstrando a importância de associar à componente do rendimento, as áreas do emprego, da formação e do acesso a serviços de qualidade. Nos primeiros anos, a vertente da inserção social ainda não estava muito desenvolvida, mas em 2007 foi divulgada a Estratégia para a Inclusão Ativa, com o intuito de alargar o acesso ao Programa de Inserção e investir no acompanhamento personalizado destes programas, de forma a garantir o acesso a serviços de saúde e apoio social e o acompanhamento do processo de inserção profissional (Baptista & Cabrita, 2009). Além disso a importância dada à componente da inserção torna-se promotora da cooperação, não só com os beneficiários, mas também entre todo o tipo de instituições envolvidas, desde o Estado até aos Núcleos Locais de Inserção (NLI)², passando por outras instituições de solidariedade (MTSSS, 2019).

Não obstante, é importante salientar que a vertente da inserção social vai mais além da integração profissional, uma vez que viabiliza também uma integração ocupacional, a partir de ações relativas a dimensões como a ação social, a saúde, a educação e a habitação, zelando pela participação na sociedade e pelo bem-estar dos beneficiários (Baptista & Cabrita, 2009). Por isso, são elaborados programas de inserção,

² Os NLI são estruturas operativas que incorporam vários setores de atividade, consoante as áreas de inserção do RSI (segurança social, emprego e formação profissional, educação e saúde), com o objetivo de auxiliar na concretização da medida do RSI, ao nível local, nomeadamente através do acompanhamento do cumprimento dos contratos de inserção correspondentes ao território de atuação. A responsabilidade de coordenação dos NLI compete ao presidente da respetiva câmara municipal (exceto no concelho de Lisboa) e a sua composição é constituída por um representante da câmara municipal e pelos representantes de cada entidade pública responsável (Portaria n.º257/2012).

sob o formato de um contrato entre o beneficiário e o NLI, em que se definem um conjunto de ações que direcionam o beneficiário para uma vida ativa, participativa e autónoma, com base nas suas necessidades e considerando a multidimensionalidade da pobreza (MTSSS, 2019).

As principais barreiras à componente de inserção social no esquema de RM em Portugal prendem-se com a necessidade de competências locais nas diferentes áreas dos programas de inserção e, conseqüentemente, a importância de que a intervenção institucional seja feita de forma individual. Verifica-se que a abordagem local, através dos NLI, é fundamental para o desenvolvimento social dos beneficiários, por isso devem ser disponibilizadas os recursos e as oportunidades, nas quantidades suficientes, para satisfazer as necessidades dos beneficiários e dos seus agregados familiares (MTSSS, 2019).

Apontam-se, ainda, duas críticas ao RSI, que também se verificam para os vários esquemas de RM dos países da UE, relativas à monitorização e avaliação. No diz respeito à monitorização, esta deve-se principalmente à falta de informação e transparência e requer uma grande coordenação entre todas as entidades envolvidas e um acompanhamento e supervisão próximos das instituições locais e dos seus agentes, por técnicos diferentes dos que estão responsáveis pela inserção. Em relação à avaliação, revela-se necessária a partilha de dados e a participação dos beneficiários nesta avaliação, bem como a criação de indicadores estatísticos comparáveis com a inserção social (MTSSS, 2019).

Atualmente, no sentido de acionar os objetivos pretendidos com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (Comissão Europeia, Secretaria-Geral, 2018) bem como com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (Nações Unidas, s.d.), Portugal criou a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), 2021), para o período de 2021 a 2030, com uma visão multidimensional da pobreza, que ultrapassa o conceito de privação de recursos monetários e assume o desrespeito aos direitos humanos e de cidadania que esta condição pressupõe. Por isso, com esta Estratégia compreende-se que a abordagem a adotar no combate à pobreza deve ser uma abordagem integrada, de caso a caso, e o RSI é uma medida que contribui em grande parte para os objetivos da ENCP.

Observa-se, na ENCP, no terceiro eixo – *“potenciar o emprego e a qualificação como fatores de eliminação da pobreza”* – e no quarto eixo – *“reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos desfavorecidos”* – a importância que o RSI tem no cumprimento destes objetivos. Destaca-se a formação como um aspeto fundamental dos programas de inserção, na melhoria das condições de empregabilidade, bem como na eliminação da discriminação e marginalização das pessoas no mercado de trabalho, uma vez que o trabalho é um mecanismo essencial no combate à pobreza. E, considerando a relevância do RSI nas políticas de combate à pobreza e exclusão social, demonstra-se a necessidade de uma aferição e aperfeiçoamento desta política, a fim de se tornar mais eficiente e eficaz nos seus objetivos (MTSSS, 2021).

Assim, de acordo com a Presidência do Conselho de Ministros (2021), medidas como o RSI (ou como o Complemento Solidário para Idosos), que consideram indicadores que avaliam o contexto de pobreza do país, como o indicador de intensidade de pobreza (ou seja, "quão distante está o rendimento das pessoas mais pobres do valor fixado pelo limiar de risco de pobreza" (Pordata, 2023)), têm demonstrado sucesso, por exemplo, na redução do abandono escolar de 44,3% em 2001 para 8,9% em 2020 (abaixo da média europeia). Ademais, faz parte do programa do XXIII Governo Constitucional (2019), no seguimento da ENCP, a criação de uma prestação social única que englobe as prestações de cariz não contributivo, a fim de promover a eficácia no combate à pobreza.

3. A CONSTRUÇÃO DE UM PROGRAMA DE RENDIMENTO MÍNIMO

Um programa de RM deve servir como uma possibilidade para os cidadãos que se encontram perante dificuldades em integrar o mercado de trabalho ou a sociedade, para o conseguirem fazer, a fim de atingirem um nível de vida digno. Existem diversos contextos em que as pessoas se podem encontrar quando necessitam deste auxílio, por isso este programa deve estar adequado para desenvolver medidas que apoiem os beneficiários em qualquer situação que se encontrem. Desta forma, justifica-se a dupla vertente dos programas de RM, em que se providenciam prestações económicas para garantir a satisfação das necessidades básicas e se adota uma abordagem ativa com medidas concretas, com o intuito de promover a inserção social dos beneficiários, seja qual for a sua condição (Peña-Casas et al., 2013).

3.1. A componente de recursos

Respeitante às questões de elegibilidade, o RM serve como uma medida de último recurso, por isso, na generalidade dos países da EU, este rendimento é apenas válido quando todas as outras opções de apoio (como os subsídios e as pensões) e de rendimento (como qualquer tipo de património) já foram esgotadas – excluindo a própria habitação (Peña-Casas et al., 2013).

Para a maioria dos Estados-Membros, os cidadãos têm de ter uma residência legal no país em que se encontram para estarem elegíveis para o RM, embora alguns países tenham como critério uma residência permanente – o que se torna uma complicação para as pessoas sem-abrigo, apesar de na teoria poderem ser elegíveis para o RM –, por isso para aqueles que procuram asilo, não são elegíveis os que não têm um estatuto de refugiado ou os migrantes que não apresentem os seus documentos (Crepaldi et al., 2017).

No caso de Portugal, qualquer pessoa que requeira o RSI tem de ter residência legal, sejam cidadãos pertencentes à UE, sejam cidadãos de outros países (neste caso, residentes há pelo menos um ano) ou cidadãos com estatuto de refugiado (Segurança Social, 2022). Em todos os países da UE, todos os cidadãos europeus (depois de um determinado período de residência) têm direito ao RM, devido à liberdade de trânsito de pessoas, praticada na UE (Crepaldi et al., 2017).

É uma condição obrigatória em todos os países da UE, que os beneficiários em idade ativa estejam registados no centro de emprego, procurem ativamente um trabalho, cumprindo com as atividades de inserção e vocacionais. Relativamente à obrigatoriedade desta condição, enquanto há países que diferenciam os apoios para as pessoas que estão aptas para trabalhar (as que são elegíveis para o RM) e aquelas que estão incapacitadas (que recebem outro apoio diferente), outros países, como é o exemplo de Portugal, assumem exceções nesta condição para os cidadãos que não estão aptos para trabalhar ou têm alguma incapacidade (Peña-Casas et al., 2013).

A determinação da quantia do RM não é consensual entre todos os países da UE. Para definir uma quantia mínima que garanta um nível de vida suficiente, a maioria dos Estados-Membros utiliza parâmetros de referência, tais como as pensões, os subsídios de desemprego, o salário mínimo, ou o custo de um conjunto de bens e serviços considerados essenciais. Outro aspeto considerado na determinação do RM é a composição do agregado familiar, utilizando escalas de equivalência, que têm em conta as despesas que cada tipo de agregado familiar tem. Ainda, o tempo durante o qual o beneficiário recebe este rendimento é indefinido, sendo que existe uma reavaliação periódica das condições, até que deixe de haver necessidade deste apoio. E apenas em dois países (Dinamarca e Luxemburgo), o RM está sujeito ao pagamento de impostos e contribuições sociais (Peña-Casas et al., 2013).

