

RSI
.....
UM DIREITO
.....
À INTEGRAÇÃO
.....
SOCIAL
.....

Seminário Europeu

Lisboa
16 Março 09

FICHA TÉCNICA

Título

Seminário Europeu | RSI – Um Direito à Integração Social

Propriedade

Instituto da Segurança Social, I.P. – Comissão Nacional do RSI

Autor

Comissão Nacional do RSI

Responsável pela Publicação

Equipa Técnica de Apoio à Comissão Nacional do RSI

Coordenação

Joana Vallera

Morada

*Rua Castilho, n.º 5 – r/c
1250-069 Lisboa*

Data

Março 2010

Design

Razzmatazz Design

Impressão

Peres-Soctip, Indústrias Gráficas, S.A.

Tiragem

1.500 exemplares

Depósito Legal

307272/10



ÍNDICE

Nota introdutória	05
Programa do Seminário	07
Intervenções	09
Edmundo Martinho	
<i>Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção</i>	11
José António Vieira da Silva	
<i>Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social</i>	15
Madalena Quiala	
<i>Fórum de beneficiários e ex-beneficiários do RSI</i>	19
Jérôme Vignon	
<i>Director da Protecção Social e Integração Social na Comissão Europeia</i>	21
Amana Ferro	
<i>Rede Europeia Anti-Pobreza</i>	27
Jos Berghman	
<i>Universidade Católica de Leuven (Bélgica)</i>	33
Carlos Farinha Rodrigues	
<i>Professor no Instituto Superior de Economia e Gestão</i>	39
Edmundo Martinho	
<i>Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção</i>	55
Lúisa Guimarães	
<i>Representante de Portugal no Comité de Protecção Social</i>	61
Brigitte Bernex	
<i>Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais, da Família, da Solidariedade e da Cidade (França)</i>	63
Sofia Peixoto	
<i>Equipa Técnica com Protocolo de RSI - Associação Baptista Shalom</i>	69

Josée Goris <i>Unidade de Política Anti Pobreza - Serviço Público Federal de Programação, Integração Social, Luta Contra a Pobreza e Economia Social (Bélgica)</i>	77
Boyd Wood <i>Departamento de Trabalho e Pensões (Reino Unido)</i>	81
Fernanda Rodrigues <i>Coordenadora do Plano Nacional de Acção para a Inclusão</i>	85
Edmundo Martinho <i>Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção</i>	91
Pedro Marques <i>Secretário de Estado da Segurança Social</i>	93
Testemunho de um beneficiário	97
Fotografias	101
Dados estatísticos – 1º Semestre de 2009	105



NOTA INTRODUTÓRIA

No dia 16 de Março de 2009, decorreu no Centro de Congressos de Lisboa, o Seminário Europeu RSI – Um Direito à Integração Social.

Este Seminário teve por objectivo promover, a nível europeu, uma reflexão e partilha de boas práticas, realçando a importância que esta prestação tem para a sociedade portuguesa e para toda a União Europeia.

Neste contexto foram divulgadas as experiências do RSI em Portugal e em outros países da Europa, bem como a constituição pública de um Fórum de beneficiários e ex-beneficiários do RSI, e respectivos compromissos colectivos. A constituição deste Fórum foi considerada inovadora no que respeita à participação social activa dos Beneficiários.

Edmundo Martinho

Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção



PROGRAMA

10:30 **Sessão de Abertura**

Presidente da CNRSI | Edmundo Martinho
Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social | José António Vieira da Silva
Manifesto para a Constituição de um Fórum de beneficiários e ex-beneficiários do RSI |
Madalena Quiala

11:00 **A garantia de um rendimento mínimo no contexto europeu**

Director da Protecção Social e Integração na Comissão Europeia | Jérôme Vignon
European Anti-Poverty Network | Amana Ferro
Professor da Catholic University of Leuven Belgium | Jos Berghman

12:15 **O RSI em Portugal**

O impacto do RSI na distribuição do rendimento e exclusão

Professor do Instituto Superior de Economia e Gestão | Carlos Farinha Rodrigues

Um percurso. Que desafios?

Presidente da CNRSI | Edmundo Martinho

13.30 **Almoço**

15: 00 **A importância da inserção para a autonomização: experiências**

Moderadora

Luísa Guimarães | Representante de Portugal no Comité de Protecção Social

Experiências europeias

França | Brigitte Bernex

Portugal | Sofia Peixoto

Bélgica | José Goris

Reino Unido | Boyd Wood

A inserção como meio de autonomização

Coordenadora do PNAI | Fernanda Rodrigues

16:30 **Sessão de Encerramento**

Presidente da CNRSI | Edmundo Martinho
Secretário de Estado da Segurança Social | Pedro Marques



A close-up, sepia-toned photograph of a person's face. Their eyes are closed, and their hands are pressed against their face, covering their eyes. The focus is on the texture of the skin and the fingers. The text is overlaid on the right side of the image.

