



**Universidade de
Aveiro
2012**

Departamento de Ciências Sociais, Políticas
e do Território

**DANIEL
FERNANDES
SERRA**

ANÁLISE COMPARATIVA DO RSI NO CONTEXTO DA CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica dos Doutor. José Manuel Moreira, professor catedrático, e Doutor. André Azevedo Alves, professor auxiliar convidado, ambos do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

O Júri

Presidente

Doutora Maria Cristina Nascimento Rodrigues M. A. Sousa Gomes
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

Doutor Américo Manuel dos Santos Carvalho Mendes
Professor Associado da Universidade Católica Portuguesa

Doutor André Azevedo Alves
Professor Auxiliar Convidado da Universidade de Aveiro

Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Gostava de agradecer aos meus orientadores por toda a disponibilidade, apoio e contributos dados.

Agradeço também à minha esposa e ao meu irmão pelo apoio e incentivo que me deram.

palavras-chave

Rendimento Social de Inserção, desemprego, políticas sociais, Segurança social, estado social, exclusão social.

resumo

Este trabalho decorre da constatação da Existência de uma anomalia que se verifica na distribuição geográfica dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI), em que a percentagem de beneficiários no Porto é mais do dobro da que ocorre em Lisboa.

Vamos analisar, de forma comparada, uma série de dados do RSI e indicadores demográficos, económicos e sociais destas duas regiões, por forma a encontrar possíveis justificações para esta aparente anomalia.

As possíveis justificações prendem-se com o desemprego, aspectos processuais, questões familiares e diferentes taxas de adesão à medida.

keywords

Social Integration Benefit, unemployment, social policies, Welfare system, Welfare state, social exclusion.

abstract

The present work deals with an anomaly verified in the geographic distribution of the Social Integration Benefit's (RSI) beneficiaries', in Portugal: the percentage of RSI's beneficiaries in Porto is more than the double of the percentage verified in Lisbon.

A compared analysis of a range of RSI data and demographic, economic and social indicators of the two regions is presented in this project, in order to find possible justifications for this potential anomaly.

Possible justifications are connected with unemployment, procedural practices, family issues and different enrolment rates to the RSI.

Índice

1. Introdução.....	1
2. Questão de investigação, metodologia e estrutura da tese.....	3
3. Estado de Bem-Estar	5
3.1. Origens do Estado de Bem-Estar.....	7
3.2. Configuração e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar.....	14
3.3. A crise do Estado de Bem-Estar	21
4. O estado providência em Portugal.....	27
4.1. Assistência e mutualismo	28
4.2. Seguros sociais obrigatórios	31
4.3. Abertura aos ideais da segurança social	34
4.4. Dados financeiros dos últimos 30 anos.	36
5. Rendimento Social de Inserção	40
5.1. Uma nova filosofia de política social	40
5.2. Criação do Rendimento social de Inserção em Portugal	42
5.3. O Rendimento Social de Inserção	44
5.4. Principais críticas que são apontadas ao RSI	49
6. Desigualdades na distribuição geográfica do RSI	54
6.1. Caracterização do Rendimento Social de Inserção e dos seus beneficiários.....	60
6.1.1. Dados processuais	60
6.1.2. Beneficiários, titulares/agregados e montantes de RSI	62
6.1.3. Caracterização dos beneficiários	63
6.1.4. Caracterização dos titulares e dos agregados familiares	64
6.1.5. Componente de Inserção Social	66
6.2. Factores susceptíveis de influenciar o recurso ao Rendimento Social de Inserção..	67
6.2.1. Dados demográficos.	67
6.2.2. Dados de educação	73
6.2.3. Dados de desemprego	75
7. Resposta à questão de investigação.	80
8. Conclusão	83
9. Referências bibliográficas	85

Índice de quadros

Quadro 1 Data de introdução das principais políticas sociais em alguns países	11
Quadro 2 Transferências Sociais nos países da OCDE, 1880-2001, em percentagem do PIB	19
Quadro 3 Evolução da despesa social nos países da OCDE.....	37
Quadro 4 Evolução da despesa com pensões nos países da OCDE	38
Quadro 5 População e beneficiários de RSI por distritos.....	55
Quadro 6 População e beneficiários de RSI por concelho do grande Porto e grande Lisboa.....	57
Quadro 7 Dados de execução do RSI.....	60
Quadro 8 Motivos de arquivamento	60
Quadro 9 Número de prestações cessadas e beneficiários regressados.....	61
Quadro 10 Beneficiários, titulares/agregados e montantes de RSI	62
Quadro 11 Distribuição etária dos beneficiários de RSI	63
Quadro 12 Principais fontes de rendimento dos beneficiários com outros rendimentos.....	63
Quadro 13 Titulares de RSI por sexo	64
Quadro 14 Distribuição etária dos titulares de RSI	64
Quadro 15 Tipologia dos agregados familiares de RSI.....	64
Quadro 16 Dimensão dos agregados familiares de RSI	64
Quadro 17 Valor Médio dos Rendimentos, por Agregado Familiar e Tipo de Família.....	65
Quadro 18 N° de Acordos de Inserção Assinados e N° de Beneficiários Abrangidos	66
Quadro 19 Acções de Inserção Frequentadas, por Áreas	66
Quadro 20 População residente por sexo e faixa etária.....	67
Quadro 21 População e beneficiários com menos de 65 anos.....	69
Quadro 22 Taxas de nupcialidade e divórcio	69
Quadro 23 Número de elementos do agregado familiar.....	70
Quadro 24 Tipos de agregado familiar	70
Quadro 25 Percentagem da população por nível de escolaridade mais elevada e por sexo.....	73
Quadro 26 Taxa de retenção e abandono escolar	73
Quadro 27 Desempregados por sexo, duração e tipo de desemprego.	75
Quadro 28 Desempregados por faixa etária	75
Quadro 29 Desempregados por nível de escolaridade.....	75
Quadro 30 Desempregados e beneficiários de subsídio de desemprego.....	76
Quadro 31 Desemprego por regiões	77
Quadro 32 Desemprego e RSI por distrito	77

1. Introdução

No contexto actual de crise internacional - muito marcada pelo elevado défice das contas públicas - mostra-se essencial controlar a despesa e, essencialmente, gastar os recursos existentes de forma económica, eficaz e eficiente (Alves, 2011).

Deste modo, é cada vez mais importante perceber como são gastas as verbas públicas, detectar anomalias na despesa e investigar as causas dessas anomalias.

Quando se pensa em despesas públicas, uma das rubricas que de imediato surge em mente é a relativa às prestações sociais. Embora haja prestações sociais com maior importância em valor, uma das que o governo português mais refere pretender reduzir diz respeito ao Rendimento Social de Inserção (RSI), já que existe a ideia generalizada na sociedade de que muitos dos beneficiários desta prestação não deveriam ter direito à mesma.

Enquanto funcionário do Instituto da Segurança Social, I. P. lido diariamente com a análise dos valores de prestações sociais.

Ao analisar o valor das prestações por distrito, verifica-se que existe uma correlação forte com a população aí existente; é o caso, nomeadamente, das prestações por doença, do abono de família, e do subsídio de desemprego, etc. Contudo, tal relação é mais fraca quando analisamos o rendimento social de inserção.

A esse respeito, é particularmente saliente o caso do distrito do Porto, que evidencia um comportamento anormal, tendo uma taxa de beneficiários de RSI duas vezes superior à média nacional.

Mais ainda, apesar deste distrito ter menos população que o de Lisboa, o número de beneficiários do RSI no Porto é superior, traduzindo-se numa taxa de beneficiários mais do dobro. Se analisarmos apenas o concelho do Porto em comparação com o de Lisboa, o resultado é semelhante. Esta anomalia é mais surpreendente visto que estamos a comparar concelhos e distritos com muitas semelhanças. É sabido que Lisboa tem um rendimento

per capita superior; contudo, tal diferença não parece ser suficiente para justificar o que ocorre com a prestação do RSI.

Tendo em conta a existência desta anomalia, bem como a importância do RSI na sociedade portuguesa e na despesa pública, considereei que seria interessante debruçar-me sobre esta temática, por forma a procurar descobrir quais os motivos que justificam esta anomalia.

Este estudo permitirá também caracterizar melhor os beneficiários desta prestação, o que é importante para uma eventual melhoria da eficácia e eficiência desta medida.

2. Questão de investigação, metodologia e estrutura da tese

O nosso objectivo final é identificar os factores que levam a que o RSI tenha um peso no Porto muito superior ao do resto do país.

Sendo a realidade nacional bastante diversa de região para região, não é conclusivo compararmos o Porto com a média nacional.

Deste modo, tendo em conta que O Distrito/cidade do Porto e de Lisboa são duas realidades com mais semelhanças do que diferenças e que o Porto tem uma taxa de beneficiários de RSI mais do dobro da que se verifica em Lisboa, vamos procurar neste trabalho perceber o que origina tais diferenças.

Sendo assim, a principal questão de investigação a que pretendemos responder com este estudo é:

Quais os factores que explicam que o distrito/área metropolitana/concelho do Porto tenha uma taxa de beneficiários de RSI superior em mais do dobro do que a que se verifica no distrito/área metropolitana/concelho de Lisboa?

Antes de estudarmos o RSI, é fundamental começar por fazer o enquadramento de como o apoio do estado às questões sociais tem evoluído nos últimos séculos.

No próximo capítulo , vamos começar por analisar como surgiu e evoluiu o estado providência no mundo e em particular na Europa, desde a criação dos primeiros seguros sociais, passando pelo apogeu do estado providência após a II Guerra Mundial, terminando com a abordagem de alguns dos problemas actuais do estado providência, nomeadamente no que se refere à sua sustentabilidade.

De seguida, no capítulo 4, analisaremos como evoluiu o estado providência em Portugal, nomeadamente as 3 fases principais: a fase mutualista, a fase dos seguros sociais e a fase de abertura aos ideais modernos da segurança social (após 1974). Analisaremos também alguns dados financeiros relativos à evolução nos últimos anos de algumas despesas sociais.

No capítulo 5 Vamos debruçar-nos sobre a medida Rendimento Social de Inserção: Qual a sua origem, objectivos, principais características, bem como algumas considerações e críticas que são feitas a esta medida.

Posteriormente, no capítulo 6, vamos começar por expor os dados que sustentam a questão de investigação, de que o Porto tem uma percentagem de beneficiários de RSI bastante superior à de Lisboa.

O passo seguinte, será conhecer melhor esta medida, analisando uma série de dados quantitativos relacionados com a parte processual, os beneficiários, os titulares e os agregados familiares, sempre numa perspectiva de comparação entre Porto, Lisboa e a média nacional.

Posteriormente, procederemos a uma análise de uma série de indicadores demográficos, económicos e sociais por forma a encontrar respostas à nossa questão de investigação.

Recorreremos neste capítulo a dados públicos de diversas entidades como o Instituto da Segurança Social, O Instituto Nacional de Estatística e o Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Por fim, no capítulo 7 tentaremos fazer uma reflexão sobre todos os dados apurados, por forma a obtermos as possíveis respostas à nossa questão de investigação.

3. Estado de Bem-Estar

“Um Estado-providência é um Estado onde o poder organizado é deliberadamente usado (através da actuação política e da administração) para modificar o funcionamento dos mercados em, pelo menos, três direcções: (I) garantir aos indivíduos e às famílias um rendimento mínimo que seja independente do valor mercantil da sua riqueza; (II) Reduzir a insegurança pessoal permitindo aos indivíduos e às famílias enfrentar certas contingências sociais (como, por exemplo, a doença, a velhice e o desemprego) que, de outro modo, originariam uma crise individual e familiar; (III) assegurar a todos os indivíduos, sem distinção de estatuto ou classe, a maior disponibilidade possível de serviços sociais”. (Apude Pereirinha, Asa Briggs, 1961)

Nota prévia:

Conforme veremos mais adiante, a designação de Welfare State surgiu pela primeira vez em Inglaterra em 1941 pelo arcebispo de York, William Temple, e desde aí passou a ser usada nos países anglo-saxónicos. Outros países adoptaram outro tipo de expressões para designar Welfare State, utilizando Portugal comumente a designação de Estado Providência.

Segundo Leal, (1998: 91-92) “não se mostra correcto traduzir *Welfare State* por Estado Providência. A Providência é um dom de Deus e o *Welfare State* não procurou macaquear os dons divinos”. Os Welfare States estão longe de possuir a onipotência que resolve todos os problemas.

Este autor propunha utilizar os termos de Estado de Bem-Estar ou Estado protector.

Da nossa parte, não consideramos assim tão incorrecto a expressão Estado Providência. Contudo, parece-nos mais adequada a expressão “Estado de Bem-Estar”, pelo que será esta a que preferencialmente, mas não exclusivamente, iremos utilizar ao longo deste trabalho. Entretanto, como o conceito de Estado de Bem-Estar apenas surgiu formalmente em 1941, parece-nos mais correcto usar preferencialmente a expressão “Estado social” quando estivermos a falar de datas anteriores.

Para melhor compreendermos o surgimento do rendimento social de inserção e podermos resolver a nossa questão de investigação, é importante começar por fazer um enquadramento histórico da evolução das políticas sociais ao longo dos últimos dois séculos. A ideia é tentar compreender melhor o conceito de Estado de Bem-Estar, suas origens e primeiras medidas, como evoluiu, principais momentos históricos e quais os desafios que se deparam actualmente.

3.1. Origens do Estado de Bem-Estar

Embora ao longo dos tempos os Estados tenham intervindo pontualmente na área social, pode-se dizer que o Estado de Bem-Estar teve início na segunda metade do século XIX, já que, a partir daí, a intervenção deixou de ser de forma casuística mas organizada.

Há três acontecimentos que marcam a génese do Estado de Bem-Estar: a questão social, os seguros sociais obrigatórios de Otto von Bismarck e a Constituição Social da República de Weimar.

Questão social

No século XIX, dominavam os Estados liberais. Uma das suas principais características traduzia-se no facto do estado, a nível económico, possuir uma intervenção reduzida, garantindo apenas a “regulação” do sistema económico, a liberdade, a igualdade, a segurança e propriedade dos cidadãos, ficando o resto à responsabilidade da iniciativa privada.

No âmbito social, apenas existiam acções paliativas face aos efeitos mais negativos do sistema económico: pobreza e doença, acções de caridade privada ou com o recurso a estabelecimentos de beneficência religiosa.

Estávamos perante os inícios da revolução industrial, com todas as mudanças sociais e demográficas que a mesma implicou. As populações deixaram os meios rurais para se mudarem para as cidades, o que levou a um rápido crescimento urbano. Estas mudanças trouxeram novos problemas como desemprego, fome, miséria, o que originou um aumento das tensões sociais. Estávamos perante um sistema capitalista que assentava na propriedade privada, acumulação de capital e no processo salarial. Existia um crescente confronto de classes.

O Estado liberal de não intervenção permitia que estes problemas se fossem agravando, a um tal ponto que havia quem considerasse que se começava a tornar perigoso, com o

aparecimento de movimentos revolucionários como o Marxismo, o socialismo, e o anarquismo.

A fim de controlar esta situação, foram levadas a efeito algumas intervenções sociais. As primeiras políticas sociais visavam apenas minimizar alguns dos efeitos da industrialização, mas as crescentes pressões sociais levaram a uma generalização dessas medidas.

Desta forma, o Estado Social, foi conquistando o lugar do Estado Liberal, já que se passou a considerar que os mecanismos de auto-regulação não eram suficientes para evitar os problemas surgidos e que apenas a acção do Estado seria capaz de obviar aos efeitos perversos provocados, designadamente, a nível social, pelo desenvolvimento económico. Com efeito, segundo se defendia nesta altura, sem a intervenção do Estado os mais fracos não sobreviriam, criar-se-ia rapidamente desordem, que não interessava a ninguém, incluindo às empresas.

Face a esta nova situação, o Estado Social passou a estruturar a sociedade, mediante não apenas os valores liberais, mas com um conteúdo material mais alargado tendo em conta a realidade do indivíduo.

Assim, a segurança jurídica e a igualdade perante a lei haviam de ser complementadas com a segurança de condições vitais mínimas e com a correcção das desigualdades económicas e sociais (Caeiro, 2008:208).

Seguros sociais de Bismarck

Algumas das primeiras medidas sociais consubstanciaram-se, por um lado, na criação dos seguros sociais obrigatórios primeiramente criados por Bismarck na Alemanha e, por outro, também no aparecimento da assistência social profissionalizada.

As medidas de criação de seguros não surgiram todas ao mesmo tempo: inicialmente, visaram acautelar os riscos de acidentes de trabalho, em seguida, estenderam-se ao seguro

de doença e protecção na velhice, e, posteriormente, também às prestações de protecção no desemprego (Flora & Alber, 1984).

A ordem pela qual estes seguros apareceram traduziu um corte crescente com o liberalismo, quer por terem carácter obrigatório quer pela responsabilidade financeira assumida pelo Estado.

Em menos de uma década (entre 1883 e 1889), Bismark fez aprovar legislação fundamental criando prestações de seguro obrigatório relativamente a alguns riscos sociais, surgindo, deste modo, o primeiro sistema de segurança social de natureza obrigatória.

Em 1883, foi criado o primeiro seguro de doença para os trabalhadores que ganhavam abaixo de um determinado montante, cujo financiamento provinha dos trabalhadores e da entidade patronal.

O seguro de acidentes de trabalho financiado pela entidade patronal foi criado em 1884.

Em 1889, surgiu a pensão de velhice e invalidez para todos os trabalhadores financiada pelos trabalhadores, entidade patronal e pelo Estado.

E, em 1911, foi criado um Código de Segurança Nacional, consolidando estas três prestações de seguro obrigatório.

Nesta altura, a participação estatal nestes seguros era diminuta, apenas cerca de 5%.

Esta legislação alemã influenciou a legislação de outros países europeus e não só.