Para além da prestação pecuniária, na maioria dos países também crescem outros benefícios monetários associados à própria medida do RM, mediante cada caso. Alguns destes suplementos são relativos a subsídios de habitação, cuidados médicos, transportes públicos ou cuidados específicos com crianças, por exemplo a alimentação ou a despesas escolares. Segundo o Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022a), o acesso a estes suplementos e serviços são cruciais para os beneficiários do RM e, por isso, apesar de serem comuns em muitos Estados-Membros, considera-se que deveriam fazer parte da própria estrutura do esquema do RM.

3.2. A componente de inserção social

Como foi referido no ponto anterior, a entrada no mercado de trabalho é uma etapa muito importante no processo de saída da situação de pobreza e exclusão social e no

programa de inserção do beneficiário do RM, para que já não precise de receber este apoio. Geralmente, quando os beneficiários ainda não estão inscritos no centro de emprego, passam por medidas ativas de emprego, em que se inscrevem no centro de emprego e é avaliada a sua empregabilidade e proximidade ao mercado de trabalho, para que, posteriormente, seja elaborado um plano de ação individual, para a sua integração laboral. Uma vez que os beneficiários do RM estão inscritos no centro de emprego como qualquer outro cidadão desempregado, não existem prioridades para obter os benefícios do centro de emprego. Na maioria dos países os beneficiários têm também a obrigação de participar em trabalhos públicos, apesar de não haver quase nenhum incentivo monetário nestes casos (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

A par da inserção no mercado de trabalho, a inserção social é o outro polo principal dos esquemas de RM, visto que a dificuldade de participação na sociedade representa uma barreira na procura de um emprego e porque a pobreza é um problema multidimensional e não se trata apenas da falta de recursos, mas também de exclusão social (Crepaldi et al., 2017). Deste modo, a primeira preocupação consiste em fazer uma avaliação multidimensional, identificando as necessidades sociais do beneficiário. Na maioria dos Estados-Membros, esta avaliação é distinta da avaliação relativa à empregabilidade e concretiza-se num plano de ação individual de integração social. De um modo geral, a participação nestes planos é de carácter obrigatório e as áreas de apoio que podem abranger são (com algumas diferenças entre Estados-Membros): serviços sociais, saúde, educação, habitação, finanças, cuidados de pessoas dependentes, ou cuidados de crianças (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

A componente da inserção social exige um contacto muito próximo dos beneficiários, por isso torna-se muito importante que o acesso a estes serviços sociais esteja facilitado. Deve existir um modelo organizacional de provisão destes serviços com base na cooperação entre todas as potenciais instituições provedoras. Contudo, este modelo varia muito de país para país, mas geralmente envolve instituições como o centro de emprego, a segurança social, instituições de formação, serviços sociais, governos municipais e locais, organizações não governamentais, entre outros. Além disso, para poder avaliar a eficácia dos métodos adotados nesta componente, a monitorização e a partilha de dados são cruciais (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a). No entanto, este é um assunto muito complexo e que não está bem desenvolvido na maioria dos países,

uma vez que envolve uma série de entraves, tais como a falta de recursos e competências e a dificuldade na coordenação e cooperação (Frazer e Marlier, 2016a).

4. A COMPONENTE DE INSERÇÃO SOCIAL NOS PROGRAMAS DE RENDIMENTO MÍNIMO NA UE

Da UE fazem parte vários países que apresentam realidades diferentes, resultando em fatores heterogêneos e modos de governar diferentes, sendo possível identificar pontos em comum entre Estados-Membros, bem como aspetos distintos. Desta forma, existem também vários tipos de programas de inserção, correspondentes ao RM, que os países, na UE, adotam. Neste capítulo, pretende-se perceber de que forma se distinguem os Estados-Membros na execução dos programas de inserção do RM, apontando as várias abordagens tomadas sobre os diferentes critérios considerados nesta medida.

4.1. Os países que implementam programas de inserção

Todos os países da UE, atualmente, têm algum tipo de programa de inserção, respeitante ao benefício do RM. Contudo, existe um conjunto de abordagens nestes programas de inserção que fazem divergir os países. Estes programas apresentam tipologias com foco mais direcionado para o mercado de trabalho, outros incorporam a inserção social do beneficiário bem como do agregado familiar e alguns incluem planos/contratos/acordos de integração estabelecendo medidas para a inserção do beneficiário.

A inserção no mercado de trabalho está presente nos programas de inserção de todos os Estados-Membros da UE e caracteriza-se, à exceção de três países (BE, DK e EE), por algum tipo de obrigatoriedade de inscrição nos respetivos serviços de públicos de emprego (*public employment services*, PES). Além disso, geralmente, os beneficiários têm de mostrar disponibilidade para trabalhar, procurar emprego e, por vezes aceitar qualquer oportunidade que surja (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

A inserção social é uma componente que apresenta muitas diferenças entre os países. Segundo Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b), a maioria dos países continua a dar uma maior importância para a inserção laboral dos beneficiários. Estabelecem-se também medidas de inclusão social, embora de forma fraca, devido, principalmente, à insuficiente cooperação entre os serviços sociais, à ineficiente incorporação dos serviços disponibilizados nos programas de RM, bem como à falta de

proximidade com os beneficiários e de avaliações das suas necessidades. Contudo, observa-se um grupo de Estados-Membros que apresentam uma perspetiva da pobreza mais transversal, com uma abordagem multidimensional das necessidades dos beneficiários e diversos serviços sociais disponíveis, promovendo a integração social dos seus beneficiários.

Esta dualidade de abordagens dos programas de inserção do RM é possível constatar na definição de planos/contratos/acordos de inserção, que a maioria dos países elabora (Tabela I), em que se estabelecem medidas a ser cumpridas pelos beneficiários, com o intuito de orientar as pessoas para a integração no mercado de trabalho e na sociedade. Há Estados-Membros que adotam planos de integração com uma vertente apenas laboral – denominando-se “acordos de integração de trabalho” (*job integration agreements*, JIA) – em que pretendem avaliar a situação do indivíduo, elaborando medidas e disponibilizando serviços que culminem na sua inserção no mercado de trabalho, através da determinação de obrigações a ser cumpridas por ambos os lados – os serviços responsáveis e o próprio beneficiário (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

Por outro lado, outros Estados-Membros, para além da inserção laboral, incorporam também a vertente de inserção social na integração dos beneficiários, com medidas que permitem uma melhoria da situação das pessoas em diferentes áreas das suas vidas (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b). Neste contexto, os JIA podem ser também utilizados combinando com medidas que promovam a inserção social e providenciando os serviços adequados, ou também podem ser utilizados os “planos de ação individual” (*individual action plan*, IAP), que permitem uma avaliação multidimensional mais desenvolvida, estabelecendo igualmente medidas que são acordadas entre ambas as partes e que garantem a integração laboral e social do beneficiário (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

TABELA I

OS PAÍSES QUE ADOTAM PLANOS DE INSERÇÃO NO PROGRAMA DE RM

Países que elaboram planos de inserção	Apenas inserção laboral	CZ, DE, EE, IE, EL, HR, LV, LI, HU, NL, AT, RO, SI
	Inserção laboral e social	BE, FR, IT, LU, PL, PT, FI, SE
Países que não elaboram planos de inserção		BU, DK, ES, CY, MT, SK

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Como já foi referido, os programas de RM pretendem integrar as pessoas em situações de pobreza na sociedade de uma forma geral, por isso existem duas vertentes que os países devem adotar – a inserção laboral e a inserção social. Contudo, há situações em que os beneficiários ou não têm possibilidades para trabalhar (e.g. mães solteiras), ou não estão aptas para tal (e.g. pessoas numa situação de invalidez), ou estão reformadas. Por isso, importa saber como os países distinguem estes grupos de indivíduos e as abordagens adotadas para que todos estes grupos tenham o auxílio que necessitem.

Em primeiro lugar, segundo o Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b), no que diz respeito à condição de elegibilidade correspondente à idade (Tabela II), uma maioria dos países não define idades limite para ser elegível, sendo que, geralmente, qualquer indivíduo considerado menor de idade tem de ter uma figura tutora. Há ainda um grupo de países que define a idade ativa como critério de elegibilidade para o programa de RM e outros países estabelecem idades mínimas de 18 anos, de 25 anos, de 28 anos – havendo exceções para situações cujos indivíduos já trabalham há determinado tempo e/ou têm filhos – e de 30 anos – que é o caso da Dinamarca, que implementa programas de educação vocacional ou assistência educacional para os menores de 30 anos, que se encontram em situações de vulnerabilidade financeira e social.

