

Rendimento Social de Inserção

Análise da implementação do RSI no Porto

Alda Teixeira Gonçalves
NÚCLEO DE ESTUDOS E CONHECIMENTO

2009

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Rendimento Social de Inserção

Análise da Implementação do Rendimento Social de Inserção No Porto

PROPRIEDADE

Instituto da Segurança Social, IP

AUTOR

Alda Teixeira Gonçalves
NÚCLEO DE ESTUDOS E CONHECIMENTO

Com a colaboração de:

Unidade de Qualificação das Famílias e do Território
Gabinete de Qualidade e Auditoria

RESPONSÁVEL

Núcleo de Estudos e Conhecimento do Gabinete de Planeamento

MORADA

Rua Castilho, 5 R/C | 1250-066 LISBOA
Tel.: (00351) 213 184 910 | Fax: (00351) 213 184 955
E-mail: iss@seg-social.pt
www.seg-social.pt

DATA DE PUBLICAÇÃO

Maio 2009

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	5
2. METODOLOGIA	6
3. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO PORTO	6
3.1. Breves Traços Demográficos – Tendências de Envelhecimento da População	7
3.2. Taxa de Actividade, Emprego e Desemprego	12
3.3. Despesas Familiares – A Preponderância das Despesas com a Habitação	16
3.4. Assimetrias no Acesso à Habitação	17
3.5. Baixos Níveis de Escolaridade e Formação	20
3.6. Saúde	21
3.7. Respostas Sociais	23
3.8. Alguns Dados Sobre (In)Segurança	23
4. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO RSI	24
5. ALGUMAS REPRESENTAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO RSI	27
6. NOTAS CONCLUSIVAS	29
Bibliografia	32

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. População estrangeira que solicitou estatuto legal de residente, Portugal e NUTS II, 2002-2007	13
Quadro 2. Despesa total anual média por agregado (%), por divisões da COICOP e NUTS II, 2005/ 2006	18
Quadro 3. Níveis de Escolaridade, por NUTS II, 2005/ 2006	21

ÍNDICE DE FIGURAS

Gráfico 1. Taxa de Crescimento efectivo, natalidade e migratório, Portugal e NUTS II, 2007	09
Gráfico 2. População Residente por grandes grupos etários (em milhares), Portugal 2002-2007	10
Gráfico 3. População Residente por grandes grupos etários (%), NUTS II, 2007	10
Gráfico 4. Índices de Dependência de Jovens e Idosos, Portugal 2002-2007	11
Gráfico 5. Índices de Dependência de Jovens e Idosos, NUTS II, 2007	11
Gráfico 6. Variação Homóloga da população empregada, desempregada e inactiva com 15 e mais anos por região NUTS II, 2005/ 2006	14

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO NO PORTO

1. INTRODUÇÃO

Esta medida de política, essencialmente a sua implementação no Distrito do Porto, constitui o objecto de estudo visado no âmbito do presente relatório.

Assim é objectivo fundamental da análise pormenorizada relativa à implementação do Rendimento Social de Inserção no Distrito do Porto a fundamentação de uma análise crítica de alguns elementos caracterizadores, que suscitam dúvidas em termos das tendências existentes, em detrimento de uma caracterização de todas as variáveis do relatório nacional para o Porto (processual, financeira, beneficiários, titulares, agregados familiares). A análise da componente de inserção social (acordos, acções de inserção e áreas) constitui também uma mais-valia a considerar.

Isto é, procedeu-se a uma análise que permitiu algumas pistas para compreender as causas da discrepância detectada, em termos do maior peso de beneficiários abrangidos, no Distrito do Porto, face aos restantes distritos do País.

Assim, tomaram-se como ponto de partida para a análise, duas hipóteses centrais que podem ter relevância “per si” como podem considerar-se complementares na explicação de tal discrepância:

- As causas podem encontrar-se nos procedimentos administrativos adoptados, no Distrito do Porto (nomeadamente decorrentes da aplicação da primeira alteração à Lei n.º 13/ 2003, de 21 de Maio, através da Lei n.º 45/ 2005, de 29 de Agosto¹).
- As causas desta discrepância relacionam-se com dimensões contextuais, nomeadamente maior peso da população vulnerável à pobreza e à exclusão, maior peso de situações de desemprego e/ ou maior peso de população com baixas habilitações e qualificações profissionais, entre outras.

Este relatório estrutura-se em torno de uma análise breve de alguns indicadores contextuais explicitando traços de vulnerabilidade, procede-se também a uma caracterização do peso e do perfil dos beneficiários e respectivos agregados familiares que acedem ao RSI, assim como algumas notas relativas às representações que dirigentes e técnicos possuem face a esta medida de política pela qual são responsáveis em termos de implementação e de acompanhamento. Foi ainda possível

¹ Ver o Art.º 4, ponto 2 da referida Lei, p. 5067, do Diário da República I Série – A, de 29 de Agosto de 2005 e cujas repercussões se podem nas alterações dos perfis dos agregados familiares registadas no relatório anual de execução da medida de 2007 por relação ao relatório de 2006.

contar com algumas das conclusões da auditoria interna efectuada, para complementar as hipóteses centrais inicialmente avançadas.

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada baseou-se necessariamente em três tipos de informação:

i) Para responder à primeira hipótese, obteve-se informação decorrente de uma *Auditoria* realizada no Centro Distrital do Porto.

Para responder à segunda hipótese, consideraram-se dois tipos de informação complementar:

ii) *Informação quantitativa*, proveniente dos próprios indicadores de execução da medida no Distrito do Porto (Dez.2008) que permitiram uma caracterização da componente processual da prestação, os montantes da mesma e a população abrangida (beneficiários e famílias) e uma caracterização da componente da inserção, relativa a acordos celebrados e às áreas de inserção. Foi ainda relevante a breve recolha de indicadores contextuais que permitiram caracterizar a situação socio-económica do Porto.

iii) *Informação qualitativa*, que teve em consideração a perspectiva do Centro Distrital do Porto, nomeadamente através da realização de uma Entrevista Colectiva a informantes privilegiados (quatro) responsáveis pela implementação, acompanhamento e monitorização distrital da medida em causa, no Distrito do porto. Esta foi realizada nas instalações do Centro Distrital do Porto, em 22 de Janeiro de 2009.

3. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO PORTO

Neste ponto pretende-se efectuar uma breve caracterização do Porto, que de algum modo, permita tornar perceptível o perfil demográfico, social e económico do território em análise, no sentido de detectar (ou não) alguns traços de pobreza e exclusão social indicadores da discrepância em termos do maior peso de beneficiários abrangidos pelo RSI no Distrito do Porto face aos restantes distritos do País e que se constitui como a questão de partida orientadora do presente documento.

Para esta caracterização privilegiaram-se indicadores de fontes oficiais secundárias e o pré-diagnóstico elaborado no âmbito da Rede Social do Porto.

Salientaram-se dificuldades de recolha de informação, já que alguns dos indicadores relevantes só possuem informação para a região Norte (INE, NUTS II) que possui grande diversidade intra-regional, enquanto outros indicadores de contexto se desagregam ao nível da cidade do Porto e outros ainda permitem informação para a respectiva Área Metropolitana que, grosso modo, coincide com a designação de Grande Porto, utilizada pelo INE (NUTS III). É neste contexto que se efectua uma caracterização breve.

O Distrito do Porto ocupa uma área territorial de 2.329,6 Km², distribuída por 18 concelhos.

3.1. Breves Traços Demográficos – Tendências de Envelhecimento da População

Os indicadores demográficos de 2007 (INE) permitem observar o reforço das principais tendências que se têm manifestado nos últimos anos em Portugal, isto é, o abrandamento do crescimento da população total e o seu crescente envelhecimento.

A taxa de crescimento natural do País, em 2007, assumiu pela primeira vez na história demográfica recente, um valor negativo (-0,01%).

Na realidade, a população portuguesa residente, tem vindo a denotar um continuado envelhecimento demográfico, em resultado do declínio da fecundidade e do aumento da longevidade. O decréscimo da fecundidade é responsável pelo envelhecimento na base da pirâmide etária, situando-se o índice sintético de fecundidade em 1,33 crianças por mulher, em 2007, o valor mais baixo registado na demografia portuguesa. Por outro lado, o aumento da longevidade, contribuiu para o envelhecimento no topo da pirâmide. Em 2007, o índice de envelhecimento situou-se nos 114 idosos por cada 100 jovens.

As mesmas tendências são observáveis no caso do Grande Porto. As estimativas do INE para 2007, referem que esta região possuía 1.281.424 habitantes (613.234 homens e 668.190 mulheres), demonstrando um decréscimo populacional face a 2001 (data na qual se registava um total de 1.544.272 habitantes).