RSI
UM DIREITO
À INTEGRAÇÃO
SOCIAL

INTERVENÇÕES



EDMUNDO MARTINHO

Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção

Senhor Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, Senhor Secretário de Estado da Segurança Social, Senhor Jérôme Vignon, Caras e Caros Colegas, Senhoras e Senhores Convidados, Ilustres Palestrantes deste Seminário,

Em primeiro lugar, gostava de vos dar conta da razão de ser deste Seminário. Porquê nesta altura organizar um Seminário sobre o Rendimento Social de Inserção e organizá-lo em volta deste grande objectivo que tem que ver com a integração social?

Em Portugal, vivemos um tempo particular, que significa desafios de grande relevância e de enorme impacto na sociedade portuguesa. E sabemos que se esses impactos são visíveis e são poderosos sobre a vida de muitas famílias, eles são-no ainda mais quando se trata de pessoas e famílias com particulares dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e que se encontram mais longe de oportunidades de trabalho.

É por isso que, no momento em que a prestação RSI, do ponto de vista da sua capacidade material de ajudar as famílias está consolidada, nos parece de toda a relevância fazer uma reflexão conjunta sobre as questões da inserção e socorrer-nos, para isso, não apenas da nossa própria experiência mas, fundamentalmente, também daquela que é a experiência de outros países da União Europeia, daquela que é a experiência de países com aptidão e história suplementares sobre este tipo de mecanismos.

É hoje uma realidade indiscutível que a prestação Rendimento Social de Inserção, é um pilar essencial de políticas inclusivas e do nosso sistema de protecção social. É por sabermos isto que entendemos que a realização deste Seminário se reveste de uma enorme importância.

Temos que ser capazes de melhorar os nossos instrumentos de trabalho de forma a conseguir que estas famílias, cada um destes beneficiários, possa encontrar soluções no domínio da qualificação, possa encontrar soluções no domínio da sua própria capacitação de forma a, ainda mais activamente, poder integrar-se não apenas profissionalmente, como socialmente.

Esta é a razão de ser deste Seminário, que tem além disso um momento particularmente alto e que para nós é uma grande honra poder estar-lhe associado a apresentação de um Manifesto, uma iniciativa de um conjunto de beneficiários e beneficiárias e ex-beneficiárias no sentido de se constituírem como um grupo formal de consulta e de participação. Este é o momento alto desta medida em Portugal, é o momento alto dos mecanismos de participação

daqueles a quem estas prestações se dirigem na definição legislativa, na definição procedimental e no modo como todos nos integramos e nos entendemos nesta prestação.

Gostava de sublinhar muito este momento e de agradecer, não apenas em nome da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção, como em nome de todos aqueles que trabalham nesta área, esta iniciativa, de felicitar os seus promotores e de dizer que contamos muito com o seu olhar crítico e, sobretudo, com o seu olhar vivido sobre o que é ser beneficiário do Rendimento Social de Inserção. E não nos iludamos, ser beneficiário do Rendimento Social de Inserção não é seguramente fácil. A vida de quem é beneficiário é seguramente mais difícil que a das instituições que nós representamos, é seguramente mais difícil do que a nossa própria vida de técnicos, tenhamos nós as responsabilidades de trabalho que tivermos. E essa dificuldade, é bom que por um lado a reconheçamos e a incorporemos no nosso trabalho, como é bom que ela se transporte para a reflexão sobre esta prestação e se transporte, sobretudo, para as opções que formos tomando. Contamos com a vossa participação e colaboração. O nosso muito obrigado àqueles que se dispuseram a dar conta a todos nós das suas vidas de beneficiários e, sobretudo, dar conta da forma como entendem que esta prestação pode servir cada vez melhor os seus fins.

Gostava, ainda, de agradecer de forma muito particular aos nossos convidados que acederam, com prejuízo das suas agendas e das suas vidas profissionais, a estar connosco.

Agradecer, naturalmente, ao Senhor Jérôme Vignon a sua presença, como testemunho do modo como a Comissão Europeia hoje entende, não apenas a inclusão activa, mas como estes mecanismos de protecção ao nível do rendimento se traduzem num instrumento fundamental da coesão social em termos europeus.

Agradecer, também, ao Professor Jos Berghman que nos trará aqui uma visão geral sobre a Europa e que é uma das pessoas que mais tem estudado e que mais sabe sobre as questões dos sistemas de rendimento mínimo em termos europeus. Muito obrigado pela sua presença.