TABELA II

IDADES COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE DOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO RM

Países que não definem idade limite		BG, CZ, DE, EE, IE, EL, HR, IT, LV, MT, AT, SK, FI, SE
Países que definem a idade ativa como condição de elegibilidade		ES, LT, HU, SI
Países que definem uma idade mínima como condição de elegibilidade	18 anos	BE, NL, PL, PT, RO
	25 anos	FR, LU
	28 anos	CY
	30 anos	DK

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Não obstante, apesar de os indivíduos serem elegíveis, segundo a sua idade, para o benefício do RM, podem não estar aptos para ingressar no mercado, devido a uma variedade de razões. Por isso, existem essencialmente duas estratégias utilizadas pelos Estados-Membros: ora dividem o seu esquema de RM em dois, um para quem está apto a trabalhar e outro para quem não está (DE, EE, IE, HU, MT), ora definem exceções relativas à inclusão laboral que podem ser consideradas nos seus esquemas de RM. As razões que explicam o segundo esquema para os indivíduos inaptos a ingressar no mercado de trabalho, para um grupo de países, e as exceções consideradas, para os restantes, são enunciadas na Tabela III. Ainda, um grupo de países orienta as pessoas, que por estas razões não estão aptas a ingressar no mercado de trabalho, para programas de reabilitação, à luz do esquema de RM. Por fim, uma parte dos Estados-Membros da UE, não define quaisquer exceções para quem não está apto para a inclusão laboral (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

TABELA III

EXCEÇÕES CONSIDERADAS PELOS ESTADOS-MEMBROS PARA A INSERÇÃO LABORAL

Problemas de saúde e pessoas portadoras de deficiência ou doenças psiquiátricas	BE, BG, ES, IT, LT, HU, MT, NL, PT
Grávidas, pais com crianças pequenas e cuidadores de familiares doentes	BG, ES, HR, IT, LT, MT, NL, PT
Indivíduos que não estão em idade ativa	BG, ES, HR, IT, LV
Estudantes a tempo inteiro	BG, ES, HR, IT, LT
Países que criam programas de reabilitação para quem não está apto para ingressar no mercado de trabalho	DK, FR, LU, HU, SI, FI, SE
Países que não definem quaisquer exceções	CZ, EL, CY, AT, PL, RO, SK

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Relativamente à obrigatoriedade dos programas de inserção do RM (Tabela IV), todos os Estados-Membros da UE estabelecem como obrigatória a participação nos respetivos programas de inserção. Na maioria dos países, esta obrigatoriedade diz respeito apenas às medidas respeitantes à inserção no mercado de trabalho. Nos restantes países, esta obrigatoriedade concerne a todo o programa de inserção, ou seja, incluindo as medidas de inserção social, para além da inserção laboral. No caso particular da Bélgica, esta obrigatoriedade no cumprimento de todas as vertentes do programa de inserção remete-se apenas para os beneficiários com menos de 25 anos (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

TABELA IV

OBRIGATORIEDADE DOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO RM

Países que definem apenas a inserção laboral como obrigatória	DE, EE, IE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LI, HU, MT, NL, AT, PL, RO, SI, SK, SE
Países que definem a inserção laboral e a inserção social como obrigatórias	BE, BG, CZ, DK, FR, LU, PT, FI

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Por fim, todas estas características têm uma importância determinante para os beneficiários e para o sucesso da sua integração, por isso interessa perceber se estes programas são capazes de abranger todos os indivíduos que se encontram em situações de pobreza e de exclusão social. Um indicador útil para demonstrar esta ideia trata-se da taxa de *non-take-up*, que consiste na proporção de pessoas que são elegíveis para receber o benefício do RM, mas que não reclamam esse direito (Frazer & Marlier, 2016b).

Os dados sobre esta medida na UE são muito fracos, baseando-se em estimativas pouco precisas e muito amplas de apenas alguns Estados-Membros – e a estimativa é de que esta taxa representa cerca de 30% a 50% da população elegível. Estes valores são muito elevados, o que significa que há uma grande parte da população, que vive em condições vulneráveis de pobreza e exclusão social, que não está a receber os benefícios e o apoio a que tem direito. Alguns dos fatores que explicam este fenómeno são a falta de informação, o estigma e o preconceito social e a complexidade e o rigor inerentes a todo o processo, desde o pedido até às restantes etapas da medida. Além disso, identifica-se o problema relativo à falta de recolha de informação e monitorização deste indicador, em todos os países da UE, que explica também os poucos dados e a dificuldade em identificar as razões subjacentes às taxas tão altas. Desta forma, a solução pode passar pela implementação de sistemas que facilitem a compreensão e a candidatura a estes benefícios (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022^a; Frazer & Marlier, 2016b).

4.2. Tipologia de programas de inserção existentes

Todos os Estados-Membros da UE têm algum tipo de programa de inserção, respeitante ao programa do RM. As principais diferenças referem-se às vertentes que incorporam nos seus programas de inserção, ou seja, existem essencialmente dois tipos de programas de inserção – os programas que apenas adotam uma abordagem de inclusão laboral e os programas que adotam uma abordagem mais diversificada com medidas não só de inclusão laboral, mas também de inclusão social. Além disso, também é possível distinguir os países que não elaboram planos de integração e os que utilizam esta estratégia como uma ferramenta de auxílio na integração dos beneficiários, considerando uma ou ambas as vertentes dos programas de RM.

Como foi possível observar na Tabela I, a maioria dos Estados-Membros elabora planos de integração nos seus programas de inserção do RM e incorpora pelo menos a componente de inclusão laboral nos seus planos. Deste conjunto de países, uma grande parte apenas tem em conta a componente laboral, enquanto apenas alguns estabelecem também medidas de inclusão social, através dos seus planos de inserção (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

À exceção da Irlanda e da Roménia, os países da UE têm presentes ambas as vertentes da inclusão nos seus programas de inserção, apesar de em níveis diferentes. Dentro da inclusão laboral, importa saber que tipo de medidas são aplicadas para que os beneficiários consigam ingressar no mercado laboral. Na maioria dos países da UE, estas medidas coincidem com as medidas já existentes referentes ao auxílio através do PES, por isso os planos de integração neste âmbito (JIA) não são distintos dos planos elaborados para um indivíduo numa situação de desemprego através do respetivo PES (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

A um nível basilar, a maioria dos países impõe o registo no PES (apenas a Bélgica, a Dinamarca e a Estónia não definem esta medida como obrigatória), bem como as condições de procurar ativamente emprego, enviar candidaturas e aceitar qualquer oferta de trabalho (considerando que, na maioria dos países, esta obrigatoriedade diz respeito aos beneficiários que estão aptos para trabalhar e procuram emprego). Existem também outras medidas que uma grande parte dos países elabora para a integração dos seus beneficiários na vida laboral (Tabela V): avaliação das capacidades de trabalho; aconselhamento e mediação intensivos; treino e desenvolvimento de capacidades; envolvimento em programas de ativação específicos, através do desenho de planos para a procura de trabalho profissional, ou do envolvimento em programas nacionais de mercado de trabalho e/ou medidas ativas municipais; e participação em trabalho público/comunitário (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

TABELA V

MEDIDAS UTILIZADAS PARA A INSERÇÃO LABORAL DOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO RM

Avaliação das capacidades de trabalho	DE, EL, FR, HR, IT, CY, LU, HU, NL, PL, PT, SI, FI, SE
Aconselhamento e mediação intensivos	BE, DE, DK, EL, FR, HR, IT, CY, PT, SI, SK, FI
Treino e desenvolvimento de capacidades	BE, BG, DE, DK, EE, IE, EL, CY, LU, MT, NL, AT, RO, SK
Envolvimento em programas de ativação	BE, BG, EE, IE, EL, HR, IT, CY, LU, NL, PL, PT, SI, FI, SE
Participação em trabalho público/comunitário	BE, BG, EL, HR, CY, LT, LU, HU, PL, RO

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

A componente da inserção social é a mais recente nos programas de RM, no geral, por isso a sua forma de atuação é muito divergente entre os Estados-Membros da UE. Segundo o Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b), apenas dois países da UE não incorporam nos seus programas de RM medidas de inclusão social – a Irlanda e a Roménia. No caso da Irlanda, a qualidade dos serviços integrados encontra-se muito aquém e os beneficiários não têm acesso facilitado aos serviços sociais, enquanto na Roménia esta componente ainda se apresenta em desenvolvimento.

A componente da inclusão social ainda tem uma importância fraca nalguns países, sendo que os principais fatores que o justificam são: a existência de serviços sociais que não estão diretamente ligados aos programas de RM (EL, HU, NL, MT), ou de serviços sociais apenas de emergência (CZ); e a implementação de medidas de inclusão social apenas para determinados grupos de beneficiários, como aqueles inaptos para trabalhar ou que não procuram emprego (EE, IT, FR, LU), desempregados de longa duração (SI), ou como apoio para as crianças dos respetivos agregados familiares (BG) (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

Além disso, fatores como a fraca cooperação entre os serviços disponíveis (EE), a pouca adesão dos beneficiários à componente de inclusão social (EL, PL), ou ainda a informação insuficiente não só sobre os respetivos programas de inserção, como também sobre os serviços disponibilizados por parte dos beneficiários (ES, DE, LT) revelam que

a componente de inclusão social ainda não é valorizada da mesma forma que a componente da inclusão laboral. Por fim, a ineficiência na aplicação desta componente nos programas de inserção do RM também se denota nalguns países em que esta assistência se mostra insuficiente para os beneficiários (LT), por vezes com base apenas no aconselhamento (AT, SK) e, principalmente, onde não há avaliações das necessidades sociais dos beneficiários (BG, CZ, DE, EE, EL, ES, LT, AT, SK) (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