Os países escandinavos criaram também medidas contra os riscos sociais ainda no século XIX. Apesar da Dinamarca ter aprovado medidas após a Alemanha, na realidade já tinha havido algumas tentativas uns 30 anos antes. A legislação Dinamarquesa aprovada em 1992 diferencia-se da Alemã por ter um peso superior do Estado e não ter carácter obrigatório. Desta forma, o facto da Alemanha ter aprovado legislação deste teor levou outros países a fazer o mesmo, sendo que, contudo, os países escandinavos acabaram por aprovar legislações ligeiramente diferentes da alemã.

Por seu lado, a protecção social na Inglaterra teve um carácter assistencialista durante séculos. Apenas em 1908 foram criadas as pensões de velhice, em 1911 criado o seguro contra a doença e, em 1912, o seguro contra o desemprego.

Constituição de Weimar

A Constituição de Weimar de 1919 marca historicamente uma alteração no quadro constitucional. Pela primeira vez inscreve-se numa Constituição um conjunto de direitos sociais. Assim, a família e o matrimónio passam a ser reconhecidos e o papel do Estado é importante, principalmente ao nível da educação e da juventude e na tentativa de promoção da igualdade social.

A Constituição passa assim a atribuir ao Estado funções e responsabilidades sobre serviços de âmbito social. Acresce o reconhecimento de que a sociedade tem autonomia para se auto-regular em matéria laboral mediante a negociação entre empresários e sindicatos com vista a uma melhoria social.

Um movimento que tem reflexo em outros países europeus e mesmo nos EUA.

O quadro seguinte apresenta a data da introdução das principais políticas sociais em alguns países.

Quadro 1 Data de introdução das principais políticas sociais em alguns países

País	Seguro de acidentes de trabalho	Seguro de doença	Seguro de velhice	Seguro de desemprego	Prestações familiares	Seguro de Saúde
Alemanha	1884	1883	1889	1927	1954	1880
Reino Unido	1887 ⁽¹⁾ 1906 ⁽²⁾	1911	1908	1911	1945	1948
Suécia	1901	1910	1913	1934	1947	1962
Canadá	1930	1971	1927	1940	1944	1972
EUA	1930	-----	1935	1935	-----	-----
França	1898 1946 (**)	1930	1905 ⁽¹⁾ 1910 ⁽²⁾	1905 ⁽¹⁾	1932	1945
Itália	1898	1928 ⁽¹⁾ 1943 ⁽²⁾	1919	1919	1936	1945

FontKudlek & Marmor (1984:83)

(1) Segundo Hugh Hecló; (2) Segundo Peter Flora

(**) Sistema obrigatório(apud Pereirinha, 2008:18)

O Estado social surgiu, assim, a partir do liberalismo no século XIX, partilhando conceitos deste como liberdade, propriedade, segurança e igualdade, a que se junta a ideia de que todas as relações laborais se deviam regular através de um contrato social. Toda a actividade laboral devia então ser regulada pelo Estado, ainda que tendo por base a liberdade contratual, a existência da propriedade dos meios de produção e segurança no exercício da actividade, assente no princípio da igualdade (Caeiro, 2008:211).

A configuração do Estado de Bem-Estar actual, começou a surgir no final da I Guerra Mundial, para ultrapassar as desigualdades sociais provocadas pelo Estado liberal, surgindo o conceito de justiça social baseado na igualdade entre todos. E foi crescendo à

medida em que se foi valorizando a importância de igualizar a distribuição da riqueza e apoiar os mais desfavorecidos, ainda que sem conflitar com a liberdade individual.

Surgiram, nesta altura, sindicatos fortemente reivindicativos que acabaram por exigir a adopção de medidas sociais e consecutivamente a passagem definitiva para o Estado social.

Por Estado social passou, então, a entender-se a fórmula pela qual um poder político insere nos seus fins essenciais o progresso moral, cultural e material da colectividade, o que, pela valorização dos indivíduos e pela repartição justa das riquezas, encurta distâncias e dignifica o trabalho, cabendo ao Estado um papel de grande relevo na condução dessa política.

Desta forma, o Estado, embora mantendo a liberdade de iniciativa, deveria ter um papel fortemente interventor a nível social para corrigir as injustiças económicas.

Procurou-se substituir os conceitos liberais acerca do Estado e do seu relacionamento com o indivíduo, em que o importante passou a ser, não a afirmação da soberania individual perante o Estado, mas a inclusão de reivindicações no sentido de cada um possuir um conjunto de direitos designados de sociais, de tal forma que pudesse obter prestações de cuidados de saúde, assistência, amparo, previdência, habitação, trabalho, etc. Trata-se, neste contexto, de assegurar a chamada justiça social, ou seja, fornecer a cada um as condições necessárias para uma vida digna e um desenvolvimento pleno da sua personalidade (Caeiro, 2008:209-210).

O Estado social passaria a assentar em dois pilares, o princípio da liberdade individual e o princípio de um padrão digno de vida.

Tratava-se de um sistema verdadeiramente humano, equilibrado, em que o Estado efectuava a regulação, incentivo e fomento do mínimo necessário para que cada um tivesse uma existência digna, tendo em conta as conveniências da maioria e as exigências da economia em geral.

Neste conceito, Estado social assentava em três ideias base:

- Estado prestador de assistência que garante a todos os cidadãos um mínimo de bens materiais, quer directamente, quer criando condições para que possam obtê-lo pelo seu trabalho;
- Estado de Bem-Estar, em que disponibiliza a todos a possibilidade de acesso ao bem-estar, quer distribuindo rendimentos, quer disponibilizando equipamentos sociais;
- Estado estruturador em que deve configurar a sociedade por forma a proporcionar a integração social de todos.

Desta forma, pode concluir-se que o Estado social surgiu por oposição ao Estado liberal. Este assentava na justiça comutativa em que supostamente se atribuía direitos sem conteúdo, enquanto o Estado Social, por sua vez, assentaria na justiça distributiva, concedendo bens jurídicos de conteúdo material.

3.2. Configuração e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar

Foram três os acontecimentos que levaram ao desenvolvimento do Estado de Bem-estar: o modelo keynesiano, o relatório Beveridge e o desenvolvimento dos direitos sociais.

Modelo keynesiano

Em 1929 aconteceu a grande depressão com impacto mundial. Esta depressão teve como principal causa a prática liberal de não intervenção do Estado na economia. Verificou-se uma queda acentuada da produção industrial, do produto interno de alguns países e um forte aumento das taxas de desemprego.

Esta crise levou a que a política fosse alterada nos Estados Unidos da América, passando o Estado a desempenhar um papel mais interventivo e regulamentador, tanto a nível económico como a nível social, nomeadamente, no apoio aos desempregados, na implementação de obras públicas e controlo dos preços.

Nesta altura, foi apresentada a posição de Keynes (economista britânico), que demonstrou teoricamente que uma intervenção activa do Estado, nomeadamente a nível social, tem um impacto positivo na economia e permitirá relançar a mesma. A sua intervenção revelou-se especialmente determinante para a perspectiva da intervenção do Estado na economia, o que contribuiu para a alteração do modelo de Estado em vigor.

Segundo Keynes, as despesas públicas constituem um vector fundamental na promoção da eficácia económica e, associadas às despesas sociais, transformam-se num mecanismo de “regulação” económica. Defendia este autor que as despesas sociais que o Estado suporta, não servem apenas aos beneficiários directos como também são importantes indirectamente para os restantes indivíduos e para a economia do país.

De acordo com Keynes, compete ao Estado garantir a eficácia económica, nomeadamente através dos seguintes instrumentos:

- Distribuição de prestações sociais ou transferências sociais;

- Criação de emprego público ou emprego subvencionado;
- Garantia da valorização do salário mínimo e/ou dos salários reais dos indivíduos ou das famílias;
- Criação de equipamentos colectivos;
- Controle das taxas e dos impostos a pagar pelos indivíduos.

Estas políticas têm como finalidade a “distribuição de rendimentos suplementares destinados à promoção de um consumo extra, conduzindo a médio prazo ao pleno emprego.” (Caeiro, 2008: 220).

Ou seja, se as famílias mais necessitadas, como acontece com os desempregados, receberem prestações do Estado, vão ter mais rendimento disponível. As famílias ao terem mais rendimento consomem mais. Se as famílias consomem mais aumenta a procura agregada, já que o consumo privado é uma componente da procura agregada assim como o investimento. Se a procura agregada aumenta, aumenta a produção. Se a produção aumenta, aumenta o emprego. Se o emprego aumenta, aumenta o rendimento. Por fim a economia equilibra-se quando é atingido o pleno emprego.

Também segundo esta teoria, se o Estado disponibilizar serviços como saúde e educação, os trabalhadores serão mais qualificados, o que conduzirá também a um aumento da produção bem como do rendimento disponível.

Segundo Keynes, a economia está espontaneamente em desequilíbrio, nomeadamente o mercado de trabalho, visto que não existem mecanismos automáticos de equilíbrio da actividade económica, como defendiam os economistas clássicos. Desta forma, o Estado deve intervir para equilibrar a economia, o que garante a prosperidade económica.

Pese embora tenha sido apresentada de forma simples a teoria Keynesiana, cremos que permite compreender a importância que trouxe para fundamentar a necessidade de uma maior intervenção estatal.

Relatório Beveridge

Outro acontecimento importante foi o Relatório Beveridge apresentado no parlamento inglês em 1942 com o título original de "Social Insurance and Allied Service". A ideia subjacente a este relatório passava pela criação de um conjunto de medidas a pensar no pós-guerra e na necessidade de reconstrução.

A primeira vez que foi usada a expressão de Welfare State foi, em 1941, pelo Arcebispo Temple, que salientou a necessidade de um Estado de "Welfare" por contraste com um Estado de "Warfare" que caracterizava o regime nazi. Porém, foi o citado relatório Beveridge de 1942 que verdadeiramente veio fundamentar o "Welfare State".

Embora este conceito tenha surgido na Inglaterra nesta altura, na realidade, como vimos, as primeiras medidas surgiram ainda no século XIX noutros países da Europa.

Este relatório não veio propriamente revolucionar a política social existente, mas sim fazer uma sistematização das medidas existentes, introduzindo algumas inovações em alguns aspectos como cuidados na primeira infância, importância das mulheres trabalhadoras, etc.

Os aspectos principais deste relatório foram os seguintes:

- o Estado deve garantir a manutenção das condições de vida dos cidadãos, através de acções dirigidas à "regulação" da economia de mercado com vista à manutenção de um elevado nível de emprego, e à protecção pública de serviços sociais universais, tais como a educação, a segurança social, a assistência médica e habitação;
- Universalidade dos serviços sociais;
- Implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência. (Caeiro, 2008:223).

O relatório Beveridge serviu de base à criação da segurança social com o seu carácter universalista, um aspecto importante do Welfare State. Embora a segurança social não seja o único aspecto do Estado de Bem-Estar, este relatório foi marcante para a definição dos Estados modernos.

A adopção do conceito de *Welfare State* deveu-se essencialmente à resposta a quatro fenómenos:

- O impacto da guerra, com o conseqüente desejo de estabilidade na Europa e a defesa contra o comunismo e o fascismo;
- A memória do desemprego desde a crise de entre guerras, que conduziu a um maior compromisso entre o pleno emprego e as reformas sociais;
- O crescimento económico sustentado e sem precedentes;
- A aceitação das teorias económicas keynesianas”. (Caeiro, 2008:212)

Assim, o Estado devia intervir no mercado para promoção da “regulação da procura agregada, da estabilização dos ciclos económicos, da reprodução da mão-de-obra, da socialização de grande parte dos custos privados e da arbitragem dos conflitos sociais no intuito da manutenção da paz social.

Aprofundamento dos direitos sociais

Nas décadas de 50 e 60 do século XX verificou-se um aprofundamento dos direitos sociais, aumentando a importância desta nova forma de relacionamento do Estado com a sociedade. Aumentou-se a integração das classes trabalhadoras no processo produtivo, o que reduziu os conflitos laborais e sociais.

Devido a diversos factores os trabalhadores passaram a ter um rendimento disponível maior: por um lado houve uma redistribuição do rendimento a favor dos trabalhadores e ocorreu também um aumento da produtividade industrial o que reduziu os preços de muitos produtos. Por outro lado, o Estado passou a assegurar necessidades como educação, saúde, subsídio de desemprego, o que aumentou o rendimento disponível.

Os direitos sociais e o seu aprofundamento contribuíram decisivamente para o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, motivados especialmente pelo crescimento económico nas sociedades industriais do pós-guerra e pela extensão do bem-estar a grande parte da população.

Segundo T. H. Marshall (1893-1981), o século XVIII teria sido o século dos direitos civis, o século XIX o século dos direitos políticos e o século XX (sobretudo a segunda metade) o século dos direitos sociais.

Mas os direitos sociais têm uma natureza distinta dos direitos civis e políticos. Enquanto que os últimos têm a natureza de direitos-liberdade, os direitos sociais têm a natureza de direitos-crédito, ou seja, geram obrigações sociais em termos de reafecção de recursos económicos tendo em vista a sua realização. (Pereirinha, 2008).

O Welfare State influenciou decisivamente as concepções político-sociais europeias através de um processo de difusão, visando a melhoria do bem-estar da população e preconizando quatro tipos de intervenção:

- As transferências sociais, ou seja, as transferências de fundos públicos de um grupo social para outro, sendo as pensões as mais importantes.
- Grandes investimentos públicos que disponibilizam serviços públicos, como a saúde, a educação, os serviços de ajuda familiar, habitação social e outros que aprovisionam serviços aos indivíduos;
- As intervenções normativas, pelas quais o Estado não fornece nem financia serviços, mas intervêm para regular a protecção a trabalhadores, consumidores e habitantes, tal como o estabelecimento do salário mínimo.
- As intervenções públicas, no sentido da criação de postos de trabalho.

Como vimos, o Estado Providência tem-se desenvolvido desde os finais do século XIX, com um peso cada vez maior.

O quadro seguinte apresenta para diversos países a evolução da despesa com aspectos sociais, em percentagem do PIB, desde 1880 até o início do século XXI.

Quadro 2 Transferências Sociais nos países da OCDE, 1880-2001, em percentagem do PIB

	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1960	1970	1980	1980	1990	1995	1990	2001
										a)	a)	c)	b)	b)
Austrália	0	0	0	1,12	1,66	2,11	7,39	7,37	12,79	10,90	13,57	14,84	14,20	18,00
Canada	0	0	0	0	0,06	0,31	9,12	11,80	14,96	12,91	17,38	18,09	18,60	18,20
EUA	0,29	0,45	0,55	0,56	0,70	0,56	7,26	10,38	15,03	11,43	11,68	13,67	13,40	14,80
Irlanda	..	..	..	..	..	3,74	8,70	11,89	19,19	16,20	18,05	18,30	18,60	13,80
Japão	0,05	0,11	0,17	0,18	0,18	0,21	4,05	5,72	11,94	10,48	11,57	12,24	11,20	16,90
Nova Zelândia	0,17	0,39	1,09	1,35	1,84	2,43	10,37	9,22	15,22	16,22	22,12	18,64	..	..
Reino Unido	0,86	0,83	1,00	1,38	1,39	2,24	10,21	13,20	16,42	16,94	18,05	22,52	19,50	21,80
Dinamarca	0,96	1,11	1,41	1,75	2,71	3,11	12,26	19,13	27,45	26,44	26,97	30,86	29,30	29,20
Finlândia	0,66	0,76	0,78	0,90	0,85	2,97	8,81	13,56	19,19	18,32	24,66	31,65	24,80	24,80
Noruega	1,07	0,95	1,24	1,18	1,09	2,39	7,85	16,13	20,99	18,50	26,44	27,55	..	..
Suécia	0,72	0,85	0,85	1,03	1,14	2,59	10,83	16,76	25,94	29,78	32,18	33,01	30,80	29,90
Alemanha d)	0,50	0,53	0,59	..	..	4,82	18,10	19,53	25,66	20,42	19,85	24,92	22,80	27,40
Áustria	0	0	0	0	0	1,20	15,88	18,90	23,27	23,43	24,54	21,39	24,10	26,00
Bélgica	0,17	0,22	0,26	0,43	0,52	0,56	13,14	19,26	30,38	22,45	23,11	27,13	26,90	27,20
França	0,46	0,54	0,57	0,81	0,64	1,05	13,42	16,68	22,55	22,95	23,70	26,93	26,80	28,50
Países Baixos	0,29	0,30	0,39	0,39	0,99	1,03	11,70	22,45	28,34	26,94	27,59	25,70	27,60	21,80
Espanha	0	0	0	0,02	0,04	0,07	..	..	..	12,97	17,01	19,01	19,50	19,60
Grécia	0	0	0	0	0	0,07	10,44	9,03	11,06	8,67	13,95	14,43	20,90	24,30
Itália	0	0	0	0	0	0,08	13,10	16,94	21,24	17,10	21,34	23,71	24,80	25,80
Portugal	0	0	0	0	0	..	..	..	..	10,10	12,62	15,23	13,90	21,10

Fontes: LINDERT, P. (2004), CASTLES, F.G. (2006)

Notas:

a) Com base na série “antiga” OCDE, 1960-80

b) Com base na série “nova” OCDE, 1980-90

c) Estimativa de LINDERT (2004)

d) Alemanha Ocidental para o período 1960-90

Legenda: 0 – Valor nulo; -- Valor desconhecido

(Pereirinha, 2008:38).

Da leitura do quadro supra podemos concluir que até final do século XIX, ainda eram poucos os países que apresentavam despesas sociais e, nos casos em que apresentavam, o valor máximo representava cerca de 1% do PIB. Já nos primeiros anos era a Dinamarca que liderava o nível relativo de despesa social.