Agradecer à Senhora Amana Ferro, que representa aqui a Rede Europeia Anti-Pobreza, uma voz esclarecida em termos europeus no que se refere à defesa intransigente de mecanismos de rendimento mínimo e que tem sido, no domínio das Organizações Não Governamentais, um dos pilares em que tem assentado a Estratégia Europeia de Inclusão e, em particular, a defesa dos mecanismos de rendimento mínimo sem quaisquer hesitações. Muito obrigado também pela sua presença.

Depois, agradecer ainda aos nossos colegas que vão dar-nos aqui o testemunho das experiências nos respectivos países e agradecer a Boyd Wood, a Brigitte Bernex e a Josée Goris,

que nos trarão aqui as respectivas experiências para que possamos, também, com os sucessos e os insucessos noutros países aprender e melhorar o nosso trabalho.

Termino fazendo votos de que este dia seja um dia que nos faça sair mais capazes de cumprir este direito que cada cidadão beneficiário do RSI tem, que é o ter ao seu dispor oportunidades de crescimento, oportunidades de desenvolvimento e, sobretudo, oportunidades de aprofundamento da sua condição de cidadãos. Se conseguirmos isso ao final deste dia, penso que está garantido o êxito desta iniciativa. E desejar também que possamos consolidar as nossas perspectivas, possamos aprofundar as nossas divergências, mas não esquecendo nunca que o Rendimento Social de Inserção é hoje, e nestes tempos de crise por maioria de razão, um instrumento essencial das políticas sociais e um pilar fundamental do Estado democrático em Portugal.

É uma prestação em que temos que ter muita confiança, em que temos que ter muito orgulho por termos chegado onde chegámos e eu não gostava de terminar sem agradecer a todas e a todos a forma excepcional como o ano de 2008 permitiu que nós nos aproximássemos dos 100 por cento de acordos de inserção assinados. Isso é uma grande vitória, é alguma coisa que nunca tínhamos conseguido atingir até hoje na história do RSI e é um sinal muito promissor e de grande confiança no futuro e na nossa capacidade conjugada, da Segurança Social, do Emprego, da Saúde, da Educação, da Habitação, das Autarquias e, sobretudo, das Instituições de Solidariedade Social que, através dos protocolos, se associaram a este esforço. Naturalmente que a palavra mais importante tem que ser para os beneficiários, porque é neles que reside a capacidade, é neles que reside o potencial de mudança e é para eles que no fundo nós trabalhamos e nós existimos.

Muito obrigado a todos os nossos beneficiários subscritores do Manifesto, que estão hoje connosco.

Muito obrigado a todas e a todos que aqui estão e um agradecimento muito especial aos nossos convidados que vieram de fora.

Muito obrigado e um bom dia de trabalho.

JOSÉ ANTÓNIO VIEIRA DA SILVA

Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social

Portugal percorreu um longo caminho nas últimas décadas. Um caminho de modernização e desenvolvimento, que transformou a face do país não apenas do ponto de vista económico mas também do ponto de vista social. As políticas sociais são uma das faces visíveis, e um dos instrumentos dessa mudança.

Não é o momento para recordar detalhadamente os muitos passos que nos ajudaram a percorrer este caminho. Mas é bom não cometer o erro, tantas vezes repetido, de nos centrarmos apenas no imediato e perder a noção das trajectórias de longo prazo e das profundas transformações estruturais que vamos vivendo.

No campo social, o sistema público de saúde, a cobertura universal de um sistema público de pensões e todas as medidas relacionadas com a protecção no desemprego, na doença, na invalidez, são conquistas da história recente de Portugal. O enorme progresso da escola pública e do alargamento da escolaridade para além dos padrões mínimos também o é.

O estabelecimento de um programa nacional de Rendimento Mínimo Garantido (hoje RSI) em 1997 está equiparado a estes grandes marcos e tal data figura, por isso, entre as datas incontornáveis da nossa história recente. É um marco da evolução do nosso modelo económico e social. Não apenas das políticas sociais e da protecção social, mas o que estas representam do modelo de sociedade que queremos ser.

Não é por acaso que medidas como esta existem em praticamente todos os países Europeus. Porque programas deste tipo representam a garantia de que um patamar mínimo de rendimentos é condição essencial para a dignidade humana. Correspondem, por isso, um direito de cidadania, um direito para todos os cidadãos.

Ao longo destes doze anos, o RMG (hoje RSI) passou o teste da implantação – provou-se que era executável e importante lançar uma política deste tipo.

O RSI passou, também, o teste da controvérsia. Lembramo-nos bem das dúvidas que suscitou, da oposição que sofreu, das críticas de que foi sendo alvo. Mas gradualmente estas dúvidas foram-se reduzindo, à medida que a dimensão e o alcance da sua acção se foi tornando claro.