Por outro lado, os restantes Estados-Membros apresentam uma estratégia mais forte na componente de inclusão social dos respetivos programas de RM. A multidimensionalidade dos serviços sociais prestados e a avaliação das necessidades sociais dos beneficiários são fatores preponderantes na inserção dos beneficiários numa vida ativa e, por isso, é uma característica importante nos programas de inserção dos países com uma componente de inclusão social mais forte (BE, DK, HR, CY, LV, PT, FI, SE). Nos casos da França e da Polónia, os seus planos de inserção também incorporam a componente de inserção, embora de uma forma ainda muito fraca (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

Assim, as medidas desenvolvidas na componente de inserção social são essencialmente (Tabela VI): a avaliação multidimensional das condições dos beneficiários; o aconselhamento; e a orientação dos beneficiários para os serviços apropriados à sua condição (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

TABELA VI

MEDIDAS UTILIZADAS PARA A INSERÇÃO SOCIAL DOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO RM

Avaliação multidimensional	DK, HR, IT, CY, LV, LU, PL, PT, RO, SI, FI, SE
Aconselhamento	EE, EL, FR, AT, PT, SI, SK, FI
Orientação para os serviços apropriados	EE, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SI, FI, SE

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Os serviços disponibilizados no âmbito dos programas de inserção variam de país para país, sendo que as categorias mais comuns são a saúde e o apoio para cuidados de

peessoas dependentes (principalmente de crianças). Contudo, outros serviços providenciados podem ser serviços sociais gerais, educação, habitação, apoio na gestão das finanças, entre outros (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

A avaliação de necessidades torna-se muito útil para os países que incorporam nos seus programas de RM planos de integração que consideram a componente da inclusão social (BE, IT, LU, PT, FI, SE), pois, considerando estas características dos beneficiários, as ações acordadas serão desenvolvidas no sentido de os encaminhar para os serviços mais apropriados, melhorando a situação individual para uma vida mais ativa e participativa na sociedade. Os JIA/IAP têm um papel chave na integração social dos beneficiários, combinando a inserção laboral com a provisão de serviços sociais para responder às necessidades específicas dos beneficiários dos programas de RM, através da responsabilização não apenas do beneficiário, mas também das entidades provedores desses serviços (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

4.3. Rigor na participação dos programas de inserção

Todos os Estados-Membros definem como obrigatória a participação nos programas de inserção, sendo que na maioria deles esta obrigatoriedade é referente apenas à componente de inclusão laboral e apenas um pequeno grupo dos países da UE consideram ambas as componentes como obrigatórias na participação dos programas de inserção. Deste modo, quando esta obrigação não é cumprida de acordo com o pretendido, na maioria dos países, os beneficiários podem ser alvos de sanções. Por vezes, é apenas considerada a cooperação com a inclusão laboral como critério para as respetivas sanções, mas também em vários países se considera o programa de integração na sua totalidade, considerando também o cumprimento das medidas de inclusão social para a aplicação de sanções (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

Apenas três Estados-Membros não aplicam qualquer tipo de sanções quando os beneficiários não cumprem com os programas de integração. Contudo, os restantes aplicam sanções de diversas formas nestes contextos e estas formas estão enunciadas na Tabela VII (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b). De forma geral, os Estados-Membros procuram não aplicar sanções nem demasiado leves, credibilizando as medidas requeridas nos programas de inserção, nem demasiado rígidas, para não

prejudicar mais as pessoas que passam por dificuldades e não dificultar a execução das ações acordadas. Por isso, nalguns casos, para evitar sanções imediatas, são tomadas ações corretivas, antes de serem aplicadas sanções monetárias, para auxiliar os beneficiários a cumprirem as medidas impostas, como por exemplo, providenciar melhor aconselhamento ou avaliações para rever a situação individual do beneficiário, reajustando se necessário um plano de ação para lidar com a situação (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

TABELA VII

SANÇÕES APLICADAS NOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO RM

Suspensão do benefício em caso de não cooperação com o programa de inserção	BE, DK, FR, IT, PT
Exclusão do benefício em caso de não cooperação com o programa de inserção	BG, CZ, SI
Redução do benefício em caso de não cooperação com a inserção laboral	DE, EE, NL, AT, SK, FI, SE
Suspensão do benefício em caso de não cooperação com a inserção laboral	HR, CY, LV, LU, MT, PL
Exclusão do benefício em caso de não cooperação com a inserção laboral	EL, HU, RO
Países que não aplicam sanções	IE, ES, LT

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Em relação aos benefícios providenciados nos programas de inserção do RM, distingue-se os países da UE em dois grandes grupos (Tabela VIII). No primeiro grupo, estão aqueles que permitem a possibilidade de incluir serviços essenciais de outras áreas ou de combinar com outros serviços adicionais que cada país tem disponíveis e que os beneficiários estão elegíveis. E, no segundo grupo, encontram-se os países que, no respetivo programa de inserção de RM, incluem serviços essenciais que auxiliam na integração dos beneficiários (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

TABELA VIII

PROVISÃO DE BENEFÍCIOS NOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO RM

Países que permitem combinar o RM com outros serviços essenciais	BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, LU, HU, NL, PL, SI, FI
Países que incluem serviços essenciais no seu programa de inserção	CZ, DK, DE, IT, CY, LV, LT, MT, AT, PT, RO, SK, SE

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Acerca dos serviços essenciais específicos que os países providenciam no âmbito dos programas de inserção do RM (Tabela IX), segundo o Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b), uma parte dos Estados-Membros não especifica serviços essenciais, embora comunique a sua disponibilidade. Isto acontece porque a descrição da provisão de serviços a nível legislativo não é feita da mesma forma entre todos os Estados-Membros e nalguns casos esta descrição não é efetuada de forma específica, sendo apenas declarada a existência de serviços, no âmbito do RM. No entanto, a maioria dos países concede aconselhamento/apoio social, que permite orientação para os serviços apropriados às necessidades dos beneficiários. Alguns destes serviços são: aconselhamento/apoio financeiro e de dívidas; assistência a saúde e apoio psicológico; assistência para habitação (e.g. abrigos de emergência); assistência para cuidados com crianças e de longa duração; assistência à educação e programas de aprendizagem (e.g. línguas); transporte social; e serviços domésticos e ajuda com necessidades materiais.

TABELA IX

SERVIÇOS ESSENCIAIS INCLUÍDOS/COMBINADOS COM OS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO
RM

Aconselhamento, apoio social e orientação	BE, CZ, DK, EE, FR, CY, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, FI, SE
Aconselhamento/apoio financeiro e de dívidas	BE, EE, FR, NE, PT, SE
Assistência a saúde	BE, DK, FR, HR, LU, HU, NL, PT, FI
Apoio psicológico	HU, MT, NL
Assistência para habitação	BE, CZ, EE, FR, NL, PL, PT
Assistência para cuidados com crianças e de longa duração	DK, EE, HR, CY, HU, NL, PL, PT
Assistência à educação e programas de aprendizagem	NL, PT, FI
Transporte social	EE, FR, HR
Serviços domésticos e ajuda com necessidades materiais	EE, HU, PT, SK
Países que não especificam os serviços essenciais disponibilizados	BG, DE, EL, ES, IT, LV, LT

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Um benefício específico que vale a pena destacar trata-se do complemento para habitação (Tabela X). De acordo com Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b), sete países não apresentam nenhuma possibilidade de incluir um complemento para a habitação, mas outro grupo de países da UE apresenta essa possibilidade de incluir ou de combinar com um benefício de complemento para habitação já existente com o programa de RM. Contudo, doze Estados-Membros incluem nos respetivos programas de rendimento um benefício correspondente ao complemento de habitação para todos os beneficiários que tenham essa necessidade.

TABELA X

COMPLEMENTO PARA HABITAÇÃO NOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO RM

Países que não incluem um complemento para habitação	EL, ES, IT, CY, LU, HU, RO
Países que permitem combinar o benefício do RM com um complemento para habitação	BE, BG, IE, FR, LT, NL, AT, SI
Países que incluem nos seus programas de inserção de RM um complemento para habitação	CZ, DK, DE, EE, HR, LV, MT, PL, PT, SK, FI, SE

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Relativamente ao tempo limite dos programas de inserção do RM, para a maior parte dos Estados-Membros, não existe uma duração específica do benefício e este é, geralmente, renovado mediante uma avaliação e verificação das condições de elegibilidade. Contudo, outros países estabelecem um tempo limite para o benefício do RM, apesar de ser possível a sua renovação, consoante as condições de elegibilidade se continuem a verificar. Por exemplo, existe a duração limite de um mês para a Estónia, a Finlândia e a Suécia, de 3 meses para a França e a Letónia, de 6 meses para a Grécia, de 12 meses para o caso de Portugal e de 18 meses para a Itália e a Eslováquia (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

Assim, no que concerne a renovação do programa de inserção de RM (Tabela XI), um grande grupo de países admite uma renovação do benefício sempre que as condições verificarem que os beneficiários estão elegíveis, sendo que, na generalidade destes países qualquer mudança na situação dos indivíduos deve ser reportada imediatamente. Contudo outros países da UE, avaliam as condições dos beneficiários mensalmente e renovam o benefício nas situações apropriadas. Também existem casos em que esta revisão de condições é feita numa frequência trimestral, bianual ou anual. No caso específico da Itália, esta revisão é executada após 18 meses e o programa pode ser renovado após um mês de suspensão (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

TABELA XI

RENOVAÇÃO E REVISÃO DAS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE DOS PROGRAMAS DE
INSERÇÃO DO RM

Países que renovam o RM sempre que as condições de elegibilidade se verificarem	BG, DK, DE, IE, HR, LU, NL, AT, PL, PT, SI, SK
Países que revêm as condições de elegibilidade mensalmente	CZ, EE, CY, FI, SE
Países que revêm as condições de elegibilidade trimestralmente	FR, LV, LT
Países que revêm as condições de elegibilidade bianualmente	EL, HU, RO
Países que revêm as condições de elegibilidade anualmente	BE, ES, MT

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

4.4. Monitorização e avaliação

A monitorização e avaliação são instrumentos de políticas públicas, que permitem analisar a eficácia e eficiência da respetiva medida e, neste caso contribuem também para identificar as formas mais convenientes de ajudar os beneficiários a entrar no mercado de trabalho e a progredir na sua inclusão social (Crepaldi et al., 2017).