Foi nos anos 30 e 40 do século XX que o crescimento das despesas sociais acelerou. Com efeito, foi nesta altura que se criaram a maior parte das medidas sociais que hoje caracterizam os modernos Estados Providência. Os anos 60 e 70 foram os anos de grande crescimento do Estado Providência, após os quais se seguiu uma estabilidade até aos dias de hoje.

Os países são apresentados em quatro grupos, por forma a fazer sobressair algumas semelhanças e diferenças entre países relativamente aos seus sistemas de protecção social, embora não seja nosso objectivo analisar cada um desses sistemas.

O primeiro grupo é essencialmente constituído pelo conjunto dos países de cultura anglo-saxónica. O segundo grupo é formado pelos países escandinavos. O terceiro grupo é constituído pelos países do centro da Europa, onde se iniciaram as primeiras formas de protecção contra riscos sociais. Finalmente, o quarto grupo é constituído pelos países do sul da Europa.

Tendo em conta ainda o quadro acima, verifica-se existir uma grande diversidade na percentagem do PIB que cada país afecta às políticas sociais, variando entre valores mais baixos, rondando 12-15%, nos países de cultura anglo-saxónica ou nos países do sul da Europa, e valores relativamente mais elevados, acima mesmo de 30%, nos países escandinavos.

3.3. A crise do Estado de Bem-Estar

Após a II guerra mundial, viveram-se anos de grande prosperidade económica e social a nível mundial. Contudo, na década de 70, este panorama sofreu alterações com o surgimento de uma nova crise económica mundial, a crise petrolífera.

Aumentaram de tom as críticas ao Estado de Bem-Estar e à excessiva intervenção económica do Estado, já que ele não estava a conseguir fazer face a novos e graves problemas, como o aumento da taxa de desemprego e da inflação, a par da redução do crescimento económico.

Surgiram, então, três correntes teóricas alternativas que criticavam o grau de intervenção pública, bem como as despesas sociais:

- Uma, que questiona a utilidade da intervenção do sector público na obtenção de níveis satisfatórios de emprego;
- Outra, que centra a sua crítica nas funções de bem-estar assumidas pelo sector público, nomeadamente, as medidas de engenharia social, tendentes a eliminar a pobreza; e
- Finalmente, uma terceira, que julga ser o crescimento das actividades de bem-estar levadas a cabo pelo sector público quem conduz, de facto, a alterações nos mecanismos de mercado, o que entraria em contradição com a própria visão keynesiana.

Estas três correntes evidenciavam que as funções de bem-estar interferiam com o processo de acumulação privado e criariam distorções no funcionamento do mercado. Assentam teoricamente em autores como Milton Friedman, David Cameron, Kaldor, entre outros.

De seguida, apresentamos algumas teorias/factores que levaram à crise do Estado de Bem-Estar.

I - Crise fiscal

A designação de crise fiscal do Estado Providência teve a origem no livro de James O'Connor publicado em 1973, com o título de Crise Fiscal do Estado.

O Estado teria duas funções em conflito, acumulação e legitimação. Por um lado, o Estado deve potenciar o benefício do capital privado, aumentando os excedentes. Por outro lado, deve manter as medidas de apoio às classes mais desfavorecidas e aos cidadãos em dificuldades através de ajudas sociais generalizadas.

O mesmo James O'Connor considera a existência de mais duas contradições: para além do referido conflito entre as principais funções do estado, acumulação e legitimação:

- O Estado depende do sector privado para conseguir os seus impostos;
- A organização democrática das sociedades actuais leva a que a tomada de decisão seja pluralista, com a existência de grupos de pressão e interesse, o que faz com que muitas vezes não sejam atingidos os objectivos pretendidos.

Contradições que, a longo prazo, conduziriam à falência fiscal do estado, pondo em causa a possibilidade de continuar a pagar as actuais despesas sociais.

Segundo O'Connor, o Estado, para satisfazer as exigências sociais, apenas tem duas soluções: ou aumenta os impostos ou não se importa com o deficit, e ambas as hipóteses provocam problemas a médio prazo.

A ideia do Estado de Bem-Estar é satisfazer as necessidades da população, nomeadamente eliminar os desequilíbrios. Mas, quando umas necessidades estão satisfeitas, a sociedade sente outras necessidades, o que faz com que as despesas sociais vão aumentando. O facto dos políticos se sentirem prisioneiros de políticas assentes em mais despesa como forma de conseguirem obter os votos da população, agrava ainda mais este efeito.

II - Fim do consenso Keynesiano

Nos anos 50 e 60, o Estado Providência cresceu fruto de um forte crescimento económico. Contudo, nas últimas décadas, tem-se verificado uma redução do crescimento económico e da produtividade, pelo que o Estado Providência deixou de poder continuar a crescer como vinha acontecendo.

Na década de 70, muitos autores começaram a considerar importante a necessidade de redução da intervenção do Estado e a diminuição do seu papel interveniente na economia. Foi isto que fizeram os EUA e a Inglaterra, reduzindo a intervenção no emprego e na promoção do crescimento económico.

Estas temáticas estão hoje na ordem do dia. Ao nível da União Europeia, salienta-se, por um lado, que a despesa dos Estados-Membros foi limitada pelo Tratado de Maastricht (artigo 104.º, actual artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), condenando-se os “deficits excessivos” dos Estados-Membros e, por outro, o Pacto de estabilidade e crescimento acordado pelos Estados-Membros que limita o défice máximo a 3% do PIB do país.

A actual crise financeira que está a atingir a Europa, afecta em particular os países com défices e dívidas mais elevadas, o que tem levado a cortes acentuados na despesa, nomeadamente através da contenção salarial e das despesas sociais. Políticas que supostamente visariam corrigir uma tendência para o crescimento em demasia do peso do Estado.

III - Efeitos perversos da política social

A acção do Estado de Bem-Estar veio introduzir mudanças no funcionamento normal do mercado, alterando o seu equilíbrio. Se o Estado garante as necessidades dos indivíduos, haverá tendência para acomodação dos beneficiados a essa posição, o que poderá levar a que não se procure sair de situações de dependência. Esta acção do Estado acaba por ter um efeito perverso; por exemplo, o Estado, ao apoiar os cidadãos desempregados, indirectamente acaba por fazer com que os mesmos não se empenhem tanto a procurar emprego, um subsídio de desemprego generoso leva a recusar empregos, o rendimento social de inserção poderá ter também o mesmo efeito. Este fenómeno tem vindo a levar a uma redução dos tempos de concessão e montantes destes benefícios.

O aumento de impostos comporta também o efeito perverso de desincentivo da acção dos agentes económicos.

IV - Falhas do estado

Tal como o mercado, também o Estado tem falhas na execução de muitas das suas funções. Nem sempre o Estado se comporta da forma mais racional, não cumprindo muitas vezes os princípios de economia, eficiência e eficácia ao implementar as suas políticas.

V - Mudanças demográficas.

Temos assistido ao envelhecimento da população e alterações familiares, fruto da redução da natalidade e aumento da esperança de vida, o que inverteu a pirâmide etária. Esta situação acarreta o aumento da despesa pública com o pagamento das pensões e o suportar de custos com a saúde, e, ao reduzir-se o número de trabalhadores, baixam as receitas da segurança social.

Também as alterações que se vêm operando ao nível da estrutura familiar que se consubstanciam no aumento de divórcios e das famílias monoparentais, trazem problemas de obtenção de um rendimento de sobrevivência o que leva à intervenção do estado.

Por tudo isto, há quem defenda a ideia de que o Estado Providência é demasiado consumidor de recursos, desviando-os de utilizações mais produtivas. Ao ter como objectivo a coesão social, pode estar a por em causa a competitividade.

Há quem considere que é insustentável este crescimento e que por isso estão em perigo alguns direitos sociais.

Existe um debate cada vez maior de qual deverá ser a dimensão do Estado de Bem-Estar.

É cada vez mais defendida a reformulação do Estado Providência, não deixando de defender os aspectos sociais, mas passando a dar especial atenção à sua sustentação, visto que as condições económicas e demográficas são diferentes do que eram quando teve origem.

Surge, assim, a necessidade de redução (“retrenchment”) do Estado Providência, de uma nova política de Estado Providência com o reforço do “welfare mix” em que intervêm o Estado, o mercado e entidades não lucrativas e da criação de formas de parceria público-privado.

A designação de “welfare state retrenchment” surgiu na década de 80 e tem como finalidade reduzir o peso do Estado na esfera social. Uma tendência que emergiu com a chegada ao poder de Margaret Thatcher, no Reino Unido, em 1979, e Ronald Reagan, nos EUA, em 1981.

Mesmo assim, temos que reconhecer, com base na análise ao quadro 2, não se poder afirmar que tenha havido uma redução do peso do estado, mas apenas uma redução do crescimento.

Ainda a propósito do acima exposto, Pierson (1996) refere que existe uma resistência do Estado Providência à mudança fruto da existência de inércias institucionais. As não-decisões em geral favorecem o *welfare state*. Alterações mais significativas requerem geralmente a concordância de numerosos actores. Quando o poder está disperso entre diferentes instituições (...) é difícil realizar reformas radicais. Assim é mais complicado levar políticas de redução do Estado Providência em países onde o poder está mais fragmentado. Há também factores que tornam politicamente difíceis alterações radicais do Estado Providência. Os beneficiários das políticas sociais tendem a estar relativamente concentrados e, para além disso, muitos programas de segurança social originam interesses organizados de defesa destes programas. Por outro lado, os contribuintes que financiam esses programas, encontram-se dispersos. Assim sendo, qualquer política de redução da despesa em programas sociais, que implicasse uma menor carga fiscal, traria custos eleitorais por aqueles que tivessem os seus programas sociais reduzidos que não seriam compensados pelos ganhos provenientes daqueles que vissem a sua carga fiscal diminuída. Pierson (1996).

Em suma, actualmente o Estado de Bem-estar é uma realidade incontornável nos países desenvolvidos, Acresce que em geral tende-se a considerar que a suas vantagens ultrapassam largamente as desvantagens. Contudo os diversos constrangimentos com que actualmente nos confrontamos, por certo obrigarão nos próximos anos a repensar todo o sistema do Estado de Bem-Estar, a ponto de nem mesmo os que não se atrevem a pôr em causa a sua continuação, se sintam obrigados a admitir que a configuração terá de ser muito diferente da actual, e com menos benefícios para os cidadãos que usufruem do chamado Estado de Bem Estar.

4. O estado providência em Portugal

Para melhor percebermos a situação actual do estado social português, é importante vermos como o mesmo evoluiu até ao momento actual. Desta forma vamos começar por analisar de uma forma breve a evolução do estado social em Portugal, dando particular destaque à evolução da assistência e dos seguros sociais.

4.1. Assistência e mutualismo

A intervenção do Estado português começou a notar-se de forma mais organizada no século XIX, mas apenas para aliviar as situações de pobreza.

Antes do século XIX era a Igreja católica que desempenhava a principal função na protecção social. Os católicos prestavam a caridade através das esmolas, fazendo-o essencialmente por motivos espirituais não sendo importante as causas da pobreza.

As poucas intervenções estatais verificavam-se quando havia um perigo de pobreza maciça, ou prestando apoio aos necessitados, ou reprimindo os que não queriam trabalhar. Contudo os resultados destas medidas não eram satisfatórios.

Em 1835, deu-se o primeiro passo na assistência pública em Portugal com a criação do Conselho Geral de Beneficência. Considerava-se que era função do Estado actuar a três níveis: o de prestar socorros de caridade, a uns e o de obrigar ao conveniente trabalho, a outros, além de facultar e educação aos que dela carecessem.

Numa altura em que predominava a doutrina liberal, era muito contestada a intervenção do Estado a estes níveis, já que esta intervenção era contrária às teorias económicas vigentes. De acordo com aquela doutrina, o mercado de trabalho devia ser regido apenas pelas leis da oferta e procura, sendo ele próprio mais eficaz a resolver os problemas de pobreza do que a intervenção do Estado.

Contudo, no congresso internacional de assistência pública, realizado em Paris, em 1901, são fixados os princípios fundamentais: a assistência social cabe a entidades públicas e deve ser realizada por uma estrutura tão próxima quanto possível do interessado; além disso, a participação financeira do Estado deve ser muito limitada; a assistência destina-se apenas aos indivíduos sem recursos, que não podem trabalhar, e é subsidiária de outras ajudas, nomeadamente da família.

Em Portugal, em 1901, foi publicado um diploma que criou a Repartição de Beneficência com o objectivo de resolver os negócios de beneficência, e o Conselho superior de Beneficência Pública com funções consultivas.

Como as dificuldades permaneciam, a república recentemente instituída considera que a assistência não resolvia todos os problemas, e que a pobreza não desapareceria por decreto. A solução para a pobreza passaria, antes, por aumentar a riqueza e distribuí-la equitativamente.

A lei de 1911 pretendeu colocar os assistidos junto de famílias rurais, de modo a ocupar os menores em trabalhos agrícolas. Em Lisboa pretende-se aplicar a chamada «obra dos dez», fazendo com que dez indivíduos amparassem um indigente, apoiando-o cada um três dias por mês.

A tentativa de 1911 procurou ligar a acção pública à assistência particular. Assim, era ao provedor da Assistência de Lisboa que cabia organizar as famílias que pretendiam cuidar dos necessitados, criou-se também um depósito central destinado a abastecer os estabelecimentos de assistência pública.

Importa, contudo, reconhecer que o alcance das medidas dos primeiros tempos da República ficou sempre aquém do desejado.

Apenas em 1944 se dá a publicação do Estatuto da Assistência Social que tem por objectivo melhorar as condições morais, económicas e sanitárias dos indivíduos com sérias dificuldades. É definido que a função do Estado é supletiva à iniciativa privada. O Estado deverá orientar e favorecer a assistência privada.

Deverá também ocorrer coordenação entre a assistência pública e a Previdência Social, criada em 1935.

Para apurar o grau de insuficiência da economia familiar, são tidos em conta os encargos, a condição de saúde, e a capacidade de trabalho do beneficiário e dos outros elementos que fazem parte da mesma economia familiar.

A regulamentação do referido estatuto de 1944 ocorre no ano seguinte, definindo-se que os serviços só serão prestados de forma gratuita se o beneficiário por si ou através dos descendentes, ascendentes ou cônjuge, não tiver condições para pagar.

Apenas em 1971 é criado o designado Ministério da Saúde e Assistência a par da introdução de algumas inovações. Contudo estas novidades acabaram por encontrar obstáculos impeditivos da alteração dos mecanismos de assistência que vinham de 1944 e 1945.

A assistência pública permaneceu nestes termos até o 25 de Abril.

De todo o modo após 1935 o âmbito social vai progressivamente alterando-se fruto do alargamento da providência social.

4.2. Seguros sociais obrigatórios

Como vimos, ao longo do século XIX, foram surgindo problemas sociais de crescente gravidade, que não eram satisfatoriamente resolvidos pela fraca assistência do Estado, bem como pelo reduzido mutualismo existente.

Tais fenómenos levaram Portugal a seguir a tendência europeia, e, meio século depois de Bismarck (na Alemanha), e cinco anos depois do Reino Unido e da França, Portugal altera a perspectiva de intervenção do estado e cria os primeiros seguros sociais obrigatórios.

Nos finais do século XIX tiveram lugar ensaios de adopção de seguros sociais, em regra, num âmbito muito limitado de algumas empresas. Em 1919, tentou-se generalizar tais seguros com a criação dos seguros sociais obrigatórios e do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral. Surgiram, assim, o seguro social na doença, o seguro social contra desastres no trabalho e o seguro social contra a invalidez, velhice e sobrevivência. Foi também criado o seguro social de desemprego, o qual, contudo, teria que ser regulamentado.

Esta legislação pretendia ser bastante universalista, com um leque já bastante alargado de benefícios. O financiamento destes seguros basear-se-ia essencialmente nas contribuições dos segurados e entidades patronais. Foram definidas as competências de cada entidade, bem como qual geria cada um dos referidos seguros. Toda esta legislação criava uma administração integrada de protecção social.

Portugal possuía, na altura, uma das legislações de protecção social mais evoluídas. Mas, infelizmente, temos que admitir que essa

legislação foi elaborada à pressa (para se ter uma ideia, em dois meses e essencialmente por duas pessoas), o que fez com que tenham sido criados alguns instrumentos que não se revelaram viáveis. Por outro lado, a própria instabilidade governativa com sucessivas mudanças de governo também não facilitou uma conveniente implementação das medidas legislativas.

Assim sendo, pese embora esta legislação instituisse um sistema aparentemente muito positivo, na prática, ficou circunscrita ao papel.

Em 1932, com o reflexo dos efeitos em Portugal da crise de 1929, foi criado o que se assemelha hoje com o subsídio de desemprego.

Estava-se a dar início à fase cooperativa da previdência social, que prevaleceu até 1974, uma fase em que predominava a ideia de que cada grupo profissional era responsável pela protecção contra os riscos sociais.

Estes regimes tinham de respeitar aspectos legais, mas eram diferentes, adaptando-se às características específicas de cada grupo. Poderiam prever idades de reforma diferentes, diversos períodos de garantia... A ideia era dar liberdade à iniciativa privada. De todo o modo a realidade é que devido às exigências legais, a liberdade de iniciativa era limitada, pelo que não se pode considerar que tivemos uma verdadeira fase cooperativa.

Os seguros sociais foram ganhando importância por traduzirem uma protecção mais efectiva do que a assistência e o mutualismo. De todo o modo, apenas uma parte dos potenciais beneficiários usufruíam da cobertura destes seguros. Por exemplo, os trabalhadores da agricultura tinham um apoio limitado e os trabalhadores independentes estavam completamente excluídos.

Com o decorrer dos anos foram-se tornando cada vez mais claras as deficiências do sistema, mas só em 1963 o mesmo foi revisto.