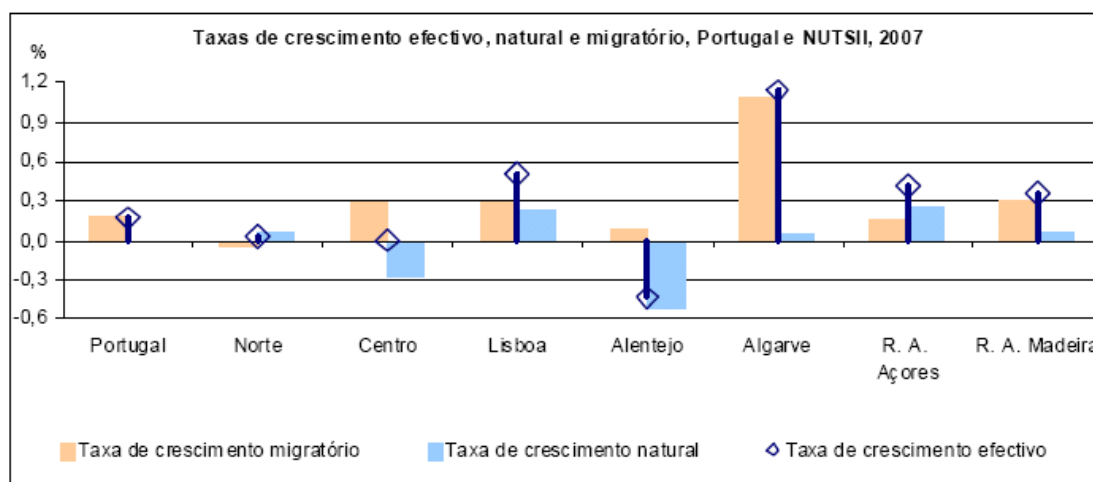
Tendência semelhante registou a própria cidade do Porto que, de acordo com o Pré-Diagnóstico (Rede Social), demonstra tendências de declínio progressivo da população residente e o seu considerável envelhecimento.

Assim, a diminuição da população, entre 1991 e 2001, tornou-se mais acentuada nas Freguesias mais centrais e na zona oriental da cidade. *“Se a freguesia de Campanha registou a quebra demográfica mais relevante em termos absolutos, superior a 10.000*

habitantes, os maiores decréscimos relativos ocorreram nas freguesias de Miragaia (-41%), Vitória (-36%), Sé (-35%) e Santo Ildefonso (-30%).” (Rede Social, p. 12)

Por seu lado, o Porto integra-se na Região Norte (NUTS II), que registou um acréscimo populacional entre 2001 e 2007 (de 3.667.529 para 3.745.236, respectivamente), nomeadamente à custa da taxa de crescimento natural, como se pode observar no gráfico seguinte.

Gráfico 1.



Fonte: INE, Estimativas da população residente, 2007.

Em 2007, a Região Autónoma dos Açores detinha a maior proporção de jovens (19,0%) e a mais baixa percentagem de idosos (12,4%), enquanto o Alentejo apresentava a menor proporção de jovens (13,3%), em simultâneo com a maior percentagem de pessoas idosas (23,0%). Por seu lado as regiões Norte, Lisboa e regiões autónomas da Madeira e dos Açores eram as NUTSII em que a importância relativa da população em idade activa na população total superava a média do País (67,2%), verificando-se o valor mais baixo no Alentejo (63,8%).

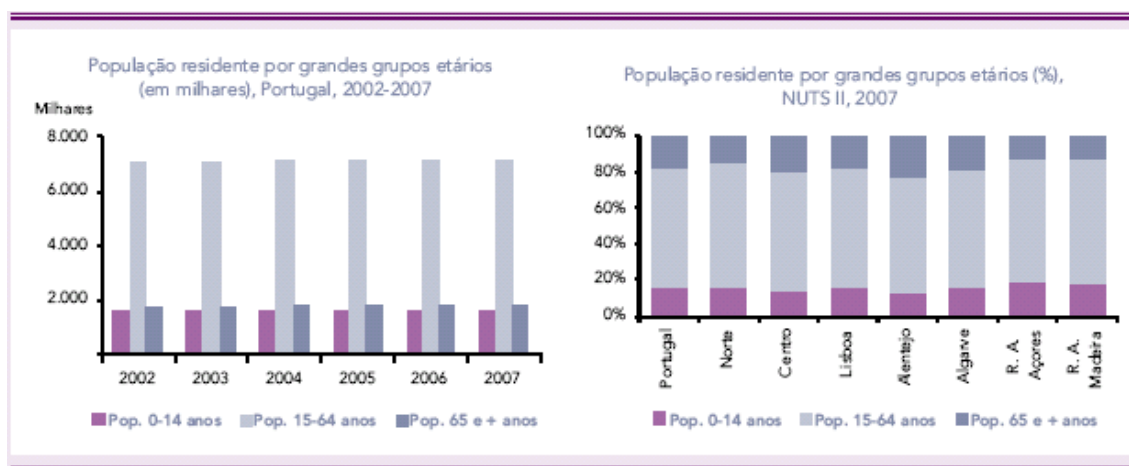
Relativamente à estrutura etária do Concelho do Porto observava-se que, de acordo com dados do INE, em 2001 a população residente com menos de 15 anos, representava cerca de 13,1%, menos 3,8 pontos percentuais que em 1991 e os residentes com 65 ou mais anos registaram um acréscimo de 14,8% de 1991 para 19,4% em 2001, demonstrando claramente uma tendência de crescente envelhecimento da população.

Nesta sequência, “(...) o índice de envelhecimento demográfico que mede precisamente a relação entre a população idosa e a população jovem (com menos de

15anos), aumentou, entre 1991 e 2001, de um total de 87 para 147 idosos por cada 100 jovens, estando claramente acima do valor para o País que em 1991 se situava em 105 valor este ainda superior aos da AMP e do Norte.”² De facto, estas duas regiões demonstravam, em 2001, uma proporção coincidente de 80 idosos para cada 100 jovens.

É também importante analisar a composição etária da população, já que as alterações verificadas no equilíbrio entre os três principais grupos – população jovem, população em idade activa e população idosa – possuem relevantes implicações sociais e económicas.

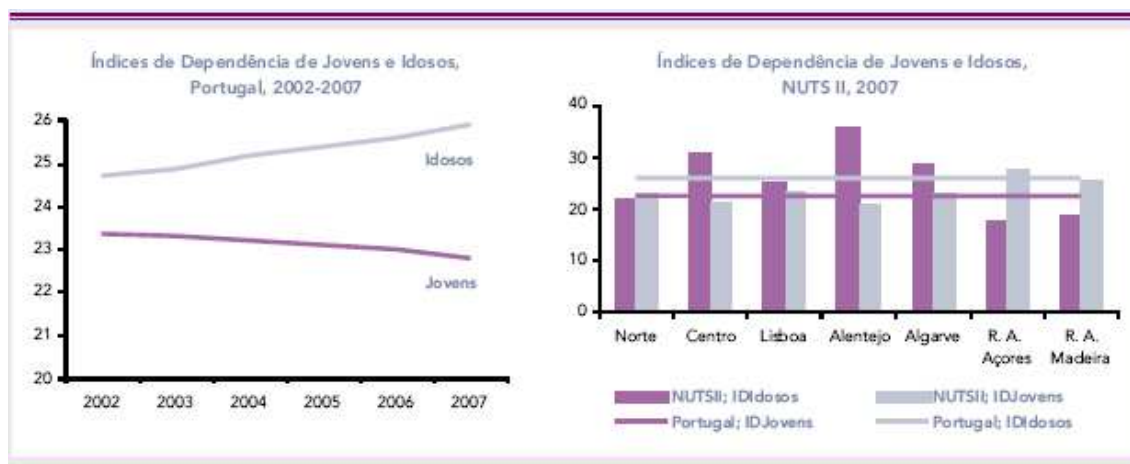
Gráficos 2 e 3



Fonte: INE, Estimativas Provisórias de População Residente, 2007.

O gráfico 5 abaixo apresentado, por NUTS II, relativo aos índices de Dependência de Jovens e Idosos, demonstra que as alterações na estrutura etária da população ocorreram em todas as regiões, embora com ritmos diferenciados.

² Pré-Diagnóstico Social da Rede Social do Porto, 2008, p. 16.

Gráficos 4 e 5 - Índices de dependência de Jovens e Idosos, NUTS II, 2007

Fonte: INE, Estimativas Provisórias de População Residente, 2007.

As já referidas tendências de envelhecimento vêm colocar sérios desafios à intervenção do Estado, nomeadamente no que respeita à dimensão de sustentabilidade das pensões e da protecção social, assim como à própria intervenção social territorializada, em termos de criação de condições de acesso a recursos, serviços e equipamentos adequados e de qualidade.