Um dos aspetos fundamentais para uma boa monitorização e avaliação consiste na adoção de uma abordagem integrada entre as entidades responsáveis pela provisão dos serviços necessários para os programas de inserção do RM. Isto implica a cooperação e coordenação entre todas as partes envolvidas, incluindo, nomeadamente, PES, instituições de segurança social, instituições de formação, serviços sociais, e administrações públicas municipais e locais. Todas estas instituições devem colaborar para fornecer os serviços necessários diferenciados, formar parcerias, avaliar e comunicar as necessidades conjuntas, monitorizar as estruturas criadas, entre outros (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

Para que esta integração se verifique, é necessário ainda que estas instituições se responsabilizem pela recolha e gestão de dados e que exista uma interligação entre as bases de dados disponíveis, tornando-os uniformes e permitindo a sua homogeneidade, bem como a sua comparabilidade a todos os níveis. Deste modo, torna-se imprescindível

recorrer a sistemas de tecnologia da informação em todas as entidades responsáveis pelo programa de RM, para garantir uma monitorização eficaz e eficiente e possibilitar a avaliação do progresso do programa (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

No que diz respeito à monitorização dos programas de inserção do RM, segundo o Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b), os países que se demonstram mais fortes neste âmbito (BE, DK, DE, FR, LU, NL, PL, SI, FI) têm em atenção vários aspetos e desempenham diferentes tarefas, que garantem uma monitorização regular e satisfatória dos seus programas, tais como (Tabela XII): a recolha e publicação regular de dados estatísticos e de relatórios detalhados dos programas; o incentivo à cooperação, coordenação e integração das várias entidades responsáveis nos programas de inserção, por exemplo, através do auxílio do desenho de planos de ação para a execução do programa de inserção; e a consideração não só da vertente quantitativa, mas também qualitativa, na monitorização, contribuindo para uma melhor compreensão de cada caso e demonstrando a relevância da inclusão social, que não é sempre quantificável.

TABELA XII

PONTOS FORTES DA MONITORIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO RM

Recolha e publicação regular de dados estatísticos e relatórios	BE, DK, DE, FR, PL, SI
Incentivo à cooperação, coordenação e integração das várias entidades parceiras	DK, LU, FI
Definição de planos de ação	NL
Integração da uma dupla vertente quantitativa e qualitativa	BE, FR, LU, NL, PL, SI, FI

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Porém, de acordo com o Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b), a maioria dos Estados-Membros tem um desempenho fraco no que concerne a monitorização. Os principais pontos fracos que justificam este desempenho insuficiente são, nomeadamente (Tabela XIII): o foco da monitorização apenas nos critérios básicos de elegibilidade dos beneficiários; a fraca logística dos dados e irregular e insuficiente recolha e publicação de dados e relatórios; os ineficientes sistemas de cooperação,

coordenação e integração das entidades responsáveis; e a fraca disponibilidade de informação sobre este critério dos programas de inserção.

TABELA XIII

PONTOS FRACOS DA MONITORIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO DO RM

Foco nos critérios de elegibilidade	EE, IE, HR, CY, LV, PT, RO, SE
Fraca logística de dados e publicação de relatórios irregular e insuficiente	BG, CZ, EE, IE, ES, HR, CY, LV, LT, HU, PT, RO, SE
Ineficiências na cooperação, coordenação e integração das entidades parceiras	BG, EL, ES, LT, AT
Informação indisponível sobre a monitorização	IT, LT, MT, SK

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b)

Em relação à avaliação dos programas de inserção da política do RM, é neste critério que a maioria dos países falha por completo, não realizando qualquer tipo de avaliações, que verificassem o cumprimento das intenções e objetivos estabelecidos inicialmente e que pudessem conduzir à identificação de ineficiências dos programas e, por sua vez, a possíveis soluções. Apenas seis países (BE, DK, FR, LU, NL, FI) realizam algum tipo de avaliações. Na Bélgica, são realizadas avaliações qualitativas que são publicadas regularmente, tal como na França, onde são avaliadas as políticas definidas no âmbito do programa de RM, através de relatórios regulares e detalhados. No caso da Dinamarca, estas avaliações são efetuadas a partir de comparações entre os municípios. No Luxemburgo, consideram-se todos os processos do programa de inserção para a avaliação e, nos Países Baixos, estas avaliações permitem o desenho de um plano de ação que tem em conta não só os aspetos quantitativos do programa de RM, como também os fatores qualitativos. Já na Finlândia, são realizadas avaliações no fim de cada governo (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

No que diz respeito às estruturas de integração, cooperação e coordenação entre as instituições responsáveis, que se revela um dos obstáculos mais predominante à monitorização dos programas de RM, os principais problemas decorrem da existência de uma grande variedade de modelos de integração de serviços adotados pelos Estados-Membros, com tipos de organização e provisão de serviços diferentes, bem como diversas

estruturas de monitorização dos programas de RM (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

A questão relativa à partilha de dados é um grande obstáculo à coordenação entre as entidades e, por sua vez, à monitorização e avaliação, identificando-se vários problemas relacionados, tais como: as dificuldades relativas à legislação de proteção de dados, a grande quantidade de partes envolvidas nos programas de RM, a falta de meios para a recolha e comunicação dos dados e, por fim, algumas imprecisões e lacunas nos dados recolhidos. Neste âmbito, verifica-se que o processo de encontrar e utilizar as bases de dados que a maioria dos países constrói, segundo algum sistema de recolha de dados, é bastante difícil, sendo que em muitos dos casos (BE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, IT, LV, LT, LU, NL, SI, FI, SE) estes dados estão apenas disponíveis em relatórios periódicos regulares sobre o processo de implementação dos programas de RM (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

Além dos problemas relatados acerca da monitorização, o critério mais fraco, para todos os países da UE, nos programas de RM é a avaliação. Apesar da recolha de dados e partilha entre as entidades, raros são os casos em que é avaliado o impacto deste benefício e as mudanças de políticas do RM. A avaliação dos programas de RM seria muito útil para explicar várias ineficiências, como por exemplo a pouca recolha de informação relativa à não utilização do benefício pela população que estaria elegível, bem como para perceber se o programa está a funcionar segundo os objetivos estabelecidos. Assim, ainda é necessário um desenvolvimento considerável nas componentes de monitorização e avaliação, através de infraestruturas de recolha e gestão de dados mais sofisticadas (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

5. A COMPONENTE DE INSERÇÃO SOCIAL NO RSI EM PORTUGAL

Portugal é um dos países da EU que dá mais ênfase à componente da inserção social no seu programa de inserção do RSI, cumprindo com a abordagem multidimensionalidade necessária no combate à pobreza e exclusão social, através, principalmente da elaboração do contrato de inserção, que serve como guia não só para a inserção laboral dos beneficiários, como também para a inserção social. Por isso, neste capítulo pretende-se aprofundar o conhecimento sobre o programa de inserção do RSI, percebendo como é que a componente de inserção social é considerada, bem como identificando os aspetos a melhorar na execução do programa.

5.1. O programa de inserção

O RSI apresenta uma dupla vertente que assenta no apoio pelo rendimento, gerindo as dificuldades que os beneficiários poderão estar sujeitos, e a promoção de inclusão social. Por isso, para garantir os recursos suficientes, que auxiliem nas necessidades básicas e possibilitem a integração laboral e social dos beneficiários, o programa de inserção português consolida-se através de um contrato de inserção. O contrato de inserção é acordado entre o agregado familiar e o NLI correspondente e estabelece um conjunto de medidas, distribuídas ao longo de um período e definidas segundo o contexto do agregado familiar, cujo intuito é guiar o beneficiário para a sua inserção laboral/ocupacional (e.g. formação profissional) e social (e.g. ação social, saúde, educação ou habitação). Assim, o programa de inserção português interliga a inserção laboral e a inserção social, não considerando possível a primeira sem a segunda, elaborando ações a ser cumpridas, tendo em conta as características e condições dos beneficiários, promovendo a sua ativação, participação e autonomia na sociedade (MTSSS, 2019).