O RMG, transformado em RSI, passou, por isso, o teste da alternância democrática e atravessou diferentes Governos.

Mas, mais importante que tudo isto, passou o teste da adequação. São já muito poucos os que persistem nas dúvidas sobre o estatuto basilar do Rendimento Social de Inserção no plano da actuação pública e da responsabilidade social colectiva perante as situações de maior severidade da pobreza e da exclusão.

O Estado tem, naturalmente, um papel mais amplo no combate à pobreza. E é bom lembrar que desde 1997 a pobreza se reduziu em Portugal de modo muito significativo: 1997 = 22%; 2007 = 18%. O papel das pensões e das transferências sociais é, neste plano, um factor poderoso de redução da pobreza. Não estamos ainda na média europeia, mas continuamos, no plano social, a aproximar-nos dessa média.

Mas o RMG tem efeito, sobretudo, na diminuição da severidade da pobreza. Porque é uma medida destinada às situações mais graves e complexas de pobreza. Os estudos existentes mostram uma eficácia muito apreciável da medida. Como efeito directo do RSI:

- uma redução da intensidade da pobreza de 27,6%;
- uma diminuição de 23,9% das desigualdades entre os 10% mais ricos e entre os 10% mais pobres;
- um aumento de 8,9% no rendimento médio das pessoas em situação de pobreza.

São resultados extremamente importantes. E com um enorme significado.

Porque, não o esqueçamos, por trás dos números está o peso das centenas de milhares de pessoas, em situações de forte desfavorecimento, abrangidas e ajudadas pela medida a minorar a severidade da sua situação e a reunir melhores condições para a conseguir ultrapassar. Aliás, na verdade foram centenas as milhares de pessoas que, em 12 anos, deixaram de receber o RSI por, com este apoio, terem ultrapassado a situação complexa que as levou a ter tal direito.

Actualmente, são pouco mais de 130.000 famílias abrangidas pelo RSI. E um esforço financeiro do Estado que, em 2008, foi de 425 milhões de Euros. Um esforço significativo que, faço questão de o dizer, compensa fazer. Porque é um investimento no desenvolvimento social do país e na resolução das situações sociais mais complexas.

Isto não significa, naturalmente, que não haja discussões a ter, e trabalho a fazer para continuar a melhorar a medida. Todas as políticas são sempre susceptíveis de ser melhoradas, aliás. O RSI não é excepção – e o facto é que, para além da sua importância e utilidade intrínsecas, tem progredido muito desde o seu lançamento.

Exemplos de campos em que tem havido progressos:

- na componente de activação, melhorando o acesso a dinâmicas de formação das pessoas e de inserção. Porque o RSI não é apenas uma medida paliativa, de apoio

material aos cidadãos em situação de maior carência. É um direito a um patamar mínimo de recursos; mas é também um direito à integração social, como se diz e bem no título deste seminário europeu;

- no trabalho em rede, com a sociedade civil e o poder local, no terreno. Aliás, é importante lembrar que o RMG foi uma medida pioneira em Portugal neste tipo de trabalho em rede, constante, alargado a todo o território, de parceria entre diferentes actores públicos e privados. E deu aliás frutos, em medidas que entretanto fizeram o seu caminho, como a Rede Social ou as CPCJ's;
- na componente de acesso aos direitos, que é uma componente fundamental da sua qualidade e efectividade, pois representa a tradução entre a letra da lei e a força da realidade. Em Dezembro de 2004, uma pessoa que fazia um requerimento de RSI demorava, em média 184 dias – 6 meses – a começar a receber o apoio a que tem direito.

Hoje em dia, este valor diminui para um terço deste tempo: 63 dias. Foi um progresso destes últimos anos que é da maior importância.

Termino sublinhando o papel do RSI como componente transversal e básica de uma política de mínimos sociais universais em Portugal, fundamental em qualquer sociedade de padrões europeus.

E sublinhando, também que esta prestação social é um direito que tem inscrito na sua matriz o direito a poder não depender dela. Este é também um direito social, que não pode substituir o primeiro mas que pode ser potenciado pelo RSI. Aqui reside, aliás, boa parte da sua enorme riqueza: a combinação virtuosa destes dois direitos, garantindo um mínimo de recursos e o direito ao comprometimento da sociedade e do beneficiário em deixar de ser dependente de uma solidariedade que lhe é devida e que faz parte do Estado de direito e do Modelo Social Europeu mas que não pode esgotar a nossa ambição de coesão social e de solidariedade.