Quanto às estruturas familiares eram observáveis, nas diferentes escalas regionais (Porto, AMP e região Norte) duas características comuns, um aumento do n.º de famílias existentes e a diminuição da sua dimensão média.

No caso do Porto, o n.º de famílias cresceu ligeiramente entre 1991 e 2001 (INE), de 99.522 para 100.696, passando de uma dimensão média de 3 para 2,6 pessoas por família, no mesmo período. Por outro lado, registou-se um aumento crescente das famílias monoparentais, nomeadamente no Porto (19%), com a prevalência de estruturas familiares compostas por “mãe com filhos” (84%), por relação à AMP (com cerca de 12% de famílias monoparentais) e à Região Norte (com cerca de 11%),

Pode ainda destacar-se, a partir do Pré-diagnóstico em referência, a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre as mães sós com filhos menores e sobre os idosos que vivem sós, no sentido de compreender melhor as situações de vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social.

Migrações Internacionais e População Estrangeira – Pouca representatividade na Região Norte³

Em 2007, a análise sobre as migrações integra já as alterações consignadas na legislação. A entrada em vigor da Lei nº 23/2007 de 4 de Julho e do Decreto-Regulamentar nº 84/2007 de 5 de Novembro fez com que, neste ano, fossem concedidos títulos legais simultaneamente ao abrigo da anterior e nova legislação.

As solicitações de estatuto de residente foram efectuadas maioritariamente por nacionais do Brasil (19,2%), Roménia (18,3%) e Ucrânia (14,9%). Em seguida encontravam-se os nacionais do Reino Unido, Moldávia, Cabo Verde e Bulgária (valores entre 6,4% e 4,9%). Se, por um lado, a maioria continua a representar a conversão do estatuto de prorrogações de autorizações de permanência e de vistos de longa duração em autorizações de residência, detectam-se de novo algumas proveniências tradicionais da imigração estrangeira, como os cidadãos do Reino Unido.

A distribuição de nacionalidades entre as solicitações de autorizações de residência é muito diferente da existente no início do novo século, devido às alterações legislativas já referidas. Entre 2001 e 2005, o maior número de solicitações foi sempre proveniente do Brasil e dos países africanos de expressão portuguesa, a par de alguns países comunitários.

Em termos etários, o grupo mais representativo era o dos 25 – 39 anos (43,2%), seguindo-se o grupo dos 40 – 64 anos (25,2%). A população mais jovem, com idade entre os 0 e os 14 anos, representava 13,7% e apenas 2,1% pertencia ao grupo etário com 65 ou mais anos.

Em termos de distribuição geográfica (NUTS II), observa-se uma significativa alteração face a 2006: o Algarve passou a constituir a principal região de atracção de estrangeiros, com 30,3% das solicitações, seguido de Lisboa (com 24,3%) e do Centro (com 21,2%). Estes valores acentuam ainda mais a mudança que se sentia, já que até 2005, a preponderância da região de Lisboa era muito notória, atingindo quase metade das solicitações (48,9%). Em contrapartida, o peso relativo do Algarve não cessou de

³ A análise das migrações é bastante complexa pois depende de um conjunto de fontes administrativas e outras, que não permitem abranger todos os movimentos e que se baseiam em conceitos frequentemente não comparáveis. Por outro lado, em termos conceptuais, a correspondência dos vários dados estatísticos com os conceitos mais divulgados internacionalmente, nomeadamente os que se inserem nas Recomendações Internacionais sobre Estatísticas das Migrações Internacionais (ONU), não é imediata. Na prática, as migrações internacionais costumam ser analisadas segundo diversas perspectivas: nacionalidade, país de nascimento e país de origem/destino dos indivíduos.

umentar. A região Norte por seu lado, com 14% de solicitações de autorização de residência, evidenciava em 2007, um peso relativo acima do do Alentejo, do da Madeira e do dos Açores. Contudo, a taxa de crescimento migratório da região Norte foi a única negativa (-0.04%) no País.

Quadro 1.

População estrangeira que solicitou estatuto legal de residente, Portugal e NUTSII, 2002-2007

	Portugal	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	R. A. Açores	R. A. Madeira
Número de solicitações de autorização de residência								
2002	18 311	1 846	1 692	11 303	472	2 307	202	489
2003	14 108	1 889	1 846	6 998	530	2 095	220	530
2004	16 519	1 185	2 389	8 059	677	3 275	279	655
2005	14 708	1 693	1 963	7 193	495	2 646	192	526
2006*	62 332	10 597	13 561	16 709	4 292	14 238	1 022	1 913
2007*	60 117	8 424	12 774	14 606	3 899	18 222	793	1 399
Solicitações de autorização de residência (%)								
2002	100,0	10,1	9,2	61,7	2,6	12,6	1,1	2,7
2003	100,0	13,4	13,1	49,6	3,8	14,8	1,6	3,8
2004	100,0	7,2	14,5	48,8	4,1	19,8	1,7	4,0
2005	100,0	11,5	13,3	48,9	3,4	18,0	1,3	3,6
2006*	100,0	17,0	21,8	26,8	6,9	22,8	1,6	3,1
2007*	100,0	14,0	21,2	24,3	6,5	30,3	1,3	2,3

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
* Dados provisórios em Maio de 2008

3.2. Taxa de Actividade, Emprego e Desemprego

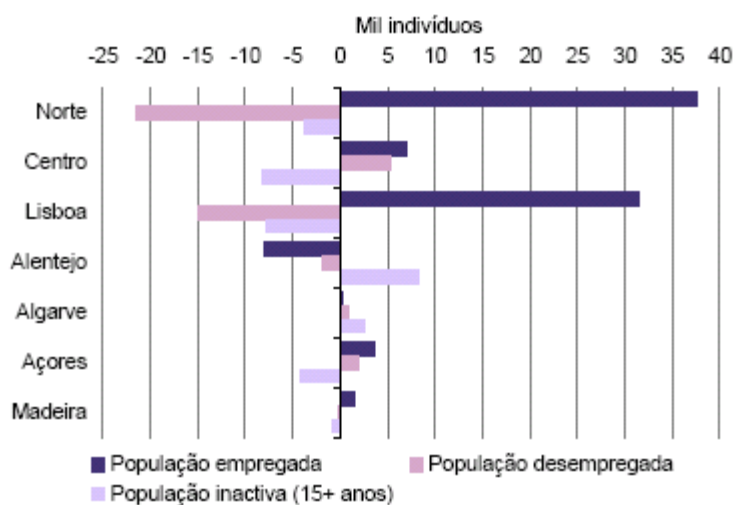
Em 2001 (INE), a taxa de actividade no Concelho do Porto era de 48%, valor semelhante aos registados na Região Norte e no Continente e ligeiramente mais baixa que no Grande Porto (cerca de 50%). Na mesma data, a taxa de desemprego no Porto situava-se nos 10%, mais elevada que as do Grande Porto (cerca de 8%) e da Região Norte (próxima dos 7%).

No segundo trimestre de 2008, observou-se um aumento da população activa em todas as regiões NUTS II de Portugal face ao trimestre homólogo de 2007, com excepção do Alentejo. Os maiores aumentos absolutos da população activa ocorreram em Lisboa e no Norte (correspondendo a 16,5 mil e 16,2 mil indivíduos,

respectivamente), regiões de residência de 25,6% e 35,4% da população activa do país no 2º trimestre de 2008.

As duas componentes da população activa, emprego e desemprego, evoluíram de forma diferenciada nas sete regiões, como se pode observar no gráfico seguinte.

Gráfico 6. Variação homóloga da população empregada, desempregada e inactiva com 15 e mais anos por região NUTS II



Fonte: INE, Estatísticas do Emprego, 2.º Trimestre de 2008

O número de empregados aumentou 2,1% na região Norte, face ao trimestre homólogo de 2007 (abrangendo 37,6 mil indivíduos) e constituindo o maior acréscimo absoluto de empregados do país. Simultaneamente, o número de desempregados diminuiu 11,5% (21,4 mil), constituindo o maior decréscimo absoluto de desempregados do país. A conjugação da evolução destes dois valores foi responsável pela diminuição observada na taxa de desemprego da região, que era de 9,4%, no 2º trimestre de 2007 e de 8,2% no 2º trimestre de 2008, demonstrando o maior decréscimo registado entre as regiões do país. Ainda assim, neste trimestre, a região Norte é a segunda região NUTS II, a seguir ao Alentejo, com a mais elevada taxa de desemprego.