Deste modo, no sentido de promover a inclusão laboral e/ou ocupacional dos beneficiários em idade ativa do RSI são desenhadas diversas medidas, no âmbito do contrato de inserção. Em primeiro lugar, é obrigatória a inscrição no PES, não distinguindo necessariamente os beneficiários do RSI dos restantes grupos de indivíduos em situação de desemprego, e é elaborado um plano de emprego individual. Através deste plano, são executadas medidas de carácter laboral tais como a “aceitação de trabalho ou de formação profissional”, o “cumprimento de ações de orientação vocacional, de

formação e reabilitação profissional”, a “participação em programas de ocupação (...) que favoreçam a inserção no mercado de trabalho”, ou “incentivos à criação de atividades por conta própria ou à criação do próprio emprego”. Existem exceções para aqueles que, por algum motivo, apresentam uma incapacidade temporária para o trabalho, nomeadamente, em casos de problemas de saúde, ou de prestação de cuidados primários informais reconhecidos pela Segurança Social (Lei nº 13/2003).

As medidas tomadas no sentido da inclusão social são definidas segundo a multidimensionalidade inerente. A abordagem utilizada consiste na validação das competências escolares, profissionais ou de formação, de modo a identificar as necessidades sociais dos beneficiários e a posteriormente definir as ações a incorporar no contrato de inserção, para promover a inclusão social. As várias medidas que podem ser definidas à luz deste contrato, no âmbito da inclusão social, integram-se em diversas áreas, tais como a ação social, a saúde, a educação, ou a habitação. Alguns exemplos são a “frequência de sistema de educativo ou de aprendizagem”, o “cumprimento de ações de prevenção, tratamento e reabilitação na área da toxicodependência”, o “desenvolvimento de atividades no âmbito das instituições de solidariedade social”, a “utilização de equipamento de apoio social” e o “apoio domiciliário” (Lei nº 13/2003).

Outros serviços associados ao contrato de inserção que os indivíduos também podem beneficiar dizem respeito à assistência na saúde (e.g. “ações de prevenção primária”, “consultas de medicina familiar” e “acompanhamento intensivo em situação de doença”), assistência à habitação (através da regularização da situação em questão, da procura de habitação ou do arrendamento público), apoio com cuidados a crianças e de longa duração e assistência à educação e programas de aprendizagem (MTSSS, 2019).

Não obstante, apesar de o RSI servir como instrumento para combater a intensidade da pobreza em Portugal, nem todos os indivíduos que se encontram em situação de risco de pobreza e exclusão social são abrangidos pela medida do RSI. Observando a Tabela XIV, a média da proporção da população residente em risco de pobreza e exclusão social abrangida pelo RSI (%) entre 2018 e 2022 é de 12,2%, não se verificando variações significativas, o que significa que muitos indivíduos elegíveis para receber o RSI não estavam a receber este benefício. Apesar de não existirem estatísticas da taxa de *non-take-up* em Portugal, esta percentagem tão reduzida pode indicar que uma

parte da população que se encontra nestas condições de vida vulneráveis não reclamam o seu direito ao benefício. No que concerne a prestação de referência do RSI em relação ao valor do limiar de risco de pobreza, observa-se um desfasamento considerável, em que, nos últimos anos, o valor do limiar de risco de pobreza tem tido um aumento superior, comparando com o valor da prestação de RSI – em 2018, esta relação representava 37,2% (Cantante et al., 2020).

TABELA XIV

DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE A POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA E EXCLUSÃO
SOCIAL EM PORTUGAL

	Beneficiários do RSI (milhares)*	Proporção da população residente em risco de pobreza ou exclusão social (Europa 2030) (%)*	População residente (milhares)*	População em risco de pobreza ou exclusão social (milhares)	Proporção da população residente em risco de pobreza e exclusão social abrangida pelo RSI (%)	Média da Proporção da população residente em risco de pobreza e exclusão social abrangida pelo RSI (%) entre 2018 e 2022	Proporção dos beneficiários do RSI em relação à população residente (%)
2011	448		10559			12,20%	4,25%
2012	421		10504				4,01%
2013	360		10444				3,45%
2014	321		10395				3,09%
2015	296		10369				2,85%
2016	288		10344				2,78%
2017	288		10336				2,79%
2018	282	21,6	10333	2232	12,65%		2,73%
2019	267	21,1	10375	2189	12,21%		2,58%
2020	258	20	10394	2079	12,41%		2,48%
2021	262	22,4	10421	2334	11,23%		2,52%
2022	263	20,1	10467	2104	12,48%		2,51%

Fonte (*): Instituto Nacional de Estatística, 2023

O programa de inserção do RSI apresenta um carácter obrigatório em toda a sua extensão, o que significa que não só as condições de elegibilidade devem ser respeitadas e comunicadas aquando qualquer mudança, como também as medidas acordadas, no contrato de inserção, relativas às inclusões laboral e social devem ser cumpridas por todos os membros do agregado familiar. Ainda, o contrato de inserção é um elemento obrigatório no programa de inserção do RSI e, por isso, deve ser assinado por todos os membros, em idade ativa, do agregado familiar. Caso as condições mudem, o benefício deve ser ajustado, suspenso ou mesmo terminado e caso algum membro do agregado familiar não assine o contrato de inserção, são aplicadas penalidades, que podem incluir

a rejeição do pedido de RSI e a impossibilidade de submeter um novo pedido durante um período de 24 meses, consoante quem rejeitou a assinatura do contrato (Lei nº 13/2003).

Em Portugal, o tempo limite estipulado para o RSI é de 12 meses, com possibilidade de renovação, caso as condições de atribuição se verifiquem (Lei nº 13/2003). Segundo dados da Segurança Social (2023), em 2022, a duração média de permanência no RSI foi de cerca de 37 meses, tendo vindo a aumentar desde 2004, à exceção do período entre 2015 e 2018. E, de acordo com MTSSS (2019), as principais razões pelo término da medida, na maioria dos casos, são a alteração de rendimentos, decorrente da alteração da composição do agregado familiar e/ou integração no mercado de trabalho, e o incumprimento do programa de inserção.

Em relação à monitorização e avaliação dos programas de inserção do RSI, Portugal apresenta um desempenho fraco. A monitorização consiste apenas na fiscalização, por parte de uma entidade gestora competente, das condições de atribuição, do cumprimento do contrato de inserção e da aplicação do RSI. A nível legislativo não são estipuladas quaisquer informações acerca da gestão, recolha e publicação de dados nem relatórios sobre o funcionamento da medida, tal como sobre métodos de avaliação da execução do RSI. Quanto à cooperação entre as partes envolvidas, ainda que existam diversos tipos de instituições responsáveis pela implementação dos programas de inserção, a coordenação de todas as entidades parceiras está legislada através de protocolos nacionais e a provisão é, por vezes, delegada a agências privadas de solidariedade social (Lei nº 13/2003).

5.2. Sugestões de medidas com vista à melhoria dos programas de inserção

O programa de inserção do RSI apresenta alguns pontos fortes a evidenciar, nomeadamente a existência de um contrato de inserção e a multidimensionalidade do programa de inserção. Os planos/acordos/contratos de integração são um instrumento comum na inserção laboral não só dos beneficiários, mas também de qualquer cidadão em situação de desemprego, pelo que o contrato de inserção do RSI se torna bastante útil. Nestes contratos, procede-se a uma avaliação detalhada da situação dos indivíduos, estabelecendo-se medidas e providenciando-se serviços que auxiliam o retorno ao mercado de trabalho. E, em relação à inclusão social são definidas ações que permitem uma melhoria das várias áreas de vida dos beneficiários, atendendo à

multidimensionalidade das necessidades sociais dos beneficiários. Com a orientação proporcionada através dos contratos de inserção e a consideração dos vários fatores que podem colocar um indivíduo numa situação de pobreza e exclusão social, é possível promover um caminho de empoderamento e de melhoria das capacidades dos beneficiários, levando a uma sociedade mais desenvolvida, autónoma e participativa.

No entanto, existem aspetos a melhorar no programa de inserção do RSI. Segundo o estudo do MTSSS (2019), verifica-se uma insuficiência de recursos nas áreas de inserção, em que os recursos existentes não são os mais apropriados às necessidades dos beneficiários. Sendo a pobreza um problema com múltiplas dimensões, o seu combate deve variar consoante a situação de cada beneficiário, pelo que os recursos correspondentes a todas as áreas de inserção (Educação, Formação Profissional, Emprego, Saúde, Ação Social e Habitação) são essenciais para o auxílio prestado através desta medida, de modo a promover a autonomia pretendida. As principais causas identificadas para este problema consistem na falta de investimento na inserção social, principalmente por parte das entidades locais, que conduz ao desajustamento entre os recursos existentes e aqueles mais apropriados à inserção social dos beneficiários, e a imprecisão da função dos técnicos, que tanto deve ser o aconselhamento e a transmissão de informação, como também a fiscalização dos rendimentos e dos acordos de inserção (MTSSS, 2019).