Entretanto, ao longo dos anos, aumentou a tendência de uniformização dos regimes de protecção social, muito por fruto das novas tendências. Após o plano de Beveridge (1942) surgiram novas ideias de segurança social. Estas novas ideias pressupunham a existência de regimes básicos tendencialmente universais, assumindo os regimes profissionais um carácter complementar. Apesar do regime político que tínhamos em Portugal, estas novas tendências foram lentamente começando-se a sentir, verificando-se um aumento da

uniformização do regime dos trabalhadores da indústria, do comércio e serviços, e, em 1963, foi criado o regime geral de previdência e o abono de família.

Embora apenas em 1981 tenhamos ratificado a convenção número 102 da Organização Internacional do Trabalho sobre a norma mínima da segurança social, esta convenção inspirou a criação do regime geral de previdência.

Estes processos de uniformização foram permitindo o evoluir da actual segurança social.

Apesar da revisão do sistema de 1963, ainda permaneceram muitas lacunas. No final dos anos 60 e inícios dos anos 70 produziu-se bastante legislação por forma a resolver tais problemas.

A lista das eventualidades cobertas pela segurança social ficou praticamente definida entre 1935 e 1975.

4.3. Abertura aos ideais da segurança social

Após o 25 de Abril de 1974, deu-se a fase de abertura aos ideais da segurança social, pondo fim ao modelo corporativo.

A Constituição de 1976 incumbiu o Estado de organizar um sistema de segurança social unificado e descentralizado e com a participação das associações sindicais.

A unificação compreendeu a uniformização dos aparelhos administrativos e dos regimes de prestações ou de protecção. Um regime único não exclui variantes, mas estas variantes só são admissíveis dentro dos quadros previstos na legislação.

O Decreto-Lei n.º 594/77, de 31 de Dezembro, designado como Lei Orgânica da Segurança Social, definiu as estruturas orgânicas e as estruturas participativas do sistema crescentemente unificado e descentralizado de segurança social, previsto na Constituição.

Em 1977 os trabalhadores independentes passaram a estar protegidos, e nos anos seguintes foi revisto os apoios aos agricultores.

Como dissemos, após o 25 de Abril de 1974, Portugal abriu-se em definitivo ao novo conceito de estado social. A segurança social passou a ser vista de uma maneira mais lata, abrangendo não só as prestações pecuniárias, mas também serviços sociais como infantários, lares, centros de dia, etc. Assumem também cada vez mais importância outros aspectos do estado social, como a saúde e a educação.

Em suma, no que respeita a estes aspectos da segurança social podemos dizer que existem fundamentalmente, três métodos: o seguro social, o serviço público e a assistência social.

O seguro social é um método essencialmente contributivo. Tem de haver contribuições das pessoas seguras para que se possa usufruir dos benefícios. Temos como exemplos mais importantes o subsídio de doença, o subsídio de desemprego e pensões de reforma. No caso dos trabalhadores dependentes contribuem tanto os trabalhadores como as entidades

patronais. O direito às prestações ocorre quando, para além de se verificarem as eventualidades cobertas, os segurados tenham satisfeito os prazos mínimos de contribuição designados por prazos de garantia. Os montantes das prestações são geralmente proporcionais ao valor pelo qual foram efectuados os descontos. A gestão destes seguros pode ser tanto pública como privada. Contudo tem havido uma tendência para uma uniformização dos regimes e integração no Estado, nomeadamente na segurança social. Com a passagem dos fundos de pensões dos bancários para a esfera do estado, restam poucas entidades privadas a gerir estes seguros sociais.

O segundo método é o serviço público. Ao contrário do seguro social, apenas pode ser gerido pelo Estado, quer directa ou indirectamente. Em princípio tem uma aplicação universal, embora seja possível excluir pessoas com rendimentos elevados. O financiamento provém das receitas gerais do estado. As prestações concedidas pelo serviço público são, por princípio, iguais para todas as pessoas. Temos como exemplos actuais de serviços públicos, a educação e a saúde.

O terceiro método é a assistência social, que é financiada e gerida pelo Estado. Pode ser exercida em parceria com as autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e organizações representativas das populações. A assistência social, como serviço público, não tem base contributiva, mas só protege as pessoas que se encontrem em situação de carência comprovada por condições de recursos.

Este tipo de assistência é diferente da assistência tradicional, que era prestada por motivos caritativos. Estas prestações consubstanciam-se em objectos de verdadeiros direitos.

Temos como exemplo deste tipo de intervenção a Acção Social e o Rendimento social de Inserção. Este último é o objecto de estudo desta tese.

Nos últimos anos tem-se assistido a uma inclusão de aspectos assistencialistas nos seguros sociais e serviços públicos. Por exemplo, no caso dos subsídios sociais de desemprego ou parental é necessário a condição de recursos para poder aceder aos mesmos.

4.4. Dados financeiros dos últimos 30 anos.

Como falamos, temos vindo a assistir a um peso cada vez maior do estado social em Portugal, vamos agora analisar alguns dados que ajudam a ilustrar o esforço financeiro que tem ocorrido nos últimos 30 anos.

O quadro seguinte mostra a evolução do total das despesas sociais em alguns países da OCDE nos últimos 30 anos, em percentagem do PIB.

Nestas três décadas, a generalidade dos países aumentou as suas despesas sociais, verificando-se, contudo, que Portugal foi dos países que mais aumentou tal tipo de despesas, passando de 9,9% para 22,5% do PIB. Em 1980, estávamos claramente abaixo da média da OCDE, mas, em 2007, já estávamos acima da média. Fizemos um grande esforço ao aumentar as despesas sociais; contudo o crescimento da economia não acompanhou tal aumento. Despendermos quase 23% do PIB com despesas sociais, revela-se um esforço maior do que outros países que estariam por certo em melhores condições para despender uma percentagem maior, dado terem um PIB mais elevado do que o nosso, como acontece em países do norte da Europa.

Quadro 3 Evolução da despesa social nos países da OCDE

Percentagem de despesas sociais por produto interno bruto

<u>Ano</u>	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
País							
Alemanha	22,113	22,525	21,7	26,8	26,6	27,2	25,2
Austrália	10,282	12,119	13,1	16,2	17,3	16,5	16,0
Áustria	22,385	23,71	23,8	26,6	26,7	27,4	26,4
Bélgica	23,519	26,04	24,9	26,3	25,4	26,5	26,3
Canada	13,656	16,987	18,1	18,9	16,5	17,0	16,9
Coreia	..	..	2,8	3,2	4,8	6,4	7,5
Dinamarca	24,76	23,242	25,1	28,9	25,7	27,2	26,1
Eslovénia	..	..	0,0	0,0	22,9	21,9	20,3
Espanha	15,548	17,784	19,9	21,4	20,4	21,4	21,6
Estados Unidos da América	13,155	13,114	13,5	15,4	14,5	15,8	16,2
Estónia	..	..	..	0,0	14,1	13,2	13,0
Finlândia	18,074	22,588	24,3	30,9	24,3	26,1	24,9
França	20,76	25,997	24,9	28,5	27,7	29,0	28,4
Grécia	10,242	15,971	16,5	17,3	19,2	21,0	21,3
Holanda	24,791	25,344	25,6	23,8	19,8	20,7	20,1
Hungria	..	..	..	..	20,4	22,8	23,1
Irlanda	16,656	21,307	14,9	15,7	13,3	15,8	16,3
Islândia	..	..	13,7	15,2	15,2	16,3	14,6
Itália	17,978	20,807	20,0	19,9	23,3	25,0	24,9
Japão	10,4	11,238	11,3	14,3	16,5	18,6	18,7
Luxemburgo	20,63	20,186	19,1	20,8	19,8	23,0	20,6
Noruega	16,852	17,766	22,3	23,3	21,3	21,7	20,8
Nova Zelândia	17,04	17,663	21,5	18,7	19,1	18,1	18,4
Polónia	..	..	14,9	22,6	20,7	21,3	20,0
Portugal	9,919	10,096	12,5	16,5	18,9	22,9	22,5
Reino Unido	16,539	19,436	16,8	19,9	18,6	20,6	20,5
República Eslovaca	..	..	..	18,8	17,9	16,3	15,7
República Checa	..	..	16,0	18,2	19,8	19,5	18,8
Suécia	27,163	29,487	30,2	32,0	28,4	29,1	27,3
Suíça	13,799	14,696	13,5	17,5	17,8	20,2	18,5
OCDE	15,626	17,301	17,6	19,5	18,9	19,8	19,3

Fonte: Despesas sociais (Social Expenditure) - OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

Este crescimento abrupto tem várias origens, estando claramente ligado com as alterações políticas pós 25 de Abril e a abertura plena às ideias do estado social.

Na educação verificou-se o aumento da escolaridade obrigatória e uma aposta no ensino superior, o acesso à saúde tornou-se universal, e as evoluções tecnológicas na saúde fazem com que esta fique cada vez mais dispendiosa. A nível da segurança social aumentou-se o

leque de apoios, tanto pecuniários como de serviços (tais como infantários, lares etc.). As pensões assumem cada vez mais uma fatia importante na despesa social, também fruto do aumento da esperança média de vida, da redução da natalidade o que leva a um envelhecimento da população.

Quadro 4 Evolução da despesa com pensões nos países da OCDE
 Percentagem de despesas com pensões por produto interno bruto

<u>Ano</u>	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
País							
Alemanha	9,691	9,769	9,399	7,978	8,775	9,229	8,652
Austrália	3,054	2,925	3,314	3,854	4,743	4,301	4,307
Áustria	9,961	10,938	8,944	10,04	10,436	10,843	10,743
Bélgica	5,942	6,327	6,534	7,012	6,909	7,153	7,081
Canada	2,793	3,401	3,825	4,238	3,858	3,777	3,804
Coreia	..	..	0,609	1,061	1,24	1,432	1,611
Dinamarca	6,956	6,852	7,346	8,359	7,064	7,264	7,278
Eslovénia	..	..	..	..	10,195	9,516	8,169
Espanha	4,587	5,761	7,22	8,287	8,247	7,952	6,537
Estados Unidos da América	5,243	5,321	5,165	5,369	5,078	5,248	5,302
Estónia	..	..	..	..	5,919	5,337	5,219
Finlândia	5,127	7,04	7,034	8,528	7,522	8,499	8,396
França	7,634	8,629	9,214	10,603	10,496	10,855	11,055
Grécia	4,588	7,178	9,332	9,159	10,099	10,994	10,017
Holanda	6,104	5,94	6,34	5,54	5,271	5,535	5,257
Hungria	..	..	..	..	6,843	7,85	8,306
Irlanda	4,456	4,676	3,237	2,879	2,581	2,883	3,109
Islândia	..	..	3,416	3,688	3,491	3,793	2,304
Itália	7,202	8,962	8,269	9,347	11,181	11,557	11,737
Japão	3,024	3,856	4,088	5,307	6,931	8,619	8,787
Luxemburgo	5,865	5,531	7,62	8,244	6,935	5,195	4,848
Noruega	5,091	5,477	7,104	7,064	6,531	6,343	6,222
Nova Zelândia	6,81	7,286	7,152	5,531	4,836	4,135	4,178
Polónia	..	..	4,064	7,568	8,508	9,282	8,723
Portugal	3,103	3,284	4,046	6,027	6,651	8,883	9,231
Reino Unido	4,167	4,408	4,847	5,487	5,477	5,937	5,766
República checa	..	..	5,24	5,858	7,071	6,858	6,908
República Eslovaca	..	..	..	5,535	5,663	5,697	5,368
Suécia	7,713	8,236	8,552	9,828	9,084	9,438	8,983
Suiça	5,55	5,718	5,483	6,558	6,481	6,653	6,304
OCDE	5,099	5,625	5,915	6,389	6,459	6,664	6,446

Fonte: Despesas com pensões (Old Age Public Expenditure) - OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

Analisado o quadro acima, verificamos que, em Portugal, a despesa com pensões passou, de 1980 para 2007, de 3,1% para 9,2% do PIB. Um triplicar da despesa que nos leva a descobrir que nos encontramos agora acima da média da OCDE, o que se traduz num grande esforço para um país com a nossa riqueza.

Em síntese, podemos afirmar que a criação e a evolução do nosso estado social deu-se essencialmente nos últimos dois séculos, à semelhança do ocorrido noutros países europeus. Embora a nossa evolução seja diferente e retardada em relação a generalidade dos países europeus, fizemos, nos últimos anos, um grande esforço de aproximação ao chamado modelo social europeu. Um modelo hoje em crise e que entre nós ganha contornos preocupantes, que não só afectam a sustentabilidade do sistema como obrigam a repensar e a redesenhar o futuro do nosso modelo de estado social.

5. Rendimento Social de Inserção

5.1. Uma nova filosofia de política social

O desenvolvimento do Estado Providência pressupunha uma integração progressiva de todos os indivíduos na sociedade.

Contudo, com a recessão económica internacional que teve início nos anos setenta começou a ser posto em causa o modelo do estado social que se implantou após a Segunda Guerra Mundial e a sua sustentabilidade, tendo-se assistido a um movimento de reequacionamento e adaptação do Estado Providência.

Ao mesmo tempo, tem surgido uma categoria de indivíduos excluídos da sociedade cujo processo de desinserção não dá mostras de ser revertido pelos processos tradicionais de políticas sociais.

As políticas sociais do Estado Providência foram concebidas por forma a lidar com problemas de populações relativamente homogéneas, e surgiram num período de crescimento económico e de pleno emprego.¹

Porém, estes processos de exclusão têm na sua base causas muito distintas de indivíduo para indivíduo, às quais as políticas sociais não conseguem dar resposta, da mesma forma que não conseguem também responder a períodos longos de crise económica.

A crescente existência de níveis de exclusão social nos países europeus levou a que estes fossem adoptando políticas sociais inovadoras, entre as quais se enquadra o Rendimento Social de Inserção.

¹ Como vimos o Estado Providência em Portugal desenvolveu-se verdadeiramente mais tarde que na generalidade dos países europeus, apenas após o 25 de Abril, num período de fraco crescimento económico. Este facto fez com que coexistam actualmente pobreza tradicional com estes novos casos de pobreza resultante de desinserção social.

O objectivo na base do RSI era tentar dar respostas particulares e adaptadas aos processos de exclusão por forma a contrariar a tendência para a desinserção social de franjas da população. Simultaneamente, procurava-se reafirmar a ideia de inclusão social pela cidadania, que está na génese do Estado Providência.

O RSI é uma política social que, para além de tentar superar a tradição assistencialista das políticas sociais, tem dois objectivos a curto prazo e um a longo prazo.

No curto prazo, as políticas do RSI visam, por um lado, ajudar a satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos através de uma prestação pecuniária, e, por outro, visam apoiar a inserção laboral e social do indivíduo e do agregado familiar.

No médio e longo prazo, para além da vertente de inserção e da coesão social que decorre dos objectivos antes apresentados, o RSI tenta reformular o próprio modo de funcionamento do Estado Providência, visto que introduz uma mudança em termos de políticas sociais, nos objectivos e na forma como o tenta fazer. Nesta medida, a responsabilidade é partilhada tanto pelos beneficiários como pelo Estado, já que a prestação só é recebida caso o beneficiário aceite um programa de inserção. Estamos assim perante uma política social que exige trabalho em parceria entre o Estado, autarquias e entidades da sociedade civil, como as IPSS..

5.2. Criação do Rendimento social de Inserção em Portugal

Vamos, agora, ver como surgiu o RSI em Portugal e as suas características.

Embora estejamos a falar em Rendimento Social de Inserção, já que é o nome actual desta prestação na Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio. A designação inicial deste subsídio, aprovado pela Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, era Rendimento Mínimo Garantido e teve início a 1 de Julho de 1997.

Apesar desta mudança de nome e das alterações legislativas que foram ocorrendo desde 1996, esta medida permaneceu igual na sua essência. O nome actual, para além de ser mais positivo e menos assistencialista, corresponde mais fielmente ao espírito desta medida, já que espelha os dois aspectos fundamentais desta política social, a prestação pecuniária e a inserção.

No início dos anos 90, já existiam vários países europeus que tinham implementado políticas desta índole.

A própria Comissão Europeia em 1992, apresentou uma recomendação em que incentivava os Estados europeus a adoptar políticas sociais que permitissem que todos os cidadãos tivessem um mínimo de rendimento para a sua sobrevivência.

Durante a legislatura de 1991-1995, o Partido Socialista e o Partido Comunista apresentaram propostas para a criação do RMG, recusadas pela maioria de governo. O RMG foi uma das promessas do PS nas legislativas de 1995, tendo sido, em 1996, já com a maioria PS na Assembleia da República, concretizada através da lei n.º 19-a/96.

As palavras do ministro da Solidariedade e da Segurança Social de então (Ferreiro Rodrigues), durante a discussão da proposta de lei na Assembleia da República, em que indicou as 3 bases desta medida, constituem uma boa síntese desta medida (cfr. Diário da Assembleia da República, 1996: 2214):

“Primeira: criar uma medida coerente no âmbito da protecção social, reconhecendo a todos os cidadãos residentes em Portugal o direito a um nível mínimo de subsistência, desde que se encontrem em situação de exclusão social e estejam activamente disponíveis para seguir um caminho de inserção social.

Segunda: criar essa medida sob a forma de um contrato social, envolvendo o Estado, os parceiros sociais, as instituições de solidariedade, as autarquias e os cidadãos, em que o primeiro se compromete a conceder uma prestação financeira e, em conjunto com os segundos, a apostar na criação de oportunidades de inserção social e, em troca, os últimos se comprometem a prosseguir as trajectórias de inserção que se conseguirem criar.

Terceira: criar essa medida no âmbito de um sistema de protecção social, equiparando-a à pensão social por se entender que ela deve constituir o nível mínimo de protecção social universal.”

5.3. O Rendimento Social de Inserção

Como referimos, a lei do RSI teve diversas alterações ao longo destes anos, incluindo mudança de nome, mantendo contudo a mesma base.