Assim sendo, esta medida é uma trave mestra da qualidade social básica em Portugal, devendo esta afirmação ser lida num contexto em que existe, da parte de todos os actores, a perfeita noção de que há sempre espaço para melhorias. Um exemplo é a possibilidade inovadora que se abre, agora, de criação de uma estrutura consultiva incorporando a experiência de diferentes competências, perspectivas e vozes associadas à medida, quer do lado técnico quer do lado dos beneficiários. É uma mudança que, mais do que algo formal, tem margem para produzir melhorias substantivas da medida.

Além do mais, sendo uma medida verdadeiramente transversal, é também a partir dela e da experiência que nela temos que podemos lançar políticas mais focalizadas e mais direccionadas para grupos específicos. Como, por exemplo, o CSI no caso dos idosos.

Continuar e aprofundar este caminho de melhoria dos mínimos sociais como direitos básicos no nosso país, e contribuir para a melhoria destas políticas é algo que só podemos atingir com uma cultura de reflexão fundamentada e partilhada, e de avaliação e exigência com os instrumentos e resultados que atingimos. O essencial é que esta reflexão seja séria e feita com base em critérios científicos e analíticos e que estes não sejam sacrificados aos preconceitos ideológicos e à instrumentalização deste tipo de questões.

Muito obrigado.

MANIFESTO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM FÓRUM DE BENEFICIÁRIOS E EX-BENEFICIÁRIOS DO RSI

MADALENA QUIALA

Fórum de beneficiários e ex-beneficiários do RSI

Bom dia a todos! Então, como é que isto surgiu? Foi no âmbito do encontro de Rendimento Social de Inserção que se realizou no Algarve, em que eu tive a possibilidade e a oportunidade de, mais uma vez, ter dado o meu testemunho, o meu testemunho enquanto ex-beneficiária do Rendimento Social de Inserção, na altura Rendimento Mínimo Garantido, porque durante o seminário foram abordadas várias vertentes como são sempre, há pessoas contra, há pessoas a favor e há ainda muitas pessoas na dúvida se esta medida é ou não, ou se atinge os objectivos que se pretende.

No meu caso e no caso de muitos ex-beneficiários atingiu o objectivo. Com o Rendimento Mínimo Garantido na altura, acabei os meus estudos, licenciiei-me e tirei o curso de Educação e Intervenção Comunitária, vulgarmente Educador Social, e hoje trabalho numa equipa de protocolo de Rendimento Social de Inserção. Foi complicado o percurso, atingi os objectivos e por ironia do destino estou do lado de cá. Se calhar é por isso que também é importante que se tenha feito este Manifesto, é importante também ouvir o outro lado.

Há de facto beneficiários que estão na medida e que querem atingir o objectivo e dar o salto e acreditamos que nesse âmbito o nosso pequeno contributo, ou grande contributo, poderá também ser útil no sentido de adequar as medidas a ser tomadas para que as pessoas utilizem a prestação de Rendimento Social de Inserção como um apoio e não que fiquem dependentes da medida de Rendimento Social de Inserção. Então assim sendo, vou passar a ler o Manifesto, espero não ser muito maçudo, não é.

“O Rendimento Social de Inserção constitui hoje um dos direitos centrais de cidadania da sociedade portuguesa. O número de cidadãos e famílias que encontrou na medida de RSI um suporte decisivo para percursos de qualificação pessoal, social e profissional é em si mesmo expressivo do potencial de inclusão que representa. Todos os que somos ou fomos beneficiários representamos um património inestimável de conquista, de força de vontade, suportado na solidariedade colectiva. Consideramos por isso que nossa voz faz falta a um RSI mais capaz de cumprir a sua missão de instrumento essencial no combate à pobreza e à exclusão. Participar é um dever de todos. Nós, os signatários deste Manifesto, queremos ser e dar o nosso contributo para que a pobreza em Portugal possa ser vencida. Por isso este Manifesto. Com ele queremos tornar a nossa experiência numa mais-valia