Eram 164,3 mil os residentes na região Norte que se encontravam em situação de desemprego, no 2º trimestre de 2008 e representavam 40,1% do total de desempregados do país, com um peso muito significativo das mulheres (53,3%⁴). Os empregados eram 1 829 mil indivíduos, representando 35% da população empregada do país.

Por seu lado, a população inactiva com 15 e mais anos diminuiu, em relação ao trimestre homólogo de 2007, na generalidade das regiões, com excepção do Alentejo e do Algarve, onde aumentou.

Relativamente às actividades que mais peso assumem, é possível referir que o Relatório anual do IEFP, de 2007, assinalava justamente que, exceptuando a “Construção” e o “Comércio por grosso e a retalho”, actividades com forte expressão em todas as regiões, no Norte é a “Indústria do vestuário” e a da “Fabricação dos têxteis” que, em conjunto, são responsáveis por 17,0% do desemprego, enquanto no Centro a “Administração pública, educação, saúde e acção social” representam 12,1%, em Lisboa VT são as “Actividades imobiliárias, informática, investigação e serviços prestados a empresas” as mais representadas, com 21,6%, no Alentejo, salientam-se actividades ligadas à “Agricultura, pecuária, caça, silvicultura e pesca” com 22,0% e no Algarve os “Hotéis e restaurantes” são responsáveis por 41,5% do desemprego do País.

O Grande Porto⁵ insere-se, portanto numa das regiões do País com maior incidência de população residente desempregada. Alguns factores têm sido evidenciados como causas deste problema, nomeadamente a concorrência internacional que obrigou ao encerramento de crescente número de empresas tradicionais e vem exigindo reestruturações produtivas de outras, promovendo a introdução de novas tecnologias e apelando a novas formas de organização da produção, baseadas mais na inovação e menos em mão-de-obra intensiva. A indústria transformadora, embora venha perdendo peso a favor dos serviços, tem sido das mais vulneráveis a estas transformações.

⁴ GEP/ MTSS, Boletim Estatístico, Setembro de 2008, Publicação electrónica mensal.

⁵ O Grande Porto coincide, na maioria dos estudos, com a Área Metropolitana do Porto, que era constituída pelos Concelhos de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia. Em 2005 foi alargada aos Concelhos de Arouca, Santa Maria da Feira, S. João da Madeira e Trofa, que constituem agora a Grande Área Metropolitana do Porto (com 14 Concelhos). Cf. Alves, Sónia (2008), “A Geografia do Desemprego no Porto, Comunidades e Territórios com maior vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social”, *In Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 16, 2008, p. 49.

Os dados estatísticos do IEFP, um pouco mais desagregados, demonstram que, em 2006, eram 14.310 os desempregados *“registados na cidade (18% do total de desempregados registados no Grande Porto), dos quais apenas 6% à procura do 1.º emprego e os restantes 94% para novo emprego.”* (Pré-Diagnóstico Social, 2008, p. 34)

Em termos de género, a mesma fonte (2006), contrariando as tendências do País e do Grande Porto, evidenciavam um peso ligeiramente superior de desempregados registados do sexo masculino (51%), no caso específico do Porto.

No que respeita aos níveis de escolaridade, cerca de metade dos desempregados possuíam, no máximo, a escolaridade obrigatória, verificando-se também incidência de situações de desemprego em indivíduos com o 11.º/12.º ano de escolaridade (17%) e 13% com o ensino médio e superior.

A mesma fonte, indicava ainda que cerca de 45% dos desempregados, o grupo de maior expressão, possuíam idades entre os 35 e os 54 anos, quer no Porto, quer no Grande Porto. *“(…) embora os desempregados com 55 anos e mais representem uma fatia considerável e preocupante (22%), face às dificuldades acrescidas que, de uma maneira geral, se colocam ao seu retorno à vida profissional.”* (Rede Social, p. 35)

Era na cidade do Porto⁶ que se concentrava a maior proporção de residentes com profissões mais qualificadas (CNP 1 e 2). Cerca de 20% dos residentes eram “especialistas das profissões intelectuais e científicas” (CNP 2), salientando-se ainda algum peso de profissões incluídas nos grupos 3 (Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio), 4 (Pessoal Administrativo e Similares) e 5 (Pessoal dos Serviços e Vendedores) da CNP (cerca de 13% em cada), cerca de 10% eram “Operários, Artífices e Trabalhadores Similares” e apenas 4% de “Operadores de Instalação e Máquinas e Trabalhadores da Montagem”, registando um peso ainda significativo de “Trabalhadores não Qualificados” (14%). Verificava-se ainda que os residentes com profissões não qualificadas se concentravam sobretudo nas Freguesias do centro histórico e em Campanhã.

Em termos de estrutura das actividades económicas, em 2001 (INE), o sector dos serviços era o principal empregador da população residente no concelho do Porto

⁶ Dados INE, Censos de 2001.

(78%), com maior expressão que no Grande Porto (acima dos 60%) e na Região Norte (cerca de 50%).

Relativamente aos inactivos, importa referir a situação dos pensionistas (com pensões de invalidez, sobrevivência e velhice), de acordo com as estimativas do INE de 2006, observou-se que o peso de qualquer um dos tipos de pensão era mais elevado na cidade do Porto, do que no Grande Porto e Norte. *“Os pensionistas por invalidez representam 4%, as situações de velhice representam 22% e as de sobrevivência 9% do total da população residente. No total, os pensionistas correspondem a 34% da população residente em 2006 na cidade, quando este mesmo indicador não ultrapassa os 25% no Continente, 20% no caso da Região Norte e 23% no Grande Porto.”* (Pré-Diagnóstico Social, 2008, p. 42)

Constata-se ainda que, em 2001, o principal meio de vida da população era o trabalho (em 2001), mas esta tem vindo a perder peso face ao crescente número de pensionistas, consequência do envelhecimento da população que se vem referindo. Observa-se também algum peso de desempregados e de beneficiários do RSI, traços potenciais de situações de pobreza e de exclusão social.

“(…) no que diz respeito às disparidades relacionadas com as remunerações provenientes do trabalho, estas têm-se acentuado: em 1991 o quociente situava-se em 2,52 e em 2005 é de quase 3, ou seja, os 20% dos trabalhadores que ganham mais, ganham cerca de 3 vezes mais que os 20% de trabalhadores que ganham menos.” (Pré-Diagnóstico Social, 2008, p. 56.)

3.3. Despesas Familiares – A Preponderância das Despesas com a Habitação

No que respeita às despesas familiares, os dados do IDEF para 2005/ 2006, permitem apenas um breve panorama regional, isto é, permitem perceber que, na Região Norte, à semelhança do que acontece nas outras regiões do País, a maior fatia de rendimento das famílias é gasta com despesas de habitação, água, electricidade, gás e outros combustíveis (25,6%), embora se verifique que o Norte possui a percentagem mais baixa no contexto das restantes regiões.

Em segundo lugar, os portugueses gastam mais com produtos alimentares e bebidas não alcoólicas, nomeadamente os da Região Norte (16,9%), assumindo-se como o 2.º valor mais elevado, a seguir aos Açores (17,7%) e acima da média do País (15,5%).

As despesas com transportes das famílias da Região Norte, representam 12,8%, aproximando-se da média do País (12,9%), enquanto as despesas com Hotéis e restaurantes correspondem a 11,1%, observando-se despesas mais baixas com a saúde (5,7%), das mais baixas do País a seguir ao Algarve (5%) e com o ensino (1,8%).

Quadro 2. Despesa total anual média por agregado (%): por divisões da COICOP e NUTS II, 2005/2006

Unidade: %

	Total	Conti- nente	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	R. A. Açores	R. A. Madeira
Classes de Despesa COICOP									
Despesa total anual média por agregado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Produtos alimentares e bebidas não									
alcoólicas	15,5	15,5	16,9	16,1	13,6	16,7	14,7	17,7	15,9
Bebidas alcoólicas, tabaco e narcóticos /									
estupefacientes	2,3	2,3	2,5	2,0	2,1	2,6	2,6	2,9	2,5
Vestuário e calçado	4,1	4,1	4,4	3,9	4,1	3,9	3,8	4,4	3,8
Habituação; despesas com água,									
electricidade, gás e outros combustíveis	26,6	26,5	25,6	26,0	27,4	27,7	28,4	28,5	30,7
Móveis, artigos de decoração,									
equipamento doméstico e despesas									
correntes de manutenção da habitação	4,8	4,7	4,8	4,8	4,7	4,4	4,2	6,6	4,3
Saúde	6,1	6,1	5,7	6,3	6,3	6,9	5,0	5,6	6,6
Transportes	12,9	12,9	12,8	15,3	11,8	11,7	12,2	14,1	12,6
Comunicações	3,0	2,9	2,8	3,0	3,0	3,2	3,1	3,1	3,4
Lazer, distração e cultura	5,7	5,7	5,4	4,8	6,8	4,4	5,9	5,0	4,8
Ensino	1,7	1,7	1,8	1,1	2,3	0,9	0,8	0,8	0,9
Hotéis, restaurantes, cafés e similares	10,8	11,0	11,1	10,2	11,1	11,2	12,7	5,8	9,8
Outros bens e serviços	6,5	6,6	6,4	6,5	6,8	6,3	6,5	5,4	4,9

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias
2005/2006

3.4. Assimetrias no Acesso à Habitação

A questão do acesso à habitação e das condições de habitabilidade são dimensões relevantes da qualidade de vida da população.