Analisaremos de seguida mais em pormenor como funciona esta prestação social, à luz da legislação actual, referindo, nos casos mais relevantes, alterações em relação a versões anteriores da legislação.

A legislação actual do RSI corresponde à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, Alterada pela declaração de rectificação n.º 7/2003, de 29 de Maio, pela lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 18 de Junho.

O RSI foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 18 de Junho.

O artigo 1.º da lei n.º 13/2003 refere que “A presente lei institui o rendimento social de inserção que consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e um programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária.

Assim como na generalidade dos países europeus, a lei do RSI em Portugal combina uma prestação pecuniária e um programa de inserção. Por um lado, uma prestação em dinheiro por forma a assegurar as necessidades mais básicas, e por outro lado um conjunto de incentivos com vista à reinserção social. O RSI é, pois, um direito das pessoas a ter um mínimo pecuniário que lhes permita sobreviver, mas também consagra o direito destas mesmas pessoas a serem inseridas e, assim, deixarem de estar abrangidas por aquele rendimento.

O montante da prestação pecuniária do RSI é calculado segundo a técnica de prestação diferencial, sendo igual à diferença entre o valor do RSI correspondente à composição do agregado familiar e a soma dos rendimentos daquele agregado. O montante encontra-se indexado à pensão social do regime não contributivo da segurança social (actualmente 189,52 euros), variando de acordo com a composição do agregado familiar do titular, de acordo com as seguintes regras.

Pelo Titular: € 189,52 (100% do valor da pensão social)

Por cada indivíduo maior não titular: € 132,66 (70% do valor da pensão social)

Por cada indivíduo menor: € 94,76 (50% do valor da pensão social)

Para melhor percebermos como se calcula o montante da prestação de RSI vamos ver o seguinte exemplo:

Se uma família com 2 adultos e duas crianças tiver um rendimento de 300 euros mensais, então o valor da pensão de RSI será:

$$189,52€ + 132,66€ + 94,76€ * 2 - 300€ = 211,70€.$$

Antes das alterações impostas pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, resultantes das primeiras medidas de contenção da despesa pública aprovadas pelo designado PEC1, os primeiros 2 adultos valiam 100% da pensão social, e havia uma majoração de 10% para famílias com mais de 3 dependentes.

Este diploma legal alterou também a “condição de recursos”, alargando os rendimentos que devem ser considerados como sendo rendimentos do agregado familiar, passando a incluir, para além de rendimentos de trabalho, quase todo o tipo de prestações como subsídio de desemprego, subsídio de doença, pensões, e também os subsídios a renda de casa, juros bancários etc. Se o agregado familiar viver em habitação social é acrescido um determinado valor ao rendimento, fruto dessas habitações serem subsidiadas. Foi também limitada a prestação a agregados que não possuam bens mobiliários superiores a cerca de 100 mil euros.

Até 2010 para além do montante pecuniário também era possível atribuir, em algumas circunstâncias, apoios à habitação, educação, saúde, entre outros.

Para além da condição que vimos, de que os rendimentos do agregado familiar tenham de ser menores do que o valor da prestação de RSI, temos ainda as seguintes condições de atribuição:

1. Ter residência legal em Portugal.
2. Residir em Portugal há pelo menos três anos, salvo se se tratar de cidadãos estrangeiros pertencentes a países que integram a União Europeia, Espaço Económico Europeu (Liechtenstein, Noruega e Islândia) e Suíça, que não se encontrem a exercer actividade em Portugal e a descontar para o sistema português
3. Ter 18 anos ou mais, excepto se:
 - estiver grávida
 - for casado ou viver em união de facto há mais de 2 anos
 - tiver menores a cargo (que dependam exclusivamente do agregado familiar isto é, que não tenham rendimentos próprios iguais ou superiores a 70% da pensão social.
4. Estar inscrito no Centro de Emprego da área onde mora, se estiver desempregado e apto para trabalhar.
5. Fornecer à Segurança Social os documentos necessários para verificar a sua situação económica.
6. Comprometer-se (assinando um acordo), a cumprir o Programa de Inserção ou se estiver previamente inscrito no Centro de Emprego a assinar e cumprir o seu Plano Pessoal de Emprego.
7. Nas situações em que o titular ficou desempregado por iniciativa própria (sem justa causa), só poderá requerer a prestação de RSI um ano após a data em que ficou desempregado.

O titular e os elementos do agregado familiar têm ainda obrigações, entre as quais são de destacar:

- Avisar a Segurança Social no prazo de 10 dias se o agregado familiar mudar ou houver alteração dos rendimentos que possam levar à alteração da prestação de RSI;

- Ir às reuniões convocadas pelo Núcleo Local de Inserção, nas quais é definido e assinado o Programa de Inserção;
- Cumprir as obrigações assumidas no Programa de Inserção;
- Pedir outros apoios de segurança social a que tenha direito, cobrar dinheiro que lhe devam e pedir para lhe serem pagas as pensões de alimentos que lhe sejam devidas.

Conclui-se, assim, que o RSI é uma prestação condicional, em que o titular e os elementos do seu agregado ficam obrigados a cumprir determinadas regras, nomeadamente com o estabelecimento e cumprimento de um plano de inserção.

Em caso de incumprimento destas obrigações, a prestação pode ser feita cessar e, em alguns casos, pode haver impedimento de novamente aceder por 24 meses.

A elaboração do programa de inserção é feita, em conjunto, pelos núcleos Locais de Inserção (NLI) e pelo titular da prestação e, se for caso disso, pelos restantes membros do agregado familiar.

Este programa tem por base uma análise social da situação concreta do agregado familiar e define os apoios e as obrigações do titular e dos elementos do seu agregado. Essas obrigações podem passar por aceitação de trabalho ou de ocupações temporárias que favoreçam o acesso posterior a este, formação profissional, frequência do sistema educativo ou simplesmente realização de ações destinadas a desenvolver a autonomia social do titular da prestação, ou de membros do seu agregado familiar.

O RSI cria um direito, instituindo uma prestação do regime não contributivo, e um dever, ou seja, o programa de inserção social. Nesse sentido, o RSI foi também inovador ao atribuir um papel importante ao titular da prestação e a diversas entidades públicas e privadas, preconizando, desta forma, um trabalho em rede.

Os Núcleos Locais de Inserção (NLI) são os órgãos locais a quem compete a gestão processual continuada dos percursos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI).

Estes núcleos têm normalmente um âmbito concelhio, são constituídos por representantes de entidades públicas da área da segurança social, do emprego e formação, da educação, da saúde e das autarquias. Podem também fazer parte outras entidades públicas e privadas como entidades sem fins lucrativos.

Para além destes núcleos, existem ainda protocolos estabelecidos entre a segurança social e IPSS ou entidades com os mesmos fins, com o objectivo de desenvolver uma intervenção junto dos beneficiários no seu percurso de inserção, desde a elaboração da informação social até ao acompanhamento do programa de inserção.

Esta é uma ferramenta essencial à prossecução do objectivo último do RSI, a inserção. Uma equipa multidisciplinar, devidamente qualificada, para intervir com famílias em situação de exclusão, desenvolve um acompanhamento sistemático e personalizado até que os elementos que constituem os agregados familiares beneficiários estejam aptos ao exercício das competências necessárias à sua autonomização do Rendimento Social de Inserção.

5.4. Principais críticas que são apontadas ao RSI

Ao contrário de outros países europeus, Portugal seguiu a recomendação da Comissão Europeia sobre esta matéria, segundo a qual a política de RSI deve assumir um carácter complementar e não substitutivo em relação a outras medidas já existentes.

Assim, o n.º 1 do artigo 16.º da lei 13/2003, refere claramente que “*O titular deve manifestar disponibilidade para requerer outras prestações de segurança social que lhe sejam devidas*”. Esta obrigatoriedade reforça o carácter complementar do RSI.

Em Portugal, o RSI está indexado à pensão social, pelo que é uma medida de base, destinada a dar resposta a situações relativamente às quais mais nenhuma medida da segurança social é capaz de atender.

A inserção é um ponto chave em todos os RSI dos diversos países, mas a forma pela qual se pretende atingir esse objectivo pode, naturalmente, assumir muitas formas. Na lei Portuguesa, está presente a ideia de que a falta de rendimentos está relacionada com um processo de exclusão social e não apenas falta de emprego, pelo que os programas de inserção visam actuar nas diferentes vertentes dessa exclusão e não apenas na necessidade de encontrar emprego, embora seja também um objectivo importante e o objectivo final.

Esta perspectiva assenta na ideia de que existem situações de desinserção em que, antes que os indivíduos tenham capacidade para assumirem as suas responsabilidades e desempenharem um papel no mercado de trabalho, é necessário que desenvolvam competências que passam pela resolução de problemas de saúde ou de formação educativa. Há a consciência de que, em muitos casos, o processo de exclusão é tão acentuado que será necessário um processo muito longo de autonomização. Um aspecto também importante diz respeito ao apoio às crianças, de modo a poderem frequentar a escola e terem acesso a serviços básicos, por forma a que quando adultas consigam inserir-se na sociedade e no mercado de trabalho, ou seja, tentar romper com um ciclo de pobreza que muitas vezes passa de pais para filhos.

Esta perspectiva tem sido cada vez mais contestada, havendo uma crescente tendência para defender que a tónica da inserção deveria assentar mais no emprego. Tem inclusivamente sido discutida a ideia de que os beneficiários que tivessem capacidade para tal, deveriam ser obrigados a um determinado número de horas de trabalho a favor da sociedade. A lei já prevê esta solução, mas há quem entenda que a respectiva aplicação não se tem revelado suficiente.

Uma outra crítica apontada por muitos ao RSI, é que o facto de os titulares receberem um determinado valor monetário pode levar a que prefiram viver desse apoio em vez de trabalhar, o que pode desincentivar a procura de emprego por considerarem que não é compensador.

Como vimos, o RSI está indexado ao valor da pensão social, que não chega aos 200 euros. É objectivamente um valor bastante baixo, abaixo do limiar de pobreza, pelo que os beneficiários do RSI, mesmo com este apoio, continuam a ser claramente pobres. Com efeito, este valor é um valor de base que dificilmente satisfaz as necessidades básicas do beneficiário; basta pensarmos que muitas vezes nem o salário mínimo permite estar acima do limiar de pobreza.

De todo o modo, em alguns casos, este argumento pode ter fundamento. Se considerarmos o exemplo de um casal com um filho em que apenas um dos pais trabalha e ganhe o salário mínimo, com um outro casal com um filho em que não possuem rendimentos, o valor do RSI deste segundo agregado familiar terá um valor praticamente igual ao que o primeiro agregado ganha com o salário mínimo. Este facto para além de não constituir um incentivo a uma procura activa de emprego, pode provocar uma sensação de injustiça na família em que um dos pais trabalha.

Este efeito foi minimizado em 2010 com o fim dos apoios complementares e redução do subsídio do segundo adulto bem como com o fim da majoração de famílias numerosas.

Contudo, há que referir um aspecto da lei que pretende minimizar este efeito: o n.º 4 do artigo 15.º refere que: “Durante o período de concessão do rendimento social de inserção, quando o titular ou membro do agregado familiar em situação de desemprego inicie uma nova situação laboral, apenas são considerados 50 % dos rendimentos de trabalho, deduzidos os montantes referentes às quotizações obrigatórias para os regimes de protecção social obrigatórios”.

Trata-se de uma discriminação positiva que faz sentido como incentivo à procura de emprego. Contudo, se compararmos os 2 agregados atrás indicados, se um elemento do segundo agregado arranjar emprego pelo salário mínimo, como o rendimento conta pela metade, vai continuar a receber ainda algum RSI o que faz com que tenha um rendimento disponível superior ao primeiro agregado familiar, que nunca teve RSI.

Outra crítica ao RSI é que pode desincentivar a vida familiar, visto que o benefício é maior se um casal estiver separado do que se viver junto, já que o subsídio para o segundo adulto do agregado familiar é apenas de 70% da pensão social. Esta alteração legal ocorrida em 2010 poderá estar a provocar o aumento do número de agregados familiares beneficiários, provocados pelo simples efeito de cisão de agregados familiares por mera conveniência de apoio.

Outra apreciação apontada ao RSI prende-se com o facto de haver muitos beneficiários que usufruem desta medida mas que na realidade não deveriam ter direito por possuir bens e rendimentos não considerados, ou porque possuem rendimentos resultantes de actividades da economia paralela.

As alterações à condição de recursos efectuadas em 2010 visaram minimizar estes fenómenos, ao considerar um leque superior de tipo de rendimentos, ao incluir juros bancários, ao levar em conta o valor dos bens móveis, e ao excluir os agregados com valores mobiliários acima de 100 mil euros.

Contudo, continuam a permanecer os casos de falsas declarações, e das pessoas que não cumprem o acordado. Estes são problemas comuns a muitas prestações, que só um maior controlo pode minimizar mas, realisticamente, é impossível que desapareça totalmente.

O presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção, Edmundo Martinho, referiu no seminário Europeu RSI – Um Direito à Integração Social, realizado em 2010, em Lisboa, que, no início da implementação do RSI, frequentemente referia “Preocupemo-nos mais com aqueles que deviam estar dentro da medida e não estão, do que aqueles que estão dentro e não deviam estar, no momento do arranque.”

Esta frase por um lado revela que o controlo não era um aspecto fundamental no início da implementação desta medida, mas também foi referido neste seminário que temos vindo a assistir, ao longo dos anos, a um aumento crescente desse controlo.

Esta frase também nos chama a atenção para um problema importante do RSI: é que ele ainda não chega a todos os que dele necessitam.

Segundo Carlos Farinha Rodrigues (2010: 39), a taxa das pessoas que preenchem os requisitos económicos mas que não beneficiam desta medida (taxa de *no take up*) era em 2005 de 35%. É importante perceber o porquê desta taxa. Segundo Edmundo Martinho (2010: 59), uma das principais razões relaciona-se com a forma como a sociedade vê esta prestação. O RSI foi associado a franjas marginais da sociedade, tanto a nível económico, como a nível comportamental de afastamento deliberado do mercado de trabalho. Sendo assim, há quem não requeira esta prestação por considerar que isso seria uma diminuição da sua condição pessoal e de cidadão. Edmundo Martinho defende que é importante que tal deva continuar a ser combatido.

Outro factor que também explica o *no take up* prende-se com o facto de que algumas pessoas teriam direito a um valor de RSI tão baixo que não compensa solicitar tal prestação.

Em suma, é possível afirmar que Portugal acompanhou a tendência europeia e, em 1996, aprovou a criação do Rendimento Social de Inserção. Esta política social pretendia resolver um novo problema de exclusão social, vindo propor uma prestação com uma filosofia diferente. Esta prestação assenta por um lado na atribuição de um valor pecuniário para que o agregado familiar possa fazer face às necessidades mais básicas, mas por outro lado pretende estabelecer um programa de inserção personalizado, por forma a criar condições a que o agregado familiar se volte a inserir na sociedade e deixe de necessitar desta prestação.

O RSI é uma política inovadora na sua filosofia, pelo que é natural que ao longo destes anos tenham havido aspectos menos positivos que lhe trouxeram críticas. Contudo a experiência passada tem levado a que tenha havido diversos ajustes à lei bem como maior controlo na atribuição e fiscalização, o que tem levado à atenuação de alguns aspectos negativos e, hoje em dia, apesar dos defeitos que o RSI possa ainda apresentar, é relativamente consensual a existência de uma política deste género, bem como a sua importância para a sociedade portuguesa.

6. Desigualdades na distribuição geográfica do RSI

Tal como vimos, o Rendimento Social de Inserção é uma medida de política social de carácter nacional e que visa apoiar as pessoas com baixos ou nulos rendimentos.

A maior parte dos agregados familiares que podem usufruir desta prestação são agregados em que há muito desemprego ou agregados numerosos em que os trabalhadores ganham praticamente o salário mínimo nacional.

Os reformados, quando isolados, não beneficiam de RSI visto que o RSI está indexado à pensão social, e um reformado não ganha abaixo desse valor.

Desta forma, será normal esperar que as zonas que têm mais beneficiários de RSI sejam as que possuem maior número de desempregados e onde os salários são mais baixos ou com famílias mais numerosas. Mais será de esperar que as zonas que são económica e socialmente semelhantes tenham níveis de RSI semelhantes.

Mas será que é isto que acontece?

Vejamos o quadro seguinte que apresenta, para cada distrito do território continental, o número de beneficiários de RSI com processamento e a que percentagem da população correspondem. O quadro apresenta dados em 3 momentos: final do ano de 2004, final de 2008 e Dezembro de 2010.

Quadro 5 População e beneficiários de RSI por distritos

Distrito	População 2008	Dez 04		Dez 08		Dez 10	
		Beneficiários	% pop.	Beneficiários	% pop.	Beneficiários	% pop.
Aveiro	734195	11524	1,57%	10691	1,46%	11864	1,62%
Beja	153091	5709	3,73%	6729	4,40%	5805	3,79%
Braga	862191	14136	1,64%	19184	2,23%	18154	2,11%
Bragança	142049	958	0,67%	1566	1,10%	2121	1,49%
Castelo Branco	199094	1910	0,96%	3241	1,63%	3519	1,77%
Coimbra	434311	7429	1,71%	10435	2,40%	9032	2,08%
Évora	169788	2934	1,73%	5230	3,08%	4339	2,56%
Faro	426386	6575	1,54%	10957	2,57%	11940	2,80%
Guarda	172304	3599	2,09%	4154	2,41%	4035	2,34%
Leiria	479499	3796	0,79%	6112	1,27%	6284	1,31%
Lisboa	2232700	38771	1,74%	51971	2,33%	61688	2,76%
Portalegre	118141	4995	4,23%	6019	5,09%	5012	4,24%
Porto	1820752	80800	4,44%	115406	6,34%	106935	5,87%
Santarém	466011	7644	1,64%	8669	1,86%	7057	1,51%
Setúbal	853445	14389	1,69%	21091	2,47%	23125	2,71%
Viana do Castelo	251676	5556	2,21%	4869	1,93%	3570	1,42%
Vila Real	217338	6930	3,19%	7982	3,67%	6745	3,10%
Viseu	393909	18822	4,78%	16.117	4,09%	12669	3,22%
Açores	244006	16815	6,89%	17.279	7,08%	16947	6,95%
Madeira	246689	485	0,20%	6.845	2,77%	6774	2,75%
Continente	10126880	236.477	2,34%	310.423	3,07%	303.894	3,00%
Portugal	10617575	253.777	2,39%	334.547	3,15%	327.615	3,09%

Fontes:

População: dados população residente INE 2008.