e juntarmo-nos a esse desígnio de que ninguém deve sentir-se dispensado de lutar pela inclusão e por uma sociedade mais justa e solidária. Assim, manifestamos: o nosso firme empenho na valorização permanente do RSI, o nosso reconhecimento de que o combate à pobreza e à exclusão é uma tarefa de toda a sociedade, a nossa convicção de que temos contributos importantes para acrescentar a todo o trabalho que vem sendo realizado por milhares de pessoas em todo o país, a necessidade de juntar ao grande esforço dos profissionais e das instituições envolvidas no combate à pobreza o fortalecimento de estratégias que apelem à participação e ao envolvimento dos beneficiários. O facto de que, para além de muito do que se tem feito no trabalho directo com as famílias beneficiárias da medida, existem problemas que dificultam as mudanças que têm de acontecer no dia-a-dia dessas mesmas famílias para que se possa quebrar o ciclo de pobreza; a consciência de que sendo uma parceria constituída por beneficiários e ex-beneficiários podemos ajudar a melhorar o RSI em Portugal. Consideramos que a nossa experiência de vida e os nossos percursos de inserção social, profissional e comunitária podem ser um contributo importante; a convicção de que numa sociedade onde a pobreza tende a manter-se o caminho a seguir tem de passar por incluir elementos inovadores recolhidos a partir da experiência e pensamento partilhado entre quem gere o RSI e as famílias beneficiárias representantes neste fórum; o compromisso colectivo de constituir um grupo que junta diferentes grupos sociais, idades, qualificações e elementos que se encontrem em diferentes fases do processo de RSI, dinamizar este fórum, influenciar as estruturas que gerem o RSI através de uma análise crítica positiva sobre os percursos do RSI no sentido de uma melhoria permanente da medida, dar voz às preocupações das famílias beneficiárias do Rendimento Social de Inserção, transmitir às estruturas de Administração Pública responsáveis pela medida propostas de trabalho a implementar, constituir-se como órgão consultivo da Comissão Nacional de Rendimento Social de Inserção, promover iniciativas de sensibilização para que outros beneficiários ou ex-beneficiários, como nós, possam participar dando também o seu contributo.”

Nesta fase inicial fazem parte deste Fórum de ex-beneficiários e beneficiários de RSI os seguintes signatários: Simone Durão Cardoso Fonseca, Maria Lúcia Lima, Fernanda Augusto Alves, Vera Lúcia Valmor Silva, Madalena Quiala, José Oliveira Sarmiento, Maria Lisete Reis Matos, José Luís Fernandes Quintino, Joaquim Pedro Marques Pimpão, Carlos Duarte Amorim Laranjeira, Alzira Fernandes, Maria da Conceição Barbosa Araújo, Ricardo Filipe Gonçalves, Isabel Maria dos Santos Agostinho, Alexandra Cristina Matos Alves Silva.

Obrigada pela vossa atenção!

A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO NO CONTEXTO EUROPEU

JÉRÔME VIGNON

Director da Protecção Social e Integração Social na Comissão Europeia

LE NOUVEAU CONSENSUS AUTOUR DE L'INCLUSION ACTIVE: LES ANNÉES 2000.

Cependant, une Recommandation n'est qu'une Recommandation. Qu'en est-il advenu, 15 années plus tard, lorsqu'une nouvelle présidence portugaise, au second semestre 2007, prend les renés du Conseil des Ministres des affaires sociales?

Il faut bien reconnaître que dans toute cette période, les préoccupations des Etats membres de l'Union sont d'avantage marquées par la lutte contre le chômage, puis par l'activation sociale, que par la lutte contre les inégalités de revenu, en particulier la lutte contre la pauvreté relative. C'est en 1997, la naissance de **la Stratégie européenne pour l'emploi**, avec ses lignes directrices; puis, à partir de l'année 2000, sous l'impulsion et la présidence portugaise, le lancement de la première stratégie de Lisbonne. Avec celle-ci, la question sociale, la lutte contre l'exclusion redeviennent, temporairement d'ailleurs, un élément constitutif d'une stratégie de croissance, mais avec le souci de ne pas enfermer les personnes exclues ou vulnérables dans les trappes de chômage ou d'inactivité: c'est le fameux mot d'ordre d'ailleurs pleinement justifié, du "**Make work pay**", autrement dit, il faut que le fait de travailler soit rémunérateur. La priorité est donc domiée de fait à l'évaluation des systèmes complexes d'assistance sociale plutôt qu'à la vérification de la suffisance des garanties minimales de revenu. Autrement dit, pour se référer à la tension de tout à l'heure, c'est plutôt l'aspect fiscal et financier qui domine dans les analyses que la compréhension réelle des conditions générales d'existence et les aspirations des personnes exclues.

Il n'est donc pas étonnant de constater la relative faiblesse des **safety net** en Europe à la fin de la précédente décennie, au regard de l'ambition affichée par la Recommandation:

- Dans les pays où ces systèmes existent, il est rare que les attributaires de l'assistance sociale puissent vivre au dessus du seuil de pauvreté (au Portugal, pour ces personnes les revenus finaux oscillent entre 45 et 70 % du seuil de pauvreté). C'est le cas dans les pays Scandinaves, au Royaume Uni et en Allemagne, encore ces calculs ne tiennent-ils pas compte des taux d'accès effectif. Ceux-ci sont très faibles, puisqu'en moyenne seulement 18 % des européens vivant en dessous du deuil de pauvreté ont droit à des allocations d'assistance sociale.