Portugal tem, nesta matéria, efectuado progressos significativos nos últimos anos, nomeadamente ao nível da generalização das infra-estruturas básicas (saneamento, electricidade e água potável), observando-se também um esforço considerável ao nível da oferta de habitação social, nomeadamente nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, onde os problemas habitacionais e as dificuldades de acesso à habitação por parte de famílias com baixos recursos económicos se tem colocado com particular acuidade.

A oferta do parque habitacional no Concelho do Porto registou um incremento significativo nas três últimas décadas, revelando-se mesmo excedentária face aos agregados familiares residentes. Contudo, foram detectados alguns problemas que se relacionam com a sobrelotação dos alojamentos, pois em 2001, dados dos Censos, cerca de 20% dos alojamentos concelhios encontravam-se sobre-ocupados, à semelhança do que se observava quer no Grande Porto, quer na Região Norte. Eram as freguesias do Centro Histórico que revelavam situações mais graves do ponto de vista da sobrelotação dos alojamentos, nomeadamente S. Nicolau (42%), Sé (40%), Miragaia (35%), Vitória (33%) e Campanha (25%).

Em termos de ocupação dos alojamentos (2001), observava-se um relativo equilíbrio entre as duas modalidades: 49,6% eram ocupados por proprietários, enquanto 46,3% eram ocupados por arrendatários. No caso do Centro Histórico cerca de 80% dos agregados familiares residiam em alojamentos arrendados e sub-arrendados (verificando-se, em contraste com outras zonas da cidade, rendas ainda baixas que não chegavam aos €35).

Em 2001, os dados dos Censos permitiam ainda observar grandes assimetrias em termos do estado de conservação dos imóveis, com as freguesias do Centro Histórico a registarem os maiores níveis de degradação (em S. Nicolau, 74% do edificado necessitava de reparações, na Sé registavam-se 70% e na Baixa – Bonfim e S. Idelfonso, restavam cerca de 67% cada), enquanto Campanhã, fora do Centro merecia também destaque (com 65% dos edifícios a necessitarem de reparações).

Sabe-se ainda que na cidade do Porto, os preços praticados no mercado imobiliário, quer para venda, quer para aluguer são bastante elevados, dificultando o acesso à habitação a grupos populacionais com menores recursos económicos e reforçando a segregação social e espacial interna. De acordo com os dados da C.M.P. existem ainda disparidades significativas de preços face aos concelhos limítrofes, o que vem acentuando o declínio populacional.

Assim, como refere o Pré-Diagnóstico referido, *“no caso concreto da cidade do Porto, são patentes fortes contrastes: áreas extensas de nova habitação de segmento alto e muito alto e, por outro lado, bolsas de forte degradação habitacional, particularmente visíveis na área central da cidade e em alguns bairros sociais.”* (Ob. Cit., p. 72)

De acordo com os dados da CMP, em 2007, existiam no Porto, 48 bairros sociais, com 13.095 fogos que abrangiam cerca de 40.000 pessoas, ou seja, nestes bairros habitavam 18% dos residentes no Concelho. Embora dispersos por toda a cidade, estes bairros concentram-se em freguesias mais periféricas (Ob. Cit., p. 80). A localização geográfica destes bairros produz efeitos de “espaço ou de área” (autores como Atkinson e Fitoussi, entre outros)⁷. Neste contexto, é abundante a literatura que se refere a este tipo de efeitos ligados à segregação sócio-espacial e que se reportam aos impactos de se viver em determinada zona geográfica, capaz de condicionar as oportunidades de inclusão sócio-económica dos indivíduos e comunidades, nomeadamente no acesso ao emprego, no acesso a redes de apoio social, a bens e serviços públicos de saúde, educação e transportes, por exemplo.

Importa ainda uma referência breve relativamente aos valores médios das rendas, nestes bairros sociais, já que estas variam entre os 24,4€ e os 49,5€ por mês, nos primeiros bairros construídos e, no bairro mais recente, as rendas situam-se entre os 100€ e os 171,5€/ mês, embora o Novo Regime de Rendças, aprovado em 2003, preveja uma uniformização a efectuar num prazo de 10 anos.

Os dados da CMP (2007) permitem destacar alguns traços relativos à população residente nestes bairros: cerca de 30% encontram-se no grupo etário dos 45-64 anos e cerca de 24% têm 65 anos ou mais, enquanto o grupo etário dos 0-14 representa 10% do total dos residentes.

Relativamente à condição perante o trabalho, observa-se que 29,4% são reformados e pensionistas e 14,5% se encontram desempregados. Em 2007, os beneficiários de RSI nestes bairros representam 5,4% do total de residentes. (Ob. Cit., p. 82)

No Porto existe ainda uma especificidade habitacional: as designadas ilhas e embora já não existam “ilhas municipais” mantêm-se algumas privadas (cerca de 1.082), com défices de conforto e salubridade, com rendas muito baixas, que se concentram

⁷ Cf. Alves, Sónia (2008), “A geografia do desemprego no Porto, Comunidades e territórios com maior vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 16, Lisboa, CET/ ISCTE, pp. 63-64.

sobretudo nas freguesias mais centrais e onde reside ainda um número significativo de agregados familiares, sobretudo idosos.

3.5. Baixos Níveis de Escolaridade e Formação

A escolarização e as qualificações profissionais são hoje instrumentos essenciais em contexto de globalização e competitividade, no sentido do acesso às oportunidades de inclusão no mercado de trabalho e estruturantes no combate às situações de pobreza e de exclusão social. Neste contexto, os fenómenos com os quais Portugal e as respectivas regiões se deparam em termos de insucesso, abandono e saídas precoces do sistema de ensino constituem verdadeiras barreiras à inclusão social e à prevenção de situações de precarização e pobreza, não havendo dados recentes relativamente a estas dimensões, para o Porto.

No Porto, um dos traços marcantes, em 2001 (INE), era o facto de 54% da população residente não possuir a escolaridade obrigatória, a par com uma proporção significativa de indivíduos com habilitações superiores (14%), enquanto 19% dos residentes não possuíam qualquer habilitação académica. Verificam-se, contudo, valores mais favoráveis comparativamente a outras regiões do País. Por exemplo, na região Norte os que possuíam habilitações superiores, em 2005/ 2006, eram apenas 9,4% enquanto a média do País atingia os 12,3% (IDF, 2005/2006).

Quadro 3. Níveis de Escolaridade, por NUTS II, 2005/2006

	Total	Continente	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	R.A. Açores	R.A. Madeira
	Unidade: %								
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nenhum	13,4	13,3	14,9	15,6	6,9	22,2	14,7	14,3	15,9
Básico - 1º ciclo	34,5	34,4	36,1	38,4	28,8	35,8	34,3	36,3	35,4
Básico - 2º ciclo	15,4	15,4	19,1	15,1	12,4	12,5	11,8	17,2	16,9
Básico - 3º ciclo	13,4	13,4	11,3	11,9	17,0	13,1	14,2	13,8	12,7
Secundário (e pós-secundário)	11,0	11,1	9,2	9,4	15,2	8,3	13,7	8,2	8,2
Superior	12,3	12,4	9,4	9,7	19,7	8,0	11,3	10,1	10,9

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias
2005/2006

Importa também referir que a taxa de pré-escolarização era, em 2001 (INE), de 60% no Concelho do Porto. Situando-se esta taxa para o País, em 78%, no ano lectivo de 2005/2006, embora não dispondo dos dados regionalizados é de pressupor que a tendência para o Porto tenha aumentado (GIASE, ME, Fev.2008).