Beneficiários de RSI: Instituto da Segurança Social

O Quadro mostra que houve um aumento de beneficiários de 2004 para 2008 e uma redução para 2010. Esta redução prende-se com as alterações legais ocorridas em 2010, que fizeram com que muitos beneficiários perdessem a prestação.

Quanto à distribuição por distrito, nota-se claramente que a distribuição não é uniforme a nível nacional. Apesar dos valores variarem ao longo dos anos, verifica-se que os distritos que possuem uma percentagem menor de população beneficiária do RSI num dos anos, apresentam também valores baixos nos outros, acontecendo o oposto nos distritos onde a percentagem é maior.

Salientemos, agora, a situação do distrito do Porto. Em qualquer um dos 3 anos em análise, o distrito do Porto foi o distrito que claramente apresentou uma maior percentagem de população beneficiária do RSI, sendo que, em 2008, ultrapassou os 6% e ficou perto deste valor em 2010. Este valor é sensivelmente duas vezes superior à média nacional.

Estamos, assim, perante uma anomalia que nos leva a levantar a questão:

Que factores levam a que o distrito do Porto se destaque claramente da média nacional?

Dissemos acima que os principais beneficiários eram as pessoas que não tinham emprego ou agregados grandes com rendimentos baixos. É certo que o senso comum nos diz que o distrito do Porto tem um nível de desemprego elevado e que tem bastante indústria que paga apenas o salário mínimo, mas não há outras zonas do país com maior desemprego e com rendimentos per capita ainda mais baixos?

O distrito de Braga possui também muita indústria (têxtil) e Bragança é uma zona considerada pobre mas possuem percentagens de beneficiários do RSI claramente abaixo da média.

De todo o modo, não é correcto compararmos Porto com Braga e muito menos com Bragança, já que são distritos com uma distribuição económica e populacional completamente diferente.

Desta forma, será mais lógico compararmos o distrito do Porto com o de Lisboa, dado este último possuir mais semelhanças com o primeiro.

Se olharmos para Lisboa, os valores do RSI encontram-se abaixo da média nacional, embora o valor tenha vindo a subir ao longo dos anos. De todo o modo, o Porto tem ainda uma percentagem duas vezes superior à de Lisboa.

Apesar das diferenças existentes, o certo é que Lisboa e o Porto têm muitas semelhanças: zonas maioritariamente urbanas, grande população, grande peso dos serviços no tecido económico, etc. Assim, seria de esperar que o peso do RSI fosse, também ele, semelhante.

O próximo quadro mostra o número de beneficiários do RSI e a que percentagem da população corresponde para o Grande Porto e para a Grande Lisboa (NUT3), assim como para cada um dos seus concelhos (NUT 4).

Quadro 6 População e beneficiários de RSI por concelho do grande Porto e grande Lisboa

	População	Dez-08		Dez-10	
		Beneficiários	% População	Beneficiários	% População
Grande Porto	1286139	86913	6,76%	80192	6,24%
Espinho	31796	1208	3,80%	1148	3,61%
Gondomar	168205	11670	6,94%	10927	6,50%
Maia	135049	6545	4,85%	6064	4,49%
Matosinhos	174931	10622	6,07%	9705	5,55%
Porto	237559	22313	9,39%	19386	8,16%
Póvoa de Varzim	63364	2170	3,42%	2444	3,86%
Valongo	93753	7549	8,05%	6697	7,14%
Vila do Conde	79390	2761	3,48%	2604	3,28%
Vila Nova de Gaia	302092	22075	7,31%	21217	7,02%
Grande Lisboa	2037823	48856	2,40%	58074	2,85%
Cascais	205117	3644	1,78%	5039	2,46%
Lisboa	545245	17057	3,13%	18646	3,42%
Loures	205577	4937	2,40%	6231	3,03%
Mafra	76749	768	1,00%	908	1,18%
Oeiras	172063	3038	1,77%	3123	1,82%
Sintra	377249	6972	1,85%	9265	2,46%
Vila Franca de Xira	136510	2123	1,56%	2708	1,98%
Amadora	175558	7807	4,45%	8813	5,02%
Odivelas	143755	2511	1,75%	3341	2,32%

Fonte:

Elaboração
própria com base
nos dados fonte.

População: Censos 2011 do INE, População residente

Beneficiários RSI: Instituto da Segurança Social.

Ao analisarmos o Grande Porto e a Grande Lisboa chegamos à conclusão que o peso de beneficiários do RSI é semelhante ao que tínhamos visto para o distrito do Porto e de Lisboa. O distrito do Porto tem muitas áreas rurais, mas ao compararmos o Grande Porto e

a Grande Lisboa, estamos a comparar duas regiões com muitas semelhanças, mas com um peso de beneficiários de RSI completamente diferente.

Se apertarmos ainda mais a análise, e compararmos o concelho/cidade do Porto com o concelho/cidade de Lisboa, obtemos resultados idênticos, sendo que são os concelhos com a percentagem maior da sua região.

A cidade do Porto e a cidade de Lisboa são duas cidades com muito mais semelhanças que diferenças a nível económico, social e demográfico, mostrando-se, contudo que, ao nível de beneficiários do RSI, são bastante diferentes, havendo o dobro da incidência no Porto.

Face à análise realizada até este ponto, justifica-se uma ligeira reformulação da nossa questão de investigação, passando esta a ser:

Quais os factores que explicam que o distrito/área metropolitana/concelho do Porto tenha uma taxa de beneficiários de RSI superior em mais do dobro do que a que se verifica no distrito/área metropolitana/concelho de Lisboa?

Para respondermos a esta questão, vamos estudar a hipótese de existirem factores económicos, demográficos, sociais ou culturais que possam justificar a incidência descrita de RSI nesta região.

Para testarmos esta hipótese vamos analisar uma bateria de indicadores económicos, demográficos e sociais por forma a tentar identificar os que contribuem para que o valor de RSI seja tão elevado na zona do Porto.

Se determinarmos que por exemplo o desemprego no Porto é elevado, não podemos concluir por si só que este facto justifica a elevada percentagem de RSI no Porto. Pode haver outras regiões com taxas de desemprego maior e percentagens de RSI menor.

Sendo assim, vamos usar como método de investigação a análise comparada entre duas regiões, o Porto, região que é alvo da nossa investigação, e Lisboa, que funcionará como

região de controlo. Vamos usar a região de Lisboa como controle, como referido, visto que por um lado possui uma percentagem de RSI perto da média (ligeiramente abaixo), e porque é a região de Portugal que mais se assemelha ao Porto.

Como vimos, o distrito do Porto, o Grande Porto e o concelho do Porto apresentam valores de RSI semelhantes entre si, acontecendo o mesmo com o distrito de Lisboa, a grande Lisboa e o concelho de Lisboa.

Sendo assim, poderíamos escolher qualquer uma destas dimensões para efectuar a nossa análise.

Por considerarmos realidades mais próximas e mais fáceis de trabalhar, vamos, sempre que tenhamos dados para tal, comparar as cidades do Porto e de Lisboa. Quando não existirem dados desagregados a nível de concelho, analisaremos as áreas metropolitanas ou os distritos.

6.1. Caracterização do Rendimento Social de Inserção e dos seus beneficiários

Como primeiro passo da análise empírica, é importante conhecer um pouco melhor alguns números sobre o RSI, os quais permitem caracterizar tanto a prestação como os seus beneficiários.

Analisaremos apenas os dados com potencial interesse para a nossa questão de investigação, e, por conseguinte, vamos centrarmo-nos nos dados dos distritos do Porto e de Lisboa.

6.1.1. Dados processuais

Vamos começar por analisar o número de requerimentos de RSI, deferimentos, cessações, arquivamentos e suspensões.

Quadro 7 Dados de execução do RSI

Distrito	Requerimentos entrados	Requerimentos Deferidos	% deferimento	% cessação	% suspensão	% indeferimento	% arquivamento
Porto	152582	102844	67%	49%	12%	32%	1%
Lisboa	112388	61101	52%	50%	10%	37%	11%
Portugal	609296	367052	59%	59%	10%	37%	4%

Quadro 8 Motivos de arquivamento

Distrito	Motivos de arquivamento (%)			
	Desistência	Falta documentação	Por erro	Morte titular
Porto	49,0%	27,1%	18,1%	5,7%
Lisboa	3,5%	94,1%	1,8%	0,7%
Portugal	14,2%	80,0%	4,2%	1,5%

Quadro 9 Número de prestações cessadas e beneficiários regressados

Distrito	Cessações	Regressos	% beneficiários regressados face aos cessados
Porto	129.448	22.898	18%
Lisboa	76.211	14.271	19%
Portugal	587.530	117.629	20%

Fonte dos quadros: ISS, I.P. Dados acumulados até Dezembro de 2010

Analisados estes dados, verifica-se existir uma taxa de deferimento de processos no Porto claramente superior a Lisboa e à média nacional. Este facto pode ter contribuído para um aumento do número de beneficiários no Porto. Apesar deste número, a percentagem de processos indeferidos é semelhante à média nacional, estando a grande diferença no número de processos arquivados: no Porto há muito menos casos arquivados (1%), abaixo da média nacional de 4%, enquanto em Lisboa a percentagem de arquivamento é bastante mais elevada (11%).

O principal motivo da cessação da prestação foram alterações de rendimento, com cerca de 53% dos casos, possuindo os outros motivos um valor residual. Esta distribuição é semelhante tanto no Porto como em Lisboa.

Em 2010, o principal motivo de indeferimento da prestação RSI foi a existência de rendimentos superiores ao elegível por parte dos agregados requerentes da prestação RSI (87,6%). O Distrito do Porto não fugiu a esta média.

Quanto ao principal motivo de arquivamento dos processos, observa-se que, em 2010, era a falta de apresentação de documentação obrigatória após o prazo dado no momento do requerimento.

Verifica-se ainda que, em Lisboa, o número de processos arquivados por falta de documentação é muito elevado (94%), ao passo que no Porto esse valor é muito mais baixo (27%).

Possivelmente, estamos perante uma diferença processual ocorrida no Porto, que faz com que haja muito menos processos arquivados e, em compensação, haja mais pedidos deferidos.

Até Dezembro de 2010, 587.530 beneficiários viram cessadas as suas prestações de RSI, dos quais 22% dizem respeito ao distrito do Porto e 13% ao de Lisboa. Valores em consonância com a diferença de beneficiários entre os dois distritos.

Até Dezembro de 2010, 20% dos beneficiários que viram cessada a sua prestação voltaram de novo a requerer e a tornarem-se beneficiários do RSI. Neste aspecto, tanto o Porto como Lisboa seguiram a média nacional.

6.1.2. Beneficiários, titulares/agregados e montantes de RSI

Quadro 10 Beneficiários, titulares/agregados e montantes de RSI

Distrito	Beneficiários	Agregados familiares	Média valor por agregado (€)	Média valor por beneficiário (€)	N. beneficiários por agregado
Porto	122854	51763	222	94	2,4
Lisboa	71018	27527	236	92	2,6
Portugal	373839	145037	232	86	2,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de 2010 do ISS I.P.

Quanto ao valor da prestação por beneficiário, tanto o Porto como Lisboa apresentam valores superiores à média nacional. Contudo, se analisarmos por agregado, o Porto fica abaixo da média nacional, bem como de Lisboa.

Estes dados permitem-nos determinar o número médio de beneficiários por agregado familiar. A média nacional corresponde a 2,6. O Porto tem agregados familiares mais pequenos do que a média nacional e do que Lisboa (2,4 beneficiários por agregado).

6.1.3. Caracterização dos beneficiários

Quadro 11 Distribuição etária dos beneficiários de RSI

Distrito	Número Beneficiários	% beneficiários por faixa etária						
		< 18	19-24	25-34	35-44	45-54	55-64	>=65
Porto	122.854	36,5%	9,2%	12,4%	17,5%	15,2%	8,0%	1,2%
Lisboa	71.018	42,6%	8,5%	12,3%	15,2%	12,3%	7,3%	1,7%
Portugal	373.839	39,4%	8,8%	12,3%	16,1%	13,8%	8,1%	1,4%

Quadro 12 Principais fontes de rendimento dos beneficiários com outros rendimentos

Distrito	Beneficiários com rendimentos	% beneficiários por fonte rendimento					
		Património mobiliário	Habitação	Trabalho	Capitais	Pensões	Outros
Porto	72.686	25,6%	14,9%	20,9%	5,7%	6,9%	25,9%
Lisboa	35.014	18,8%	19,1%	23,0%	3,3%	7,2%	28,6%
Portugal	216.427	25,1%	15,4%	18,9%	5,1%	7,9%	27,6%

Fonte ISS I.P. - Dados Dezembro 2010

Quanto à distribuição geográfica, como já vimos, o distrito do Porto, o grande Porto e o concelho do Porto possuem uma percentagem de beneficiários de RSI claramente acima da média nacional, bem como cerca do dobro do que a que apresenta Lisboa.

Em termos etários, e em Dezembro de 2010, os beneficiários do RSI eram predominantemente jovens, já que 40% tinham idade igual ou inferior a 18 anos, o que mostra o grande peso das crianças e jovens nos agregados familiares beneficiários do RSI. Neste aspecto, o Porto e Lisboa comportam-se de forma distinta: Lisboa apresenta uma percentagem de menores acima da média, e o Porto tem um valor abaixo da média Nacional.

O inverso passa-se nos escalões entre os 35 e os 54 anos.

O valor de beneficiários acima dos 65 anos é bastante diminuto, visto que normalmente as pensões a que têm direito são igual ou superior ao valor de referência do RSI.

Em Dezembro de 2010, 59% dos beneficiários não possuía qualquer outro tipo de Rendimento. No distrito do Porto o valor era semelhante (57%), mas no distrito de Lisboa o valor era mais elevado (64%).

O Porto acompanha a média nacional no que diz respeito à distribuição das fontes de rendimento. Lisboa apresenta desvios, estando acima nos rendimentos provenientes de habitação e trabalho, e abaixo nos rendimentos de valores mobiliários e de capital.

6.1.4. Caracterização dos titulares e dos agregados familiares

Quadro 13 Titulares de RSI por sexo

Distrito	Masculino (%)	Feminino (%)
Porto	34%	66%
Lisboa	35%	65%
Portugal	35%	65%

Quadro 14 Distribuição etária dos titulares de RSI

Distrito	% titulares por faixa etária						
	< 18	19-24	25-34	35-44	45-54	55-64	>=65
Porto	0,4%	10,6%	21,1%	29,0%	24,8%	13,3%	0,8%
Lisboa	0,2%	6,7%	22,1%	29,8%	24,3%	14,9%	2,0%
Portugal	0,3%	8,2%	21,2%	28,9%	24,9%	15,2%	1,3%

Tipologia e dimensão dos agregados familiares

Quadro 15 Tipologia dos agregados familiares de RSI

	N. famílias	Alargada	Isolada	Monoparental	Nuclear com filhos	Nuclear sem filhos
Porto	51.763	3,2%	30,0%	18,5%	27,5%	6,0%
Lisboa	27.527	6,4%	28,3%	27,2%	20,4%	3,9%
Portugal	145.037	5,0%	26,9%	20,3%	27,3%	5,5%

Quadro 16 Dimensão dos agregados familiares de RSI

	N. famílias	Número de elementos agregado familiar				
		1	2	3	4	5
Porto	51.763	38,3%	20,5%	18,9%	13,7%	5,9%
Lisboa	27.527	36,5%	18,9%	17,3%	14,0%	7,7%
Portugal	145.037	35,1%	19,2%	18,4%	14,8%	7,5%

Quadro 17 Valor Médio dos Rendimentos, por Agregado Familiar e Tipo de Família

Distrito	Média	Alargada	Isolada	Monoparental	Nuclear com filhos	Nuclear sem filhos
Porto	447,29	399,75	266,39	470,29	965,94	566,27
Lisboa	428,83	525,00	217,99	495,79	769,38	442,2
Portugal	466,41	582,08	186,04	380,75	709,17	394,65

Fonte: ISS I.P. - Dados Dezembro de 2010

A maior parte dos titulares do RSI são do sexo feminino, cerca de dois terços.

A larga maioria dos titulares encontra-se em idade activa, nomeadamente entre os 25 e os 54 anos, não havendo diferenças significativas a esse respeito nem no Porto nem em Lisboa.

A tipologia predominante dos agregados familiares beneficiários do RSI correspondia, em Dezembro de 2010, às famílias nucleares com filhos (27,3%), seguindo-se os agregados apenas com 1 elemento (isolados) com 26,9% e as famílias monoparentais, com um peso relativo de 20,3%. As famílias nucleares sem filhos constituíam 5,5% dos agregados e as alargadas 5%.

No Porto a distribuição é semelhante à média nacional, sendo que a família isolada é a que tem mais peso. Em Lisboa a situação é bastante diferente da do Porto e da média do país: há menos famílias nucleares com filhos e mais famílias monoparentais.

Relativamente à dimensão dos agregados familiares, predominavam os agregados com uma pessoa (35,1%), seguindo-se os de duas pessoas (19,2%), os de três pessoas (18,4%), os de quatro pessoas (com 14,8%) e os de cinco pessoas (com 7,5%), revelando-se os restantes com pouca expressão.