- D'autres calculs effectués récemment pour 11 pays de l'Union, comparent les ressources distribués au titre du revenu minimum garanti avec une évaluation des besoins essentiels mesurés en absolu. A l'exception du DK et du LUX, les sommes reçues par les bénéficiaires des minima représentent entre le tiers et 40% des besoins essentiels (20% au Portugal).
- Une consolation: les pays qui n'ont pas adopté de systèmes de garantie de ressources présentent clairement la plus faible capacité du système de protection sociale à réduire la pauvreté.

La Commission cependant ne renonce pas au projet d'examiner cette suffisance et cette qualité en général des systèmes de garantie de revenu. Elle inscrit cette préoccupation dans le cadre de la stratégie européenne de lutte contre l'exclusion, au début de l'agenda social revisité en 2005. C'est le thème majeur de **l'inclusion active**, qui à la fois complète la Recommandation de 1992 et remet en selle son exigence fondamentale du droit à un revenu décent. Elle la complète en soulignant que le retour vers l'activité des personnes les plus exclues ou les plus vulnérables n'implique pas seulement un revenu garanti suffisant; des politiques d'accompagnement personnalisées vers l'emploi, mais aussi, l'accès à des services essentiels pour pouvoir conduire son existence: logement, santé, services d'aide aux familles.

UNE TRADITION EUROPÉENNE INTÉGRATRICE DANS LA CONCEPTION DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.

Depuis qu'il existe une volonté commune des Etats européens, réunis au sein du Conseil des ministres de l'union, de lutter contre la pauvreté, c'est-à-dire depuis la première moitié des années 70, cette lutte a toujours été conçue comme allant au-delà de la pauvreté matérielle. Il s'est agi, dès l'origine, d'assurer le droit à un revenu pour mener une vie en dignité, mais en même temps d'inscrire ce droit dans une perspective d'appartenance à la société, de cohésion sociale. De là découle la définition commune de la mesure de la pauvreté adoptée à l'issue du second programme européen de lutte contre la pauvreté: c'est une définition fondée sur un niveau de revenu minimal, calculé en relation avec le niveau de vie médian dans la communauté où vivent les citoyens concernés, étant admis qu'en dessous de ce seuil relatif, il est difficile, sinon impossible, de se sentir membre de cette communauté.

C'est pourquoi je ne suis pas étonné de lire le titre que vous avez donné à cette rencontre d'aujourd'hui: le Revenu social d'intégration au Portugal s'inscrit dans une visée d'intégration sociale, il est la base de dispositifs sociaux et économiques destinés à promouvoir cette intégration; il constitue un moyen essentiel de rendre effectif un droit

à l'intégration. Sans doute aucun, la conférence d'aujourd'hui rejoint une conception ancienne, ancrée dans la tradition sociale de l'Union européenne, qui inscrit la lutte contre la pauvreté dans une perspective plus vaste de participation sociale. Rien d'étonnant à cette convergence, puisque chacun se souvient que le Portugal fut un des premiers Etats membres de l'Union européenne, pour la mise en oeuvre effective de la fameuse Recommandation du Conseil de Juillet 1992 (le Portugal était alors membre de l'Union depuis 6 ans), en se dotant en 1996 d'un système appelé à l'époque de Revenu minimum garanti. Rappelons que les Etats membres de l'Union n'ont pas tous encore mis en oeuvre cette Recommandation: l'Italie, la Grèce, la Hongrie ne sont équipés d'aucun système universel de garantie de ressources.

Il n'est pas inutile de revenir sur cette Recommandation fondatrice sur le revenu minimum de 1992. Elle contient dans sa substance même la tension dialectique entre deux visions de l'intégration sociale:

- L'une fondée sur le **droit inconditionnel** à vivre une vie digne, où l'accent est mis sur la garantie de revenu, qui ne doit pas être conditionnée par des obstacles insurmontables aux plus vulnérables, y compris des personnes en âge d'activité.
- L'autre fondée sur **l'accès à l'emploi**, ce dernier constituant, pour ceux qui peuvent travailler, la solution la plus sûre à leur autonomie et à leur participation à la société.

Selon cette dernière vision, il faut veiller à ne pas faire des ressources d'assistance un découragement du travail, et relier au contraire l'accès aux ressources minimales à des politiques actives d'accompagnement divers l'emploi et l'insertion par le travail.

Selon l'époque, selon les pays et le caractère plus ou moins généreux des prestations d'assistance sociale, selon la situation du marché de l'emploi, l'une ou l'autre vision a plus ou moins coloré l'application de la Recommandation de 92. Mais il est symptomatique de voir, que dès 1992, dans un contexte économique international qui était déjà sombre, le Conseil, sur la proposition de la Commission, avait presque complètement posé les termes d'une stratégie européenne d'intégration des personnes actives les plus modestes ou les plus éloignés d'une insertion convenable sur le marché du travail.