Para resolver este problema o foco deve estar, tal como afirma a MTSSS (2021), em *“assegurar o acesso das populações mais vulneráveis aos serviços públicos ou apoiados/regulados pelo sistema de proteção social”*. Por isso, é importante reconhecer a diversidade de contextos de pobreza e exclusão social e proporcionar o acesso aos recursos necessitados, considerando-se todas as áreas de inserção do RSI e compensando os obstáculos existentes no acesso aos respetivos bens e serviços, através de uma política de mínimos sociais (e.g. eletricidade, transportes, habitação). Além disso, de forma a combater a imprecisão da função dos técnicos, uma solução passa por promover formação contínua aos membros responsáveis pela execução da política do RSI (profissionais e parcerias envolvidas), através de motivação, acompanhamento e instrução, de forma a compreender as nuances intrínsecas deste quadro, contrariando-se estereótipos e apoiando os beneficiários e territórios, atentando aos seus contextos e necessidades. Ainda, ao nível do trabalho em rede, é crucial que se verifique uma boa coordenação entre toda a Rede

Social, através da responsabilização de todas as entidades parceiras no cumprimento da missão relativa à inserção social dos beneficiários (MTSSS, 2019).

Em segundo lugar, um problema a destacar trata-se da provisão de recursos na execução da medida do RSI. Esta provisão é maioritariamente feita a nível territorial, através não só da Segurança Social, como também dos NLI, que são compostos por várias entidades públicas parceiras, das diversas áreas de inserção no RSI. Além disso, existem Protocolos, no sentido de auxiliar e contribuir para o processo de contratualização e acompanhamento dos programas de inserção, realizados com Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). Esta divisão de responsabilidades na implementação desta política entre várias entidades é, por vezes, considerada positiva, visto que estes intervenientes estão mais próximos das comunidades, permitindo um melhor conhecimento dos contextos dos beneficiários e uma maior flexibilidade na intervenção mais adequada a cada uma delas, beneficiando-se de diversas formas de atuação (MTSSS, 2019).

No entanto, a contribuição de diversas instituições para a execução do RSI implica um grande esforço ao nível da gestão de responsabilidades, da cooperação, da complementaridade de funções e de formas de intervenção, bem como da convergência de ideais e intenções. Porém, revela-se, no estudo realizado pelo MTSSS (2019), que esta componente da cooperação e articulação entre os serviços locais parceiros tem um desempenho muito fraco, em que a organização do trabalho é inexistente, o envolvimento, apoio e esforço por parte de alguns parceiros dos NLI demonstram-se insuficientes e o acompanhamento em alguns casos é irregular.

Desta forma, para melhorar a coordenação entre todos os níveis territoriais desta política, faz sentido, tal como é afirmado pelo MTSSS (2021), delinear as várias responsabilidades dos intervenientes na execução do RSI, centralizando a coordenação e uniformizando a implementação dos programas de inserção, tendo em consideração as diversas formas de intervenção para os contextos individuais dos beneficiários. Para isto, é sugerida também a formação de um órgão que tome estas responsabilidades, organizando, acompanhando e avaliando todo o processo de implementação desta

política, como era o exemplo da antiga Comissão Nacional do RSI³. E, ainda, deve ser incentivado um maior empenho no cumprimento das responsabilidades da parte dos parceiros dos NLI, tendo em conta um dos objetivos principais de promover a autonomia dos beneficiários (MTSSS, 2019).

Uma abordagem a considerar integrar no sistema de provisão de serviços e recursos trata-se das *one-stop-shops*, que consistem em locais onde são disponibilizados os vários serviços providenciados pelo programa de RM, com o intuito de contribuir no processo de desenvolvimento, acompanhamento e cumprimento dos planos de inserção, funcionando como um mecanismo facilitador do processo de integração dos beneficiários, bem como promovendo a coordenação entre as entidades públicas provedoras de serviços (Crepaldi et al., 2017). Alguns exemplos são a Finlândia, a Suécia, a França e os Países Baixos. Nestes casos, estas *one-stop-shops* são um tipo de provisão de serviços que existem em alguns municípios, para complementar o esquema de RM existente (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a & 2022b). Sabendo que, segundo o MTSSS (2019), uma das queixas dos beneficiários é a irregularidade do acompanhamento em alguns territórios, devido principalmente à distância aos serviços de segurança social, seria vantajoso implementar um sistema de *one-stop-shops* nestes territórios específicos, de forma a convergir todos os serviços necessários à inserção dos beneficiários e facilitar este processo.

Por fim, a componente da monitorização e avaliação, que tem um desempenho muito fraco em toda a implementação do RSI, comprometendo o sucesso de todas as outras componentes. Em estudos como o do MTSSS (2019), constata-se a insuficiência desta parte do programa, salientando-se a falta de informação e transparência, bem como a ausência de uma perspetiva que considere as várias dimensões sociais da inserção (e não apenas a inserção laboral), com critérios de avaliação não só quantitativos como também qualitativos e indicadores estatísticos comparáveis para a inserção social. Além disso, verifica-se que esta componente da avaliação, especificamente, é fortemente influenciada pelos ciclos políticos, que existem entraves no acesso a dados do Instituto de Segurança Social para trabalhos de investigação e que também não são solicitados

³ A Comissão Nacional do RSI, extinta em 2012 (Decreto-Lei nº 133/2012), era um órgão de consulta do Ministério da Segurança Social e do Trabalho com o objetivo de acompanhar e avaliar a concretização do RSI (Lei nº 13/2003).

trabalhos científicos regulares pelas autoridades responsáveis. Todos estes problemas de monitorização e avaliação impactam o desempenho de outras áreas do programa de RSI, uma vez que não são identificadas corretamente as fragilidades da execução do programa e, por sua vez, não são elaboradas melhorias com vista a uma maior eficiência e eficácia dos programas de inserção.

Deste modo, alguns pontos fortes, relativos à monitorização e avaliação nos países com um melhor desempenho nesta componente, podem ser úteis para melhorar o contexto português. A ideia principal que se retira destes casos é a realização de avaliações regulares conjugando os fatores não só quantitativos, mas também qualitativos do programa, através, por exemplo, da criação de equipas responsáveis por coordenar esta função e por definir os pontos fulcrais a serem avaliados. Neste caso, releva-se, novamente, a sugestão da MTSSS (2021) acerca da formação de um órgão como era a Comissão Nacional do RSI, que possa assumir estas responsabilidades de monitorização da implementação dos programas de inserção, bem como de criação e concretização de métodos de avaliação da medida. É recomendado também a elaboração de relatórios públicos periódicos (e.g. anualmente), que integram objetivos claros e planos de ação, bem como indicadores que permitam avaliar a implementação e desempenho da medida não só a um nível quantitativo, como também a nível qualitativo, reforçando a dupla vertente do RSI.

Estas medidas contribuem não só para contornar os condicionamentos relacionados com os ciclos políticos, mas também para a promoção de um sistema de informação que seja transparente, informativo e que permita desmistificar preconceitos e estigmas associados ao RSI e à pobreza e exclusão social, combatendo, por exemplo, o problema da falta de dados relativos à taxa de *non-take-up*. Contudo, importa mencionar que a utilidade destas avaliações depende não só da identificação de lacunas e problemas, mas também da determinação das respetivas soluções, que podem ser identificadas, por exemplo, através da comparação entre municípios, como foi referido no caso da Dinamarca, no capítulo anterior.

6. CONCLUSÃO

Neste trabalho, foi estudada a política pública do RM, definida pela UE, no âmbito de auxiliar no combate à pobreza e exclusão social. Este é um problema ainda atual e que afeta a vida dos cidadãos de diversas formas, pelo que um instrumento que considere as várias dimensões da pobreza e exclusão social tem uma grande importância no panorama das políticas públicas da UE. Desta forma, é criado o RM, um meio de último recurso, em casos de risco de pobreza e exclusão social, que é dividido numa prestação monetária, para fazer face às necessidades básicas, e um programa de inserção social, que serve de apoio para melhorar outras áreas das vidas dos beneficiários, como a saúde, a habitação, a educação, o emprego e formação profissional e a ação social.

A importância desta medida para o combate da pobreza e exclusão social na UE é enfatizada através de programas e direitos defendidos a nível europeu. Em primeiro lugar, a Estratégia Europa 2020, criada no início da última década, entre outras preocupações, estabelece a relevância do problema da pobreza e exclusão social, através de uma visão multidimensional, promovendo políticas de inclusão ativa, como é o RM, que considerem os vários contextos dos cidadãos que se encontram nestas situações, através da promoção de serviços sociais de qualidade e acessíveis. E, em segundo lugar, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais permitiu estabelecer a política do RM como um direito social de qualquer pessoa de garantir um nível de vida digno, através das prestações monetárias, e de permitir o acesso a serviços de apoio de qualidade, através dos programas de inserção social. Em Portugal, a política do RM – o RSI – também apresenta uma grande significância no combate à pobreza e exclusão social nomeadamente através da ENCP, criada para o período de 2021 a 2030 e que pressupõe uma visão multidimensional sobre o problema.

Respondendo às questões formuladas no primeiro capítulo, existe uma grande diversidade de abordagens quanto aos programas de inserção do RM, nos países da UE. Verificou-se que a maioria dos Estados-Membros recorre a planos/contratos/acordos de integração, para definir medidas que orientem os beneficiários para a sua inserção no mercado de trabalho e na sociedade. Apesar de ser valorizada a multidimensionalidade deste problema ao nível da UE, os países apresentam realidades diversas, o que leva a que determinadas áreas tenham mais importância nos respetivos programas de inserção. Neste caso, na maioria dos países, a componente da inserção social apresenta-se aquém do que

seria preferível para garantir a inserção social dos beneficiários e há um foco maior na componente da inserção laboral.