Cerca de 70% dos agregados familiares com RSI em Portugal possuíam, em Dezembro de 2010, outros rendimentos, sendo a situação idêntica nos distritos do Porto e de Lisboa.

Ainda em Dezembro de 2010, o valor médio dos rendimentos por agregado familiar era, no contexto nacional, de 466,41€ por mês, observando-se algumas variações em termos da tipologia familiar. Assim, o valor médio mais elevado observava-se nas famílias nucleares com filhos (709,17€).

Porto e Lisboa apresentam médias abaixo da média nacional. Contudo, nas famílias nucleares o Porto está claramente acima da média e de Lisboa, enquanto nas famílias monoparentais e alargadas fica abaixo.

6.1.5. Componente de Inserção Social

Quadro 18 N° de Acordos de Inserção Assinados e N° de Beneficiários Abrangidos

	Deferidos não cessados	N. acordos assinados	Deferidos/ assinados (%)	Beneficiários em acordos
Porto	51.763	50.172	97%	110.186
Lisboa	27.529	23.987	87%	59.024
Portugal	145.041	138.542	96%	335.045

Quadro 19 Acções de Inserção Frequentadas, por Áreas

	Total	Educação	Formação profissional	Emprego	Saúde	Acção social	Habituação
Porto	206.203	15%	5%	12%	25%	38%	6%
Lisboa	112.775	16%	3%	15%	26%	37%	3%
Portugal	638.805	16%	4%	14%	27%	34%	4%

Fonte: ISS I.P. - Dados 2010

A nível nacional foram estabelecidos acordos de inserção com 96% dos beneficiários. Lisboa encontra-se neste aspecto abaixo da média nacional, com apenas 89%.

O total de acções de formação promovidas e frequentadas atingiu, em 2010, as 638.805. Em termos de áreas temáticas, a Acção Social, com 219.763 (35%) foi a área com mais acções, seguida da Saúde (170.629, com um peso relativo de 27%) e da Educação (102.660, com um peso relativo de 16%).

6.2. Factores susceptíveis de influenciar o recurso ao Rendimento Social de Inserção.

Nesta secção, vamos explorar possíveis respostas para a questão de investigação, ou seja, vamos procurar determinar a(s) razão(ões) pela(s) qual(is) a percentagem de beneficiários de RSI na cidade e na zona do Porto é pelo menos o dobro da que se verifica na cidade e zona de Lisboa.

Vamos analisar, de forma comparativa, uma série de dados económicos, sociais, demográficos e culturais com o objectivo de compreender melhor quais poderão ser as causas mais prováveis desta anomalia na distribuição geográfica do RSI.

6.2.1. Dados demográficos.

Quanto à distribuição da população, já analisámos a população residente no Porto e em Lisboa, e ao confrontarmos com o número de beneficiários de RSI, concluímos que a percentagem de beneficiários no distrito/concelho do Porto é cerca do dobro da que ocorre em Lisboa.

Distribuição da população por Sexo e faixas etárias

Quadro 20 População residente por sexo e faixa etária

Concelho	População residente	Famílias	Elementos por agregado familiar	Sexo		Escalões etários%				N. elementos/família
				% H	% M	0-14	15-24	25-64	>= 65	
Grande Porto	1286139	493770	2,6	47,8%	52,2%	15,3%	10,7%	57,7%	16,2%	2,60
Porto	237559	103965	2,3	45,0%	55,0%	13,1%	9,6%	56,0%	21,3%	2,38
Grande Lisboa	2037823	841237	2,4	47,8%	52,2%	16,2%	9,9%	55,5%	18,3%	2,40
Lisboa	545245	245931	2,2	45,4%	54,6%	15,0%	8,5%	52,3%	24,2%	2,25
Nacional	10555853	4079577	2,6	48,4%	51,6%	15,1%	10,9%	55,8%	18,2%	2,57

Fonte: Dados do Instituto Nacional de estatística referentes a 2010

Quanto ao número de elementos do agregado familiar, comparando com os dados do RSI, constata-se que a nível nacional o valor é idêntico na população bem como nos beneficiários do RSI. No Porto acontece algo de semelhante. Contudo, em Lisboa, nomeadamente na cidade de Lisboa, observa-se que as famílias beneficiárias de RSI tem maior dimensão do que a população em geral: 2,6 contra 2,2.

A distribuição da população por sexo não varia muito entre as zonas analisadas, havendo ligeiramente mais mulheres do que homens. Assim, conclui-se que a distribuição por sexo dos titulares do RSI não acompanha a distribuição da população, visto que dois terços são mulheres. Conclui-se assim que este grupo parece ser mais vulnerável a processos de desinserção social.

Quanto à distribuição etária, verifica-se que já existem mais pessoas acima dos 65 anos do que crianças até os 14 anos. Verifica-se também que pouco mais de metade da população se encontra em idade activa.

Ao analisarmos os concelhos do Porto e de Lisboa, verificamos que a percentagem da população com mais de 65 anos é claramente superior à média, acontecendo o inverso com as crianças.

Os escalões etários da população em geral não são directamente comparáveis com os escalões etários dos beneficiários de RSI que vimos.

De todo o modo, é de salientar que apesar da percentagem de pessoas com mais de 65 anos ser significativa, apenas uma pequena percentagem é beneficiário do RSI. Tal explica-se pelo facto de todos os idosos receberem uma pensão de valor igual ou superior ao valor de referência para o RSI. Assim, apenas podem ser beneficiários do RSI quando integrados em agregados familiares de baixos rendimentos nos quais haja pessoas que não usufruam qualquer pensão.

Sendo assim, poderemos dizer que os pensionistas não são um público alvo do RSI, pelo que faz sentido calcularmos a percentagem de população com menos de 65 anos que é beneficiária de RSI.

Quadro 21 População e beneficiários com menos de 65 anos

	População <65 anos	Beneficiários RSI <65 anos	% beneficiários /população
Grande Porto	1077714	79230	7,4%
Porto	187001	19153	10,2%
Grande Lisboa	1664185	57087	3,4%
Lisboa	413261	18329	4,4%
Nacional	8705522	323028	3,7%

Elaboração própria a partir dos dados do INE.

Nesta análise, mantém-se a proporção do dobro de beneficiários no Porto em relação a Lisboa. Contudo, nota-se um claro aumento percentual, nomeadamente nos concelhos do Porto e de Lisboa. O concelho de Lisboa encontra-se acima da média nacional, e o Porto ultrapassa os 10%, o que é quase o triplo da média nacional.

Taxas de nupcialidade e divórcio.

Quadro 22 Taxas de nupcialidade e divórcio

	Número de casamentos por 1000 habitantes					Número de divórcios por 1000 habitantes				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Grande Porto	4,6	4,6	4,5	3,9	3,9	2,7	2,8	2,9	2,9	3,1
Porto	4,9	5,6	5,3	4,9	5,3	2,8	3,4	3,1	3,2	3,1
Grande Lisboa	4,2	4,1	3,6	3,5	3,5	2,4	2,6	2,7	2,7	2,8
Lisboa	5,6	7,0	6	6,2	5,9	2,3	2,5	2,6	2,5	2,8
Portugal	4,5	4,4	4,1	3,8	3,8	2,2	2,4	2,5	2,5	2,6

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Quanto aos casamentos, para além de estarem a diminuir, constata-se que o grande Porto tem uma taxa ligeiramente superior à média nacional, enquanto a grande Lisboa tem uma taxa inferior.

A cidade do Porto e de Lisboa apresentam taxas bastante superiores às das respectivas zonas metropolitanas, o que poderá eventualmente ser explicado pelo facto de continuarem a casar nessas cidades pessoas que passaram a morar nos concelhos limítrofes.

Neste quadro constata-se que o número de divórcios no grande Porto e no concelho do Porto tem sido superior à média nacional e ao que acontece em Lisboa.

Este maior número de divórcios pode ajudar a explicar o porquê da dimensão dos agregados familiares no Porto ser inferior ao que acontece em Lisboa.

Muitas vezes os divórcios conduzem a uma redução de rendimentos para uma das partes, o que indirectamente pode contribuir para que aumente o número de pessoas que preenchem os requisitos para usufruir de RSI.

Dimensão e tipos de agregados familiares

Quadro 23 Número de elementos do agregado familiar

		Número elementos agregado familiar				
		1	2	3	4	>=5
Grande Porto	489628	20%	31%	26%	16%	6%
Porto	100948	31%	32%	20%	12%	6%
Grande Lisboa	835764	27%	33%	22%	14%	5%
Lisboa	243975	35%	33%	17%	11%	5%
Portugal	4044100	21%	32%	24%	17%	6%

Fonte: Censos 2011, Instituto Nacional de Estatística.

Quadro 24 Tipos de agregado familiar

	Tipo de agregado familiar					
	1 pessoa	Casal sem filhos	Casal com filhos	Monoparental total	Monoparental mãe	Outros
Grande Porto (2001)	15,1%	21,1%	48,9%	9,0%	7,9%	5,8%
Porto (2001)	25,3%	20,5%	35,6%	11,5%	10,2%	7,1%
Grande Lisboa (2001)	22,1%	23,3%	39,2%	10,0%	8,6%	5,4%
Lisboa (2001)	30,5%	22,8%	28,9%	10,7%	9,2%	7,1%
Portugal (2001)	17,3%	23,6%	45,2%	8,3%	7,1%	5,7%
Portugal (2010)	17,7%	23,0%	39,6%	8,8%		11,0%

Fonte: Censos do INE

Ao analisarmos o número de elementos por agregado familiar, conclui-se que Portugal, Grande Porto e Grande Lisboa apresentam distribuições semelhantes, aparecendo em primeiro lugar as famílias com dois elementos, seguidas das de três e das de apenas um elemento.

A cidade do Porto e a de Lisboa apresentam já uma distribuição diferente, em que a percentagem de famílias de apenas um elemento é claramente acima da média nacional,

ficando abaixo nas famílias com 3 ou 4 elementos. Este facto pode dever-se a um maior envelhecimento destas cidades.

Contudo, estes dados são bastante diferentes do número de elementos dos agregados familiares beneficiários de RSI em que os extremos assumem um peso anormal. Os agregados de RSI com um só elemento correspondiam a 35%, enquanto na população geral correspondem a apenas 21%. Dos agregados de RSI, 12% têm cinco ou mais elementos, contra apenas 6% no caso da população em geral.

Quanto aos agregados maiores terem um peso maior nos beneficiários de RSI do que na população em geral, não surpreende, já que nestes casos o rendimento per capita é normalmente menor, o que faz com que mais facilmente preencham os requisitos para serem beneficiários de RSI.

Quanto ao grande número de agregados beneficiários com apenas um elemento, é um valor surpreendente, em especial porque sabemos que não se tratam de pessoas idosas, já que isoladamente não podem recorrer ao RSI.

Não temos os dados do número de elementos por agregado familiar tendo em conta a idade, mas é de crer que boa parte dos 21% de agregados unipessoais se tratem de pessoas idosas, pelo que o número de agregados unipessoais beneficiários de RSI é ainda mais extremo. Embora não tenhamos, no âmbito deste trabalho, forma de averiguar, não é de excluir a possibilidade de cisão de agregados familiares ou a existência de agregados informais, para poder ter acesso a determinados benefícios como o RSI.

Quanto ao tipo de agregados familiares, os dados de 2010 não se encontram desagregados por concelho, contudo são semelhantes aos dados de 2001, pelo que parece seguro usar estes últimos.

Os dados reforçam o que já tínhamos visto: o concelho do Porto e o de Lisboa possuem mais famílias singulares e menos casais com filhos do que as respectivas áreas metropolitanas.

Se compararmos Porto com Lisboa, constata-se que Lisboa tem mais famílias singulares do que o Porto, mas menos casais com filhos.

Tal como vimos antes, os agregados beneficiários de RSI com apenas um elemento representam uma proporção superior à que ocorre na população em geral. O mesmo ocorre com as famílias monoparentais, as quais na população em geral têm um peso de cerca de 8% e nas famílias beneficiárias de RSI representam um valor muito superior: 20%. O inverso ocorre nos casais sem filhos e nos casais com filhos.

O facto de a maior parte das famílias monoparentais incluírem a mãe, ajuda a justificar o facto de as mulheres representarem dois terços dos titulares de RSI.

É certo que as famílias isoladas e monoparentais são potencialmente mais vulneráveis a situações de baixo rendimento, já que basta um elemento ficar sem emprego. De todo o modo, também é possível que estejamos perante situações de divisão artificial de agregados familiares com vista à obtenção do RSI.

6.2.2. Dados de educação

Quadro 25 Percentagem da população por nível de escolaridade mais elevada e por sexo.

		Nível de escolaridade mais elevada					
		Nenhum	Básico 1º ciclo	Básico 2º ciclo	Básico 3º ciclo	Sec. e pós- secund.	Superior
Homens + mulheres	Grande Porto	16,4%	25,3%	13,5%	15,8%	14,6%	14,4%
	Porto	14,2%	23,2%	11,0%	14,4%	14,7%	22,6%
	Grande Lisboa	16,8%	20,0%	10,9%	16,4%	17,5%	18,5%
	Lisboa	15,4%	19,4%	8,9%	13,2%	15,7%	27,4%
	Portugal	19,2%	25,4%	13,3%	16,0%	14,3%	12,0%
Mulheres	Grande Porto	17,5%	26,1%	11,8%	14,5%	13,9%	16,2%
	Porto	15,3%	25,0%	9,7%	13,2%	13,3%	23,5%
	Grande Lisboa	17,5%	20,8%	9,7%	15,1%	16,8%	20,1%
	Lisboa	16,2%	20,8%	8,1%	12,5%	14,4%	28,1%
	Portugal	20,7%	25,2%	11,6%	14,6%	14,0%	13,9%

Fonte: Instituto Nacional de estatística.

Quadro 26 Taxa de retenção e abandono escolar

	2007/2008
Grande Porto	7,9%
Porto	7,4%
Grande Lisboa	7,3%
Lisboa	9,4%
Portugal	8,9%

Fonte: Instituto Nacional de estatística Taxa de retenção e desistência no ensino básico regular (%) por Localização geográfica; Anual - Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação

Da análise destes quadros resulta que a distribuição dos níveis de escolaridade das mulheres é semelhante ao que se verifica na globalidade da população, pelo que o sexo não é um factor relevante.

As áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa apresentam um nível de escolaridade acima da média nacional, já que apresentam percentagens inferiores de pessoas com nenhum nível de escolaridade ou com apenas o primeiro ciclo do ensino básico, e apresentam percentagens superiores de pessoas com cursos superiores.

As cidades do Porto e de Lisboa apresentam níveis de escolaridade acima da respectiva área metropolitana, destacando-se o significativo número de pessoas com cursos superiores.

Se compararmos Porto com Lisboa, constata-se que Lisboa apresenta níveis de escolaridade superiores, sendo de realçar que 28% dos habitantes do concelho de Lisboa possui curso superior.

Este facto pode explicar uma parte da desigualdade de beneficiários de RSI entre o Porto e Lisboa. Contudo, a importância pode ser diminuta, já que também é verdade que o Porto apresenta níveis de escolaridade e de beneficiários do RSI acima da média nacional.

Quanto à taxa de retenção e abandono escolar, constata-se que o Porto se encontra abaixo da média nacional, enquanto Lisboa se encontra acima.

Este facto vem corroborar a ideia de que, embora os níveis de educação possam influenciar a maior ou menor presença de beneficiários de RSI, essa influência provavelmente será residual.

6.2.3. Dados de desemprego

Vvamos analisar um dos aspectos mais importantes: as taxas de desemprego.

Utilizaremos os dados disponibilizados pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP), e não os do Instituto Nacional de Estatística (valores mais elevados), pelo facto do IEFP disponibilizar dados por concelho.

Quadro 27 Desempregados por sexo, duração e tipo de desemprego.

	População	N. desem- pregados	Desem- pregados /população	Homens	Mulheres	<1 ano	>= 1 ano	1º emprego	Novo emprego	< 25 anos	>=25 anos
Grande Porto	1286139	91016	7,1%	46,2%	53,8%	47,7%	52,3%	6,5%	93,5%		
Porto	237559	14842	6,2%	51,6%	48,4%	50,4%	49,6%	7,8%	92,2%		
Grande Lisboa	2037823	88093	4,3%	51,7%	48,3%	60,0%	40,0%	4,8%	95,2%		
Lisboa	545245	22914	4,2%	55,1%	44,9%	58,1%	41,9%	6,4%	93,6%		
Portugal	10555853	541840	5,1%	46,3%	53,7%	58,2%	41,8%	7,6%	92,4%	11,80%	88,20%

Quadro 28 Desempregados por faixa etária

	Faixas etárias			
	< 25	25 a 34	35 a 54	> 55
Porto	10,9%	22,7%	46,6%	19,7%
Lisboa	9,2%	25,4%	47,3%	18,0%
Continente	11,6%	22,7%	46,8%	18,9%

Quadro 29 Desempregados por nível de escolaridade

	Nível de escolaridade					
	< 1º ciclo	1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo	Secundário	Superior
Porto	3,2%	23,3%	17,3%	20,4%	22,4%	13,3%
Lisboa	10,1%	17,7%	14,2%	17,8%	22,6%	17,6%
Continente	5,6%	26,9%	17,7%	20,5%	20,0%	9,3%

Fonte: estatísticas mensais do Instituto de Emprego e Formação Profissional. Dados de Dezembro de 2010

Destes quadros podemos desde logo retirar uma conclusão importante: a percentagem de desempregados em Lisboa é inferior à média nacional, enquanto que no Porto é claramente superior.

A percentagem de desempregados há mais de um ano (de longa duração) é superior no Porto, o que denota menor rotação do mercado de trabalho, que faz com que muitas pessoas permaneçam muito tempo sem emprego, aumentando o risco de exclusão social.