Aujourd'hui, grâce notamment à l'énergie politique de la présidence Portugaise qui a ouvert l'agenda du Conseil des ministres à l'adoption, fin 2008, d'une conclusion du conseil approuvant les recommandations de la Commission sur l'inclusion active, *nous sommes, pour la première fois depuis 1992, en situation effective d'évaluer, dans chaque Etat membre, à la fois la suffisance de ce premier pilier qu'est la garantie de ressources, et la qualité de son intégration avec les deux autres piliers destinés à soutenir la réintégration effective des actifs les plus fragiles.*

LA CRISE PEUT-ELLE RELANCER LA SOLIDARITÉ NATIONALE AUTOUR DE L'INTÉGRATION SOCIALE?

Peut-on espérer que la crise économique et financière dans laquelle l'ensemble des pays européens se trouvent engagés donnera une impulsion effective à cette démarche de solidarité et d'intégration, autant que possible par le travail, de l'inclusion active? Je voudrais sur ce point conclure ma présentation, effectuer un constat et exprimer un souhait.

Le constat est qu'en effet, il semble bien que sous l'effet de la crise et du sentiment instinctif de solidarité nationale qu'elle a déclenché ici et là, les Etats aient été nombreux à réévaluer les dispositifs de garantie de ressources. Cela prend deux formes principales:

- Dans les pays où la garantie de ressource est fréquemment sollicitée, en l'absence d'autres allocations de revenus catégorielles aux groupes vulnérables: familles, personnes âgées, personnes handicapées, les montants de cette garantie ont été relevés, parfois sous la forme d'une allocation exceptionnelle.
- Dans les pays où la garantie de ressource vient seulement compléter un vaste ensemble d'allocations spécialisées, celles-ci ont été revalorisées: particulièrement les allocations de chômage, les allocations familiales, les minima vieillesse destinées aux personnes âgées qui ne bénéficient pas ou peu du régime général des pensions. Le soutien aux revenus souvent ne concerne pas que les ménages traditionnellement les plus vulnérables, mais aussi ceux rendus vulnérables par la crise, tels les ménages surendettés par le logement.
- Les cas les plus intéressants sont ceux où à l'occasion de la crise s'engage dans une démarche complète d'inclusion active, comme cela sera présenté dans l'intervention française avec le Revenu de solidarité active qui vise expressément à remettre en harmonie les minimas garantis et les revenus d'activité.

Mon souhait, ou mon espoir, serait qu'à la faveur de la crise qui induit une vulnérabilité pour des franges larges de la population, la démarche de l'inclusion active cesse d'être réservée, si l'on peut dire, au plus vulnérables, mais devienne un processus universel d'intégration et de prévoyance sociale. Par là il faut comprendre une réelle intégration des dispositifs d'aide en dernier ressort, d'accompagnement et de formation professionnelle, d'accès effectif à des services sociaux essentiels de qualité. Une telle démarche, au lieu de traiter les pauvres par l'exception les engloberait dans un mouvement de solidarité nationale.

Autrement dit, me trouvant avec vous pour cette journée à Lisbonne, je voudrais vous inviter à une démarche ambitieuse, conforme d'ailleurs au titre de votre rassemblement: il faut viser certainement la revalorisation des diverses composantes de la garantie de ressources. Cela ne signifie pas seulement d'augmenter ces ressources, mais bien souvent de s'assurer qu'elles sont accessibles aux destinataires supposés, en examinant les conditions

d'accès et les niveaux garantis, en simplifiant souvent ces conditions, en améliorant la qualité de services sociaux d'accueil et d'écoute des personnes vulnérables, en s'appuyant sur la médiation de la société civile. Mais il faut aussi, avec cette même société civile, reconsidérer l'articulation de ces systèmes avec les services d'accompagnement, ceux qui habilitent les personnes à redevenir à leurs yeux comme à celui de la société, une personne utile, participant au bien de tous. L'intégration, c'est aussi l'intégration des services. Mais de cela, on est au Portugal depuis longtemps convaincu.



AMANA FERRO

Rede Europeia Anti-Pobreza

Muito bom dia a todas e a todos! Vou começar por dizer que não sou o Fintan Farrell, tal como está marcado nos vossos programas. O meu nome é Amana Ferro, mas represento, é verdade, *The European Anti-Poverty Network*, ou seja, a Rede Europeia Anti-Pobreza. É parcialmente verdade que não sou portuguesa, sou desde o ano passado. Não sou portuguesa de