Quanto à análise do RSI, embora sejam avaliados como pontos fortes a existência de um contrato de inserção e a multidimensionalidade na abordagem utilizada, foram também identificadas lacunas no programa, nomeadamente a insuficiência de recursos para satisfazer as necessidades dos beneficiários, a ineficiência na provisão dos recursos, por dificuldades na cooperação entre as entidades responsáveis, e, por fim, o fraco desempenho na componente da monitorização e avaliação da medida, que repercute nas restantes partes do programa de inserção. Por isso, salientaram-se algumas medidas a tomar no sentido de resolver estas lacunas, tais como: a política de mínimos sociais; o investimento na formação dos profissionais e parcerias envolvidos; a definição de responsabilidades de todas as entidades envolvidas, promovendo a coordenação da Rede Social; a criação de um órgão responsável pela organização, acompanhamento e avaliação da implementação do RSI em todo o seu processo; a integração de *one-stop-shops* nas áreas onde se verifica mais dificuldades no acesso aos serviços necessários; e, por fim, a elaboração de relatórios públicos periódicos, integrando indicadores tanto quantitativos como qualitativos.

Importa salientar que está previsto no programa eleitoral do governo atual português (XXIII Governo Constitucional, 2022) a criação de uma prestação social única, que englobará um conjunto de prestações de cariz não contributivo, no sentido de combater o problema da pobreza e exclusão social, facilitando o acesso aos apoios necessários pelos indivíduos que se encontram neste contexto (Segurança Social, 2023b). Sendo o RSI (tal como o Complemento Social para Idosos) uma prestação não contributiva, haverá, ainda durante o período de governação do atual governo, uma alteração no processo de aceder e executar esta medida.

Foram sentidas algumas dificuldades no desenvolvimento deste trabalho. Apesar do estudo recente *The Minimum Income Report* (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a), a informação disponível sobre cada Estado-Membro apresentava algumas variações, sendo insuficiente nalguns casos. Além deste relatório, verificou-se a existência de poucos estudos detalhados sobre os programas de inserção do RM de cada país da UE, o que limitou a respetiva análise. No caso de Portugal, observa-se o mesmo,

com falta de estudos e relatórios sobre o modo de funcionamento dos programas de inserção do RSI, principalmente no que diz respeito à componente da inserção social. Por fim, sentiu-se uma grande dificuldade no acesso a estatísticas relacionadas com RM (tanto no caso europeu como no caso português), nomeadamente sobre a taxa de *non-take-up*, que permitiria ter uma melhor noção da perspectiva das pessoas que se encontram numa situação de risco de pobreza e exclusão social.

Finalmente, seguem-se algumas pistas para investigações futuras sobre o tema:

- Verificando-se várias ineficiências ao nível da implementação dos programas de inserção do RSI, seria útil a realização de um relatório extensivo sobre a execução destes programas em todo o país, incluindo a perspectiva dos beneficiários, de forma a identificar as principais ineficiências e as respetivas soluções. Isto também contribuiria para a implementação da futura prestação social única, para evitar ineficiências ao nível da integração dos beneficiários tanto no mercado de trabalho como na sociedade.
- Considerando o grande número de pessoas em situação de risco de pobreza e exclusão social em Portugal (e na maioria dos Estados-Membros), sugere-se a investigação de dados estatísticos, nomeadamente a taxa de *non-take-up*, com o intuito de perceber o contexto dos indivíduos elegíveis que não recebem o rendimento, bem como as respetivas razões, de modo a identificar formas de resolver este problema.
- Sendo a componente da monitorização e avaliação aquela que demonstra um desempenho mais fraco, seria vantajosa a realização de um estudo de modelos de monitorização e avaliação de políticas públicas, de forma a identificar formas de implementar ou melhorar esta componente em todos os países da UE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes Académicas

- Arnold, J., & Rodrigues, C. F. (2015). Reducing inequality and poverty in Portugal. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1258, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5jrw21ng3ts3-en>
- Baptista, I. & Cabrita, J. (2009). Portugal Regimes de Rendimento Mínimo. *CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social*
- Cantante, F., Almeida, T., Cruz, C. M., Estêvão, P., Carmo, R. M. & Silva, P. A. (2020). Rendimento social de inserção: Contributos para o conhecimento de uma prestação de último recurso. *CoLABOR* volume 02. DOI: 10.5281/zenodo.4604658
- Cantillon, B. & Van Den Bosch, K. (2000). Back to basics: The case for an adequate minimum guaranteed income in the active welfare state. *Centre for Social Policy. University of Antwerp (UFSIA)*.
- Capucha, L. (2004). Desafios da Pobreza. *Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa*. Lisboa.
- Cardoso, A. (2002). A Coordenação nas Políticas Sociais Activas: O Caso do Rendimento Mínimo Garantido em Portugal. *Cidades – Comunidades e Territórios, Volume 4*, 83-98
- Crepaldi, C., Da Roit, B., Castegnaro, C., Pasquinelli, S., Eydoux, A., Gonzales, E., Greve, B. & Messini, D. (2017). Minimum Income Policies in EU Member States. *Parlamento Europeu*. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/92122>
- Frazer, H., Marlier, E. (2016a). Enhancing the potential contribution of minimum income schemes to a more Social Europe. *Politiche Sociali, Volume 3*, 519-536. DOI: 10.7389/84851
- Frazer, H., Marlier, E. (2016b). Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies. *Comissão Europeia*. DOI: 10.2767/860513
- Kazepov, Y. & Sabatinelli, S. (2006). Minimum income and social integration: Institutional arrangements in Europe. *International Labour Office*

- Peña-Casas, R., Ghailani, D., Sabato, S., Nicaise, I. (2013). Towards a European minimum income. *European Economic and Social Committee, No EESC/COMM/03/2013*
- Rodrigues, C.F. (2012). *Minimum income in Portugal: Changing the Rules in Times of Crisis*. Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), Departamento de Economia, Working Paper 5/2012.
- Rodrigues, E. V. (2010). O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção. *Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, Volume XX*, 191-230

Fontes Estatísticas

- Pordata. (2023). Taxa de intensidade de pobreza. *Pordata*. Disponível em: <https://www.pordata.pt/portugal/taxa+de+intensidade+da+pobreza-2360>
- Instituto Nacional de Estatística. (2023). Página Inicial - Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: <https://www.ine.pt/>

Fontes Legais

- Assembleia Geral da ONU (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris. Disponível em: <http://www.unicef.org>
- Comissão Europeia. (2022). Proposal for a Council Recommendation On adequate minimum income ensuring active inclusion. *Comissão Europeia*. Bruxelas.
- Comissão Europeia, Secretaria-Geral. (2018). European Pillar of Social Rights. *Publications Office*. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>
- Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022a). The 2022 Minimum Income Report. *Direção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Volume I*. DOI: 10.2767/37278
- Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b). The 2022 Minimum Income Report. *Direção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Volume II – Country Profiles*. DOI: 10.2767/701127

Decreto-Lei n° 133/2012, de 27 de junho. XIX Governo Constitucional. (2012).
Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

Lei n° 13/2003, de 21 de maio. Assembleia da República. (2003). Rendimento Social de
Inserção. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS). (2019). Rendimento
Mínimo em Portugal: 20 anos de RMG/RSI. *Gabinete de Estratégia e
Planeamento (GEP), Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
(MTSSS)*. Disponível em: [https://planapp.gov.pt/wp-
content/uploads/2023/01/Estudo-4.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Estudo-4.pdf)

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS). (2021). Estratégia
Nacional de Combate à Pobreza. *Ministério do Trabalho, Solidariedade e
Segurança Social (MTSSS)*

Nações Unidas. (s.d.). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

Portaria n°257/2012, de 27 de agosto, do Ministério da Solidariedade e da Segurança
Social. Diário da República: I Série, n° 165/2012. Disponível em:
www.diariodarepublica.pt

Portugal 2030. (s.d.). O que é Portugal 2030? Disponível em: [https://portugal2030.pt/o-
portugal-2030/o-que-e-o-portugal-2030/](https://portugal2030.pt/o-portugal-2030/o-que-e-o-portugal-2030/)

Presidência do Conselho de Ministros. (2021, 29 de dezembro). Resolução do Conselho
de Ministros n.º 184/2021. *Diário da República, 1.ª série, N.º 251*, p. 19.
Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2021/12/25100/0001900030.pdf>

Segurança Social. (2022). Rendimento Social de Inserção. Disponível em:
<https://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>

Segurança Social. (2023a). Estatísticas Rendimento Social de Inserção Dados Anuais.
Disponível em: [https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-
/asset_publisher/GzVIhCL9jqf9/content/rendimento-social-de-inserc-
8?filter=anual](https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVIhCL9jqf9/content/rendimento-social-de-inserc-8?filter=anual)

Segurança Social. (2023b). Prestações Automáticas. Disponível em: <https://www.seg-social.pt/clic-prestacoes-automaticas>

XXIII Governo Constitucional. (2019). Programa do XXIII Governos Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23>

XXIII Governo Constitucional. (2022). Programa do XXIII Governo Constitucional. XXIII Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>