De acordo com a Carta Educativa do Porto (CMP, 2006), registavam-se altos níveis de frequência da escolaridade, no caso dos jovens entre os 6 e os 15 anos (98%), verificando-se uma diminuição da taxa de frequência, entre os de 15 – 17 anos (79%), indiciando saídas antecipadas ou precoces do sistema de ensino. No escalão correspondente aos que frequentam o ensino superior, entre os 18 e os 23 anos, a frequência situava-se nos 47%. (Rede Social, 2008, p. 62)

Relativamente à formação, os dados do IEFP relativos ao Concelho do Porto, permitem observar um significativo aumento de formandos, entre 2001 e 2006 (de 3.351 para 12.092, respectivamente), salientando-se as acções de formação inicial – Sistema de Aprendizagem e Educação e Formação de Jovens – e dos cursos de Educação e Formação de Adultos. (Rede Social, 2008, p. 66)

Quanto às TIC, os dados disponíveis por NUTS II permitem observar que, em 2006, o peso dos agregados domésticos com computador, na Região Norte, era de 42%, mais baixo que a média do País (45%), verificando-se discrepância semelhante relativamente aos agregados com ligação à Internet, 31% no Norte e 35% no País.

Embora Portugal seja um dos países com maior utilização de computadores e de Internet por indivíduos com educação superior (94% e 90%, respectivamente) ou secundária (88% e 81%, respectivamente), valores acima das médias europeias (grupo que inclui apenas Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, França, Finlândia e Reino Unido), o facto é que o País possui uma baixa média de qualificações, um dos factores responsável pelos níveis de info-exclusão existentes (PNAI 2006-2008, 2.º Relatório de Implementação, Julho.08, p. 39).

3.6. Saúde

Como se observou, o envelhecimento da população é um dos traços característicos quer do Porto quer do País e relaciona-se com as melhorias que os progressos registados em termos de melhoria da qualidade de vida das populações. Um dos factores que o comprovam é o aumento da esperança média de vida à nascença e

que, em 2006, de acordo com dados do INE⁸, se situava nos 79 anos (82 para as mulheres e 75 para os homens), no Grande Porto, valor próximo dos da Região Norte e do Continente.

Também as taxas de natalidade neonatal e de mortalidade infantil têm descido nos últimos anos e a cidade do Porto registava 3,9‰ e 5,9‰ respectivamente, valores acima dos da Região Norte (cerca de 3‰ e 4,5‰ respectivamente) e do Continente (próxima de 3,8‰ no primeiro caso e de 4‰ no segundo).

Relativamente às doenças infecto-contagiosas de maior gravidade e notificação obrigatória, registavam maior taxa de incidência no Concelho do Porto, em 2006⁹ (cerca de 1‰) por comparação quer ao Grande Porto (aproximadamente 0,7‰), quer à Região Norte (0,5‰) ou ao Continente (0,4‰).

No que respeita à infecção por HIV (dados do IDT¹⁰), em 2005, das 29.038 notificações registadas em Portugal, cerca de 46% eram casos associados à toxicod dependência, com o maior valor percentual registado no Distrito do Porto (68%). Predominavam indivíduos do sexo masculino (85%) e com idades entre 20 e 39 anos (89%).

No que respeita aos serviços existentes, o Pré-Diagnóstico em referência, dá conta de uma situação bastante favorável, nomeadamente no que respeita ao n.º de médicos e de enfermeiros por 1000 habitantes (17 e 20 profissionais respectivamente), no Porto, em 2007.

O Concelho do Porto possui actualmente, em termos de rede pública de saúde, 11 Hospitais e 6 Centros de Saúde, com um total de 15 extensões. De acordo com dados da ARS – Norte, em 2006, havia 324.539 utentes inscritos, valor que excede o n.º de residentes (em 95.000 pessoas), indiciando que os utentes se mantêm inscritos nos Centros de Saúde do Porto, mesmo que mudem de residência para outros concelhos.

Uma das situações referenciadas como preocupantes é a de se registarem 14% de residentes sem médico de família atribuído, nomeadamente nas freguesias centrais, abrangidas pelo Centro de saúde da Batalha, correspondendo justamente às freguesias mais envelhecidas e em maior risco de pobreza e exclusão social.

⁸ INE, Anuário Estatístico, 2006.

⁹ INE, Estatísticas da População, Casos notificados de doença de Declaração Obrigatória, 2006.

3.7. Respostas Sociais

Importa ainda efectuar uma referência breve relativamente às respostas sociais existentes, com base nos dados da Carta Social (2007), observando-se que é no Distrito do Porto que se verifica o maior n.º de respostas nas valências de Creche e CAO (correspondendo, respectivamente a 31,9% e a 30% das respostas do Continente), seguindo-se o Distrito de Lisboa (com 22,5% e 23,3% respectivamente). Contudo, a capacidade destas respostas sociais em termos de utentes a abranger é menor no Distrito do Porto (com capacidade 11,8% de crianças em Creche e 15,2% utentes em CAO) do que no de Lisboa (a capacidade instalada é nesta região de 23,7% em Creche e 21,9% em CAO). Portanto, constata-se que um maior n.º de respostas existentes no Porto, abrangem menos utentes do que as respostas sociais existentes em Lisboa.

No caso das outras respostas sociais consideradas e respectiva capacidade é o Distrito de Lisboa quem lidera, aparecendo o do Porto na segunda posição. Assim, nos dois territórios o peso dos Lares Residenciais (representando 25,5% das respostas em Lisboa, com capacidade para 31,6% de utentes e 20% no Porto, com capacidade para 12,6% dos utentes do Continente), seguindo-se a valência de Lar de Idosos (16,6% de respostas em Lisboa, com capacidade para 16,4% de utentes e 10,1% de respostas com capacidade para 9,5% dos idosos), a valência de Centro de Dia (12,25% das respostas encontram-se em Lisboa, para 19% de utilizadores e 8,9% no Porto, para 10,3% de idosos), surgindo por fim a valência de Serviço de Apoio Domiciliário (correspondendo a 11,4% das respostas em Lisboa, para uma capacidade de abrangência de 14,6% dos utilizadores, enquanto no Porto se concentravam 8,7% das respostas, para abranger 9,4% dos utentes).

3.8. Alguns Dados Sobre (In)Segurança

Relativamente às questões da segurança/ insegurança, foi possível constatar, a partir dos dados do Comando Metropolitano do Porto¹¹, para 2006, que a taxa de criminalidade na cidade do Porto era de 60,3‰ (correspondendo a 13.740 crimes registados), mais elevada que a registada no País (36,9‰).

¹⁰ IDT – Instituto da Droga e Toxicoddependência – Indicadores do Sistema Sanitário, 2005.

¹¹ Cf. Pré-Diagnóstico Social da Rede Social do Porto, p. 106 -113.

Quanto ao tipo de crimes com maior expressão, surgiam os crimes contra o património (58%) e, a alguma distância, os crimes contra as pessoas (24%). Os restantes tipos de crime tinham pouca relevância (crimes contra a vida em sociedade, contra o Estado, contra a paz e a humanidade e outros).

Tendo em consideração a distribuição do tipo de crimes por freguesias, o Pré-Diagnóstico refere que a incidência de crimes contra as pessoas é mais elevada nas freguesias do centro e em Campanhã, afigurando-se mais contrastados os crimes contra o património, embora também se verifiquem no centro da cidade.

A mesma fonte assinala que, entre 2004 e 2006, os crimes registados aumentaram de 13.411 para 13.740, com uma taxa de crescimento dos crimes contra as pessoas de 40,2%, tendo os crimes contra o património registado um decréscimo de -16% e os crimes contra a vida em sociedade, antes pouco expressivos, aumentaram 130,8%.

4. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO RSI

Até Dezembro de 2008, contabilizaram-se 135.422 titulares da prestação RSI no País, número que cresceu face a 2007 (117 740), destacando-se o **Distrito do Porto com 50.698** titulares, registando também um aumento face a 2007 (42.127), seguido do de Lisboa com 21.182 (quando em 2007 existiam 15.505 titulares).

Em termos de distribuição por sexo, no País, mantinha-se a mesma tendência desde o início da prestação, ou seja, um predomínio claro das mulheres, as que mais se mobilizam para requerer o RSI, 70,7%, face a 29,3% de titulares do sexo masculino. O distrito do Porto registava valores relativos próximos das médias do País, com 70,3% de titulares do sexo feminino e 29,7% de titulares do sexo masculino.

A análise dos escalões etários dos titulares de RSI permitiu observar, em 2008, um peso significativo de população nos escalões em idade activa, nomeadamente entre os 35-44 (27%), entre 45-54 (23%) e 25-34 (20%). Os escalões etários iguais ou inferiores aos 24 anos assumiam 9%, os de 55-64, eram 16% e os que tinham idades iguais ou superiores a 65 anos eram apenas 5%.

Numa análise comparativa com a população residente à data do Recenseamento Geral da População (Censo 2001, INE), observou-se que o número total de beneficiários de RSI representava, em Dezembro de 2008, 3,4% da população residente portuguesa, incluindo as Regiões Autónomas, valor que registou um ligeiro aumento face ao de 2007 (3%). Destacava-se a Região Autónoma dos Açores onde o

peso dos beneficiários do RSI ultrapassava significativamente a média nacional, atingindo os 7,2% da população residente. Também os distritos do Porto (6,7%, registando-se um aumento face a 2007, 5,8%), de Beja (4,8%), de Portalegre (4,8%), de Viseu (4,1%) e Vila Real (3,7%) ultrapassaram a média nacional.

Em termos de grupos etários, a população beneficiária do RSI caracterizava-se por ser uma população predominantemente jovem, onde 41% tinham idade inferior a 18 anos, o que evidenciava o peso das crianças e jovens dos agregados familiares beneficiários desta prestação. Relativamente aos restantes escalões etários verificava-se que 15% se situavam no escalão entre os 35 e os 44 anos, 12% entre os 45-54 e 12% entre os 25-34, assumindo pesos relativos mais baixos os restantes escalões etários, registando-se menor expressividade da população mais velha, pois entre os 56-64 eram 8% e ≥ 65 anos, eram 4%.

A tipologia predominante dos agregados familiares beneficiários do RSI correspondia, em 2008, às famílias nucleares com filhos (29%), seguindo-se os isolados (agregados apenas com um elemento), com 24% e as famílias monoparentais, com um peso relativo de 21%. As famílias nucleares sem filhos constituíam 9% dos agregados e as extensas/ alargadas 6%. No caso do Distrito do Porto, as tendências são semelhantes, embora com valores muito próximos de agregados familiares nucleares com filhos e isolados (28,2% e 28,1% respectivamente), seguidos de agregados monoparentais (19,8%), agregados sem filhos (8,9%) e famílias alargadas/ extensas (4,4%).

Relativamente a beneficiários com outros rendimentos além da prestação RSI, uma análise por distrito, permitiu observar que a maioria dos distritos seguiam tendências semelhantes às do País, com os valores mais elevados registados no Porto onde, de um total de 36.181 beneficiários, 55,4% possuíam outros rendimentos e 44,6% não possuíam outros rendimentos. Neste contexto, 13.115 beneficiários possuíam outros rendimentos não especificados, 12.221 rendimentos do trabalho e 7.746 tinham pensões.

No caso do distrito de Lisboa observou-se que, de um total de 16.247 beneficiários com rendimentos, eram 6.422 os que tinham outros rendimentos, registando-se em seguida um valor mais elevado dos que tinham rendimentos de trabalho (5.044) e de pensões (3.535).

Estes dados indiciam, quer a existência de um contingente de trabalhadores pobres em Portugal, que mesmo trabalhando, necessitam da complementaridade do RSI,

quer a existência de pensões muito baixas também a necessitarem de complementaridade de rendimentos.

Até Dezembro de 2008, 52.501 pessoas regressaram pelo menos uma vez ao RSI, ou seja, após terem visto cessada a sua prestação voltaram de novo a requerer e a tornarem-se beneficiárias do RSI, (n.º que cresceu significativamente face a 2007, com registo de 29.123 pessoas regressadas). Assim, em 2008, o n.º de pessoas regressadas foi de 18,2%.

Numa análise por distritos verificou-se que foram os distritos do Porto (9.192) e de Lisboa (5.530) os que registaram um maior número de beneficiários regressados à medida RSI.

Relativamente ao valor médio mensal da prestação RSI por agregado familiar, em 2008, a nível nacional foi de 229,75€. Uma análise por distrito permitiu evidenciar que nos distritos de Portalegre (298,78€) e Beja (284,83€) os montantes médios por agregado eram os mais elevados e registavam valores acima do valor médio nacional. No distrito do Porto o valor médio mensal da prestação RSI por agregado familiar situava-se ligeiramente abaixo da média do País, era de 223,83€.

O valor médio mais baixo registar-se no distrito de Viana do Castelo, com um valor médio de 201,14€ por agregado familiar.

Por seu lado, o valor médio mensal da prestação RSI por beneficiário, em 2008, situou-se, ao nível nacional em 84,93€.

Alguns dos valores médios mais elevados registados observaram-se, em 2008, na Região Autónoma da Madeira (106,34€), no distrito do Porto (94,49€), no de Portalegre (94,07€) e no de Lisboa (93,87€), com registo de valores acima da média nacional. O distrito com valor médio mais baixo era o da Guarda (70,15€).

Quanto aos Acordos de Inserção, em 2008, registavam-se 257.652 beneficiários abrangidos a nível nacional, valor que demonstrou um aumento significativo relativamente a 2007 (160.938).

Os valores mais elevados situavam-se no Porto (com registo de 86.041 beneficiários abrangidos) e que, à semelhança do País registou um aumento dos beneficiários abrangidos (que eram 54.095).

Em 2008, o total de acções de formação frequentadas pelos beneficiários RSI atingiu os 439.548, uma quase duplicação face às 247 837 acções de inserção frequentadas em 2007.

Em termos de áreas temáticas, no País, destacaram-se as de Acção Social (36%) acções, as de Saúde (28%) e de Educação (16%).

À semelhança do País, o Distrito do Porto demonstrava também maior número de beneficiários em áreas como a Acção Social (58.062), a Saúde (35.975) e a Educação (22.570), revelando o Emprego (13.483), a Habitação (8.029) e a Formação Profissional (5.413) menor número de acções frequentadas.

5. ALGUMAS REPRESENTAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO RSI

Com base num guião orientador, foi efectuada uma entrevista colectiva com quatro dirigentes responsáveis pela implementação do RSI no Distrito do Porto. Os principais resultados obtidos permitiram estruturar a informação em torno de três eixos fundamentais: questões processuais relativas à implementação do RSI, questões de impacto da medida e potencialidades e fragilidades da mesma.

Os beneficiários do RSI residem sobretudo na Área Metropolitana do Porto, nomeadamente em Marco de Canaveses, Amarante, Gaia e Porto e enfrentam situações de vulnerabilidade face ao emprego, à escolaridade, à habitação e à saúde. Questões que coincidem com algumas das vulnerabilidades detectadas a partir dos próprios indicadores contextuais referidos (ponto 3).

No âmbito das questões processuais referidas, relativas à implementação do RSI, as interlocutoras privilegiadas foram unânimes em considerar que (com as alterações introduzidas a partir de 2003) se tornaram evidentes diferentes interpretações legislativas em diferentes regiões do País, nomeadamente quanto à necessidade de inscrição dos que se encontram em situação de desemprego nos respectivos Centros de Emprego, isto é, em algumas regiões só os titulares são inscritos e noutras opta-se por inscrever todos os elementos do agregado familiar nessas condições. Percebe-se, contudo, que o IEFP é um dos parceiros mais ausentes na altura de proceder aos Acordos de Inserção, instrumentos fundamentais de contratualização da inserção social dos beneficiários RSI.

É também unânime a ideia de que é muito difícil um acompanhamento sistemático destes Acordos de Inserção, por falta de recursos técnicos.

Um elemento explicativo desde logo esclarecedor do nó central relativo a possíveis causas da discrepância detectada em termos da constatação de um peso maior de beneficiários abrangidos pelo RSI, no Distrito do Porto, face aos restantes distritos do País, foi referido e situa-se no âmbito dos procedimentos técnico-metodológicos, permitidos pela própria legislação, trata-se da autonomização dos agregados familiares ou indivíduos isolados que possuam condições para tal, o que, portanto, permite desdobramentos de agregados familiares alargados e extensos, incrementando o seu valor global e o seu peso relativo no contexto do País.

Quanto a algumas das questões de impacto, elas permitiram perceber que, ainda que o RSI constitua uma medida explícita de combate à pobreza e à exclusão social, as interlocutoras consideraram que ela é “claramente insuficiente” do ponto de vista dos montantes da prestação, já que estes se situam abaixo da “linha de pobreza”/ risco de pobreza definido e em vigor na UE¹². Assim, trata-se de uma medida de política capaz de atenuar algumas dimensões da pobreza, mas não de a combater e, por isso, justificam-se plenamente, no entender destas interlocutoras, os apoios complementares possibilitados pela medida.

Quanto aos Acordos de Inserção, o seu impacto possui algumas limitações, nomeadamente em termos de adequabilidade às situações consideradas. Por exemplo, as áreas mais trabalhadas continuam a ser as de desenvolvimento pessoal e tentativa de valorização da escolaridade dos filhos, já que a educação é muito desvalorizada por esta população. Assim, é mais importante que os acordos contemplem apenas uma acção que seja exequível do que acções em todos os âmbitos que depois não sejam adequadas, nem cumpridas, isto é, não vale a pena contratualizar se não for possível cumprir.

As questões do emprego são muitas vezes difíceis de resolver, já que, como se disse antes, o IEFP é um dos parceiros mais ausentes e canaliza os beneficiários, sobretudo para formação profissional, por outro lado, os Centros de Emprego também não fazem um trabalho de interlocução com as empresas a propósito destes grupos populacionais.

¹² Definido como a percentagem de indivíduos (0 e + anos) com rendimento monetário equivalente (após transferências sociais) inferior à linha de pobreza (60% do rendimento equivalente mediano).

Quando se tenta medir o sucesso do RSI, a ideia generalizada que se tem é a de que só terá sucesso quando os beneficiários saírem dela, contudo, para estas interlocutoras, o grau de sucesso já é significativo quando se consegue que valorizem a escola, quando as crianças se mantêm a estudar, como o objectivo de que se possa quebrar o ciclo de pobreza na geração seguinte. É um processo demorado. Também constitui sucesso o facto de se conseguirem cumprir todas as acções contratualizadas.

Observou-se unanimidade no facto de a medida possuir muitas potencialidades às quais acresce o cruzamento das aplicações informáticas em termos das prestações, o que permitirá, a breve prazo, determinar com maior eficácia os que devem ou não beneficiar de RSI.

Relativamente às fragilidades, elas situam-se em áreas diversas: por um lado, trata-se de uma medida muito burocrática, por outro lado, há falta de recursos humanos e materiais (equipamentos como fotocopiadoras e computadores para que alguns NLI cumpram com maior eficiência o seu trabalho). Ainda não foi possível a informatização das fichas familiares. Verificam-se constrangimentos no funcionamento e organização dos NLI, isto é, no funcionamento das parcerias, pois há parceiros que continuam a ter uma postura passiva, limitando-se a estar presentes nas reuniões. Por último, pode dizer-se que na comunidade se mantém o estigma face aos beneficiários do RSI, identificados como “os *malandros que não gostam de trabalhar*” e é um estigma que continua a ser difícil de combater, já que a população possui a expectativa de que o sucesso da medida só é garantido com a autonomização dos beneficiários e a respectiva inserção pelo trabalho.

6. NOTAS CONCLUSIVAS

As breves notas conclusivas que agora se descrevem permitem enunciar algumas pistas reflexivas relativas às duas hipóteses inicialmente colocadas e exploradas no decurso do presente trabalho. Importa, pois, neste contexto ter presente, como ilustração, que os indicadores contextuais relativos à região do Porto, demonstram alguns traços de vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social sublinhando-se, contudo, diferenciações intra-urbanas com as freguesias do Centro Histórico a evidenciarem os sinais de maior precariedade e envelhecimento.

Neste sentido, observava-se também que cerca de 5,4% dos residentes em bairros sociais (em 2007) eram beneficiários de RSI, considerando que cerca de 18% da população do Concelho do Porto residia, na mesma data, neste tipo de bairros.

A proporção de beneficiários de RSI na população residente do Distrito do Porto era, em 2008, de 6,7%, registando uma proporção maior do que a média nacional (3,4%).

Estes indicadores vêm corroborar a ideia de que efectivamente, no Porto, os traços de vulnerabilidade à pobreza constituem uma evidência e reclamam eventualmente um reforço da medida RSI. Será que a medida já abrange todos os que delas necessitam?

Um elemento explicativo potencialmente esclarecedor do nó central relativo a possíveis causas da discrepância detectada em termos da constatação de um peso maior de beneficiários abrangidos pelo RSI, no Distrito do Porto, face aos restantes distritos do País, foi referido e situa-se no âmbito dos procedimentos técnico-metodológicos, permitidos pela própria legislação, trata-se da autonomização dos agregados familiares ou indivíduos isolados que possuam condições para tal, o que, portanto, permite desdobramentos de agregados familiares alargados e extensos, incrementando o seu valor global e o seu peso relativo no contexto do País. Trata-se de um procedimento efectuado em consonância com a aplicação da primeira alteração à Lei n.º 13/ 2003, de 21 de Maio, através da Lei n.º 45/ 2005, de 29 de Agosto e que, de certa forma, artificialmente a partir da sua operacionalização induziu uma alteração no perfil dos agregados familiares, nomeadamente no Porto.

Importa também ter em atenção a importância dos acordos de inserção no processo de inclusão sócio-económica desta população, pois seria interessante compreender o envolvimento de todas as partes, quer das equipas que implementam os acordos, quer das entidades parceiras, quer dos próprios beneficiários, nos esforços de autonomização.

Relativamente ao grupo etário com idade maior, importa perceber se não há população que deva antes ser beneficiária do CSI, já que os escalões etários mais elevados representam 13% (8% dos que possuem entre 55-64 anos e 5% com idades ≥ 65 anos).

Por fim, ainda que o Relatório de Auditoria (realizado pelo Gabinete de Qualidade e Auditoria) afirme peremptoriamente que *«não ficou comprovado que os*

“procedimentos administrativos adoptados”¹³ no Centro Distrital do Porto, sejam a causa da discrepância “em termos do grande peso dos beneficiários abrangidos no Distrito do Porto face aos restantes distritos do País”» (GQA – Processo n.º 61, 2008; 35), afigura-se plausível considerar que os constrangimentos identificados na implementação da medida, complementarmente às tendências de vulnerabilidade já enunciadas, contribuam efectivamente para o peso significativo constatado no Porto, já desde que a medida começou por ser implementada ainda sob designação de RMG.

Assim, os constrangimentos identificados, *“designadamente os que dizem respeito à vertente da inserção, terão contribuído para o prolongamento do período de pagamento da prestação pecuniária de alguns beneficiários, sem qualquer contrapartida, seja por ausência de verificação do cumprimento do acordo de inserção, seja por ausência de celebração daquele acordo.” (GQA – Processo n.º 61, 2008; 35)* Em última instância, por esta via, os beneficiários mantêm-se por mais tempo na medida a par com os que vão entrando de novo.

Em síntese, este breve documento permite uma compreensão mais aprofundada da situação relativa à implementação da medida RSI no Porto, chamando a atenção quer para a dimensão e densidade das vulnerabilidades à pobreza, quer para os esforços empreendidos por técnicos e responsáveis pela sua implementação em contexto de constrangimentos que, de alguma forma, afectam o combate a tais vulnerabilidades no Distrito do Porto.

¹³ Será útil referir que só uma Auditoria comparativa, com uma amostra representativa, realizada em todos os Centros Distritais do País poderia permitir uma rigorosa comprovação da hipótese colocada.

Bibliografia

Alves, Sónia (2008), “A geografia do desemprego no Porto, Comunidades e territórios com maior vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social”, **Cidades, Comunidades e Territórios**, n.º 16, Lisboa, CET/ ISCTE

CLAS da Rede Social do Porto (2008), **Pré-Diagnóstico Social**, Porto, não publicado.

GEP/ MTSS (2008), **Boletim Estatístico**, Setembro de 2008, Publicação electrónica mensal

GQA (2008), Auditoria ao Rendimento Social de Inserção / Centro Distrital do Porto, Relatório Preliminar – Processo n.º 61, Instituto da Segurança Social, I.P.

IDT (2005), **Indicadores do Sistema Sanitário**, Instituto da Droga e Toxicodependência.

INE (2007), **Estimativas da população residente**

INE (2008), **Estatísticas do Emprego**, 2.º Trimestre de 2008

INE (2006), **Anuário Estatístico**

INE (2006), **Estatísticas da População, Casos notificados de doença de Declaração Obrigatória**

INE (2005/ 2006), **Inquérito às Despesas das Famílias**

Parte I – Anexo 1

**Entrevista Colectiva
(Guião Orientador)**

GUIÃO DE ORIENTADOR

Influência do Contexto

- Quais as zonas mais afectadas por situações de pobreza e exclusão? Quais os principais grupos vulneráveis e que problemáticas se salientam (emprego/desemprego; habitação, saúde, educação)?

Implementação – Questões Processuais

- As situações referidas são semelhantes às dos beneficiários RSI, ou não?
- Que percepção do RSI e que alterações fundamentais foram introduzidas com a nova legislação de 2003?
- Como é implementada a medida? Está a responder às situações de pobreza e exclusão? Existe capacidade técnica de acompanhamento?

Implementação – Questões de Impacto

- Os montantes das prestações por beneficiário e por agregados são suficientes, são importantes para que consigam sair das situações de pobreza?
- A dimensão de inserção está a responder às necessidades?
- Como se mede o sucesso do RSI? Que sucesso tem sido conseguido no Porto?

Questões de Apreciação Final

- Principais fragilidades do RSI.
- Principais aspectos positivos.
- Sugestões.

Parte II – Anexo 2

**Relatório Final de “Auditoria ao Rendimento Social de Inserção –
Centro Distrital do Porto”**

GABINETE DE QUALIDADE E AUDITORIA