Analisar apenas o número de desempregados não é suficiente para analisar o impacto que o desemprego tem no RSI. Com efeito, é também importante distinguir os desempregados que recebem subsídio de desemprego dos que não recebem, pelo facto de não terem descontado o necessário para preencher o prazo de garantia, ou por já terem esgotado o prazo de atribuição do subsídio.

Quadro 30 Desempregados e beneficiários de subsídio de desemprego

Distrito	População	Desempregados	Desempregados /População	Beneficiários sub. Desemprego	Desempregados com subsídio
Porto	1820752	126472	6,9%	66406	52,5%
Lisboa	2232700	95961	4,3%	55184	57,5%
Portugal	10555853	541840	5,1%	294572	54,4%

Fonte:

dados mensais de desemprego do IIEFP, Dezembro 2010

dados mensais de beneficiários de subsídio de desemprego do ISS, Dezembro 2010

Para além de verificarmos que a análise a nível de distrito conduz à conclusão que no distrito do Porto o desemprego é mais elevado, verifica-se também que neste distrito a percentagem de desempregados que não recebem subsídio de desemprego é maior do que a média nacional, sendo a diferença ainda maior quando comparada com a do distrito de Lisboa.

Vamos agora analisar os dados do desemprego por NUT2, para verificarmos se continuamos a estabelecer uma correlação entre um maior número de beneficiários de RSI e uma maior percentagem de desempregados.

Quadro 31 Desemprego por regiões

Regiões	População	número desempregados	Desempregados / população	Desempregados à mais de 1 ano
Norte	3641412	234169	6,4%	49,2%
Centro	2301447	73949	3,2%	37,9%
Lisboa	2783318	160618	5,8%	37,8%
Alentejo	749766	22854	3,0%	30,9%
Algarve	475220	28298	6,0%	24,8%

Fonte: Dados mensais do IEFP. Dezembro de 2010.

Quadro 32 Desemprego e RSI por distrito

Distrito	População 2008	Beneficiários RSI	Bem. RSI / população	Desempregados	Desempregados / população	Beneficiários sub. Desemprego	Desempregados sem subsídio	Desempregados sem subsídio / população
Aveiro	734195	11864	1,6%	37117	5,1%	19459	17658	2,4%
Beja	153091	5805	3,8%	7360	4,8%	4028	3332	2,2%
Braga	862191	18154	2,1%	52565	6,1%	30600	21965	2,5%
Bragança	142049	2121	1,5%	6762	4,8%	1963	4799	3,4%
Castelo Branco	199094	3519	1,8%	9820	4,9%	4727	5093	2,6%
Coimbra	434311	9032	2,1%	17212	4,0%	8623	8589	2,0%
Évora	169788	4339	2,6%	6958	4,1%	3860	3098	1,8%
Faro	426386	11940	2,8%	28298	6,6%	15071	13227	3,1%
Guarda	172304	4035	2,3%	6955	4,0%	3514	3441	2,0%
Leiria	479499	6284	1,3%	19042	4,0%	11072	7970	1,7%
Lisboa	2232700	61688	2,8%	95961	4,3%	55184	40777	1,8%
Portalegre	118141	5012	4,2%	6245	5,3%	3386	2859	2,4%
Porto	1820752	106935	5,9%	126472	6,9%	66406	60066	3,3%
Santarém	466011	7057	1,5%	18483	4,0%	12269	6214	1,3%
Setúbal	853445	23125	2,7%	40005	4,7%	23638	16367	1,9%
Viana do Castelo	251676	3570	1,4%	10828	4,3%	5480	5348	2,1%
Vila Real	217338	6745	3,1%	11570	5,3%	4080	7490	3,4%
Viseu	393909	12669	3,2%	18235	4,6%	8665	9570	2,4%
Continente	10126880	303.894	3,0%	519.888	5,1%	282.025	237863	2,3%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de RSI e subsídio de desemprego do Instituto da Segurança Social referente a Dezembro de 2010

Dados de desemprego do Instituto do Emprego e Formação Profissional referente a Dezembro de 2010

O Algarve apresenta também um valor elevado de desemprego. Contudo, a percentagem de desempregados há mais de um ano é bastante baixa, o que provavelmente se deve ao emprego sazonal no Verão.

Se levarmos isto em conta, podemos concluir que o valor de desemprego no Norte é claramente superior às restantes regiões, e com uma percentagem de desempregados há mais de um ano mais elevada.

De todo o modo, verificamos que a percentagem de beneficiários de RSI nos diversos distritos do Norte é bastante diferente, encontrando-se alguns abaixo da média e o Porto claramente acima.

Se calcularmos o coeficiente de correlação entre as variáveis % de beneficiários de RSI na população e % de desempregados na população para os 18 distritos do continente, obtemos o valor de 0,59. Excluindo o distrito de Faro – devido ao já referido factor do desemprego sazonal - este coeficiente de correlação sobe para 0,65. Estes dados indiciam uma forte ligação entre incidência do desemprego e quantidade de beneficiários do RSI.

Se calcularmos o coeficiente de correlação entre a percentagem de beneficiários de RSI e a percentagem de população desempregada sem direito a subsídio de desemprego, obtemos o valor de 0,39. Este valor surpreende por ser mais baixo que o anterior. Seria de esperar que fosse superior, ou seja, que fosse mais relevante para a incidência do RSI os desempregados sem subsídio do que a totalidade dos desempregados. Este facto levanta assim algumas reservas quanto à relação entre o desemprego e o RSI. Um possível caminho futuro de aprofundamento da investigação poderia assim passar por uma análise mais aprofundada e exaustiva da relação entre desemprego e RSI.

Se levarmos em conta que o distrito de Lisboa tem uma percentagem de população desempregada de 4,3% e uma percentagem de beneficiários de RSI de 2,8%, mantendo a mesma proporção, como o Porto tem uma percentagem de desemprego de 6,9%, seria de esperar que tivesse uma percentagem de beneficiários de RSI de 4,5%, o que justifica metade do desvio em relação à média nacional (5,9% Porto - 3% Nacional).

Se fizermos a mesma proporção, mas usando agora a percentagem de população desempregada sem subsídio de desemprego em vez da percentagem de população

desempregada, seria de esperar que o Porto apresentasse uma taxa de RSI de 5,1%, o que justificaria mais de dois terços do desvio em relação à média nacional.

Em suma, tendo em conta estes coeficientes de correlação, e o facto do Porto ter mais desemprego e de maior duração que Lisboa e de que a média nacional, podemos concluir que embora o desemprego não explique a totalidade da variação da percentagem de beneficiários de RSI, é certamente a variável mais importante, justificando cerca de metade do desvio ocorrido no Porto.

Neste capítulo analisamos alguns dos principais indicadores que constituíam mais valia ao nosso estudo.

No capítulo seguinte, vamos refletir sobre estes dados de modo a obtermos respostas à nossa questão de investigação.

7. Resposta à questão de investigação.

Após termos estudado nos capítulos anteriores as características do RSI, os diversos dados quantitativos desta prestação e de termos analisado diversos dados económicos, demográficos e sociais, vamos, neste capítulo, cruzar os dados e reflectir sobre os mesmos por forma a tentar obter algumas respostas para a nossa questão de investigação:

Quais os factores que explicam que o distrito/área metropolitana/concelho do Porto tenha uma taxa de beneficiários de RSI superior em mais do dobro do que a que se verifica no distrito/área metropolitana/concelho de Lisboa?

Tal como era previsível, esta anomalia é justificada não apenas por um factor, mas por uma série de factores.

De todos os dados que analisámos, constatámos que o desemprego tem uma correlação bastante forte com o Rendimento Social de Inserção. Tal parece lógico, já que as pessoas desempregadas, mesmo que recebam subsídio de desemprego, recebem um valor significativamente inferior ao que recebiam quando empregados, para além de que cerca de metade dos desempregados não recebem subsídio de desemprego.

Vimos que o distrito do Porto possui uma taxa de desemprego bastante elevada, acima da média nacional e de Lisboa. A percentagem de desempregados que não recebem subsídio de desemprego, é também superior no Porto.

Estimámos também que o desemprego permite justificar metade do desvio do RSI no Porto, pelo que é a componente mais importante da resposta à nossa questão de investigação.

A nível processual, verificou-se que no Porto a percentagem de processos deferidos é cerca de 10% superior à de Lisboa e, em compensação, a percentagem de processos arquivados é muito mais baixa: 1% no Porto contra 11% em Lisboa.

Verificou-se também que o principal motivo para o arquivamento é a não entrega de documentação necessária.

Assim, muito provavelmente, estamos perante diferentes formas de tratar os processos no Porto e em Lisboa, que leva a que no Porto haja mais processos deferido, e, conseqüentemente, mais beneficiários de RSI.

Para confirmar ou recusar esta hipótese, seria necessário fazer uma análise pormenorizada de como os processos de RSI são tratados no Porto e em Lisboa, análise esta que, contudo, não se mostra possível no âmbito desta dissertação.

Por seu lado, a nível da estrutura familiar, o Porto e Lisboa apresentam também diferenças.

Com efeito, o Porto tem uma taxa de divórcio superior a Lisboa. Muitas vezes o divórcio conduz a situações de baixos ou nulos rendimentos para uma das partes, o que pode levar a um enquadramento na medida do RSI.

Os agregados familiares de RSI no Porto são mais pequenos que os de Lisboa, havendo um maior peso das famílias singulares e casais. Em Lisboa, existem mais famílias monoparentais e numerosas do que no Porto.

Não é de excluir a possibilidade da existência de divórcios fictícios como forma de dividir agregados familiares de modo a poderem usufruir desta medida. Este possível fenómeno pode estar a ser agravado pelo facto de que o segundo adulto tem direito a um valor de RSI inferior ao primeiro, podendo constituir um incentivo a cisões de agregados familiares.

Não há, contudo, provas de que tal aconteça. Apenas os serviços de fiscalização da segurança social poderão possuir indicadores sobre esta realidade e, com base nos mesmos, retirar conclusões sobre se a mesma está mais ou menos presente no Porto por comparação com o que acontece em Lisboa.

Como vimos, existem estudos que dizem que cerca de 35% dos possíveis beneficiários de RSI não estão a usufruir do mesmo (taxa de *no take up*).

Tal deve-se, por um lado, ao facto de que em alguns casos o valor a receber seria tão baixo que não compensa requerê-lo e, por outro, ao facto de haver pessoas que não querem requerer RSI por algum complexo/vergonha e por esta prestação estar associada a franjas marginais da sociedade.

Embora não tenhamos dados desagregados por concelhos ou áreas metropolitanas, é normal que a taxa de *no take up* não seja igual em todo o país. E, tendo em conta o valor elevado de beneficiários de RSI no Porto, não surpreenderia que a taxa de *no take up* no Porto fosse menor, visto que, havendo mais pessoas a receber RSI, há menos vergonha em também recorrer a esta medida.

Estes são quatro aspectos que ajudam a responder à nossa questão de investigação. Alguns deles deveriam ser alvo de estudos posteriores por forma a validar a sua influência e quantificar o impacto.

8. Conclusão

Ao longo deste estudo tentamos responder à nossa questão de investigação:

Quais os factores que explicam que o distrito/concelho do Porto tenha uma taxa de beneficiários de RSI superior em mais do dobro do que acontece no distrito/concelho de Lisboa?

Começámos por fazer um breve enquadramento relativo à evolução histórica do Estado Providência no mundo e em Portugal.

Analisámos depois como surgiu o RSI em Portugal e quais as suas características e críticas que lhe são apontadas.

Posteriormente, recorreremos a uma análise de dados comparativa entre Lisboa e o Porto, relativos à prestação de RSI, a dados demográficos, económicos e sociais, por forma a tentarmos determinar os factores que permitem justificar a anomalia detectada, de o Porto possuir o dobro da percentagem de beneficiários de RSI relativamente a Lisboa.

Da nossa análise identificámos 4 potenciais respostas à nossa questão de investigação:

- 1 – O desemprego é um factor importante, e é bastante maior no Porto que em Lisboa;
- 2 – Eventuais diferenças no tratamento processual do RSI que levam a que a taxa de deferimentos no Porto seja superior a Lisboa;
- 3 – Diferenças relevantes nos agregados familiares beneficiários de RSI;
- 4 – Diferentes percentagens de indivíduos que preenchem os requisitos de serem beneficiários de RSI e não o são.

Como qualquer trabalho de investigação, este não é um estudo fechado. Obtivemos algumas possíveis respostas à nossa questão de investigação, mas estou convicto que poderá haver outras justificações, para além de que alguns aspectos são merecedores de

estudos posteriores de modo a por um lado validar e quantificar as respostas obtidas, e por outro tentar obter outras justificações para a anomalia observada. Assim, mais do que dar qualquer resposta definitiva, o presente estudo sugere a abertura de novas vias de investigação para uma melhor compreensão das desigualdades geográficas do RSI, em particular na realidade portuguesa.

Apesar dos resultados não serem totalmente conclusivos, creio que este estudo ajuda a aprofundar o conhecimento existente sobre o Rendimento Social de Inserção, conhecimento importante para futuras melhorias a introduzir nesta prestação.

9. Referências bibliográficas

Publicações

ALVES, André Azevedo - 'The Portuguese Malaise: Structural Causes of the Crisis and Lessons for the Eurozone', *Economic Affairs*, 31, 2, 2011, 47–52.

CAEIRO, Joaquim Manuel Croca - IV. Política social e Estado providência in *Políticas públicas, política social e Estado de providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2008. ISBN 978-989-640-014-9. Capítulo IV.

CARREIRA, Henrique Medina – O Estado e a Segurança Social. *Cadernos público*. Lisboa: Público, 1996

Comissão Nacional do RSI - Seminário Europeu | RSI – Um Direito à Integração Social. Lisboa: Instituto da Segurança Social I.P., 2010. Depósito legal: 307272/10

GONÇALVES, Alda Teixeira. *Rendimento Social de Inserção - Análise da implementação do RSI no Porto* [Em linha]. [Consult. 01 Set. 2011]

Disponível em [WWW:<URL:http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=26701&m=PDF>](http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=26701&m=PDF).

Instituto da Segurança Social I.P.. *Guia prático - Rendimento Social de Inserção* [Em linha]. [Consult. 31 out. 2011] Disponível em [WWW:<URL:http://www.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=22717&m=PDF>](http://www.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=22717&m=PDF).

Instituto da Segurança Social I.P. - *Rendimento Social de Inserção mantém filosofia mas sofre alterações legislativas* in *Revista pretextos* n. 21. Lisboa: SOCTIP, 2006. Depósito Legal: 154679/2000. Página 22.

LEAL, António da Silva - *Aspectos históricos da Segurança Social* in *Temas de segurança social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas, 1998. ISBN 972-97278-4-8.

Pereira, Pedro Adão e Silva Cardoso - *Uma Revolução Tranquila - Transformações do Estado Providência e a Prática Local do Rendimento Mínimo*. Lisboa. 1997. Dissertação de licenciatura em Sociologia, apresentada ao Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, sob orientação de Paulo Pedroso.

PEREIRINHA, José António - *Estado Providência: conceito e incursão histórica* in *Política social: formas de actuação no contexto europeu*. Lisboa: Universidade Aberta, 2008. ISBN 978-972-674-555-6. Capítulo 1.

PEREIRINHA, José António - Política Social no contexto das políticas públicas in Política social: fundamentos da actuação das políticas públicas. Lisboa: Universidade Aberta, 2008. ISBN 978-972-674-552-5. Capítulo 1.

Legislação

PORTUGAL - Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho – Rendimento Mínimo Garantido. 1996.

PORTUGAL - Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio – Revoga o Rendimento Mínimo Garantido e cria o Rendimento Social de Inserção. 2003.

PORTUGAL - declaração de rectificação n.º 7/2003, de 29 de maio - retifica a Lei n.º 13/2003. 2003.

PORTUGAL - Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro – Regulamentação do rendimento social de Inserção. 2003.

PORTUGAL - lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto - Altera a a Lei n.º 13/2003. 2005.

PORTUGAL - Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro - Altera e republica o Decreto-Lei n.º 283/2003. 2006.

PORTUGAL - Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro – Institui o Indexante dos apoios sociais (IAS). 2006.

PORTUGAL - Lei n.º 4/200, de 16 de Janeiro - Aprova as bases gerais do sistema de segurança social. 2007.

PORTUGAL - Decreto-Lei n.º 70/2010, de 18 de Junho - Regula a condição de recursos e altera a Lei n.º 13/2003 e o Decreto-Lei n.º 283/2003. 2010.

Fontes de dados

COMISSÃO NACIONAL DO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO. Relatório Anual de Execução - 2010 [Em linha]. [Consult. 01 Out. 2011] Disponível em WWW:<URL:http://www.cnrsi.pt/preview_documentos.asp?r=1085&m=PDF>.

INSTITUTO DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL. Desemprego por Concelhos estatísticas mensais (Dezembro 2010) [Em linha]. [Consult. 26 Out. 2011] Disponível em WWW:<URL:http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/ConcelhosEstatisticasMensais/Documents/2010/SIE-Desemprego_Registado_por_concelhos_Dez10.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. indicadores estatísticos [Em linha]. [Consult. 01 Out. 2011] Disponível em WWW:<URL:<http://www.ine.pt>>.

Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Statistics [Em linha]. [Consult. 31 mar. 2011] Disponível em WWW:<URL:<http://stats.oecd.org>>.

SEGURANÇA SOCIAL. Estatísticas relativas ao RSI [Em linha]. [Consult. 01 Set. 2011] Disponível em WWW:<URL:<http://www.seg-social.pt/left.asp?02.21.03.09>>.

SEGURANÇA SOCIAL. Beneficiários por mês e cdss (desemprego 2010) [Em linha]. [Consult. 01 nov. 2011] Disponível em WWW:<URL:<http://www.seg-social.pt/left.asp?02.21.03.04.02.02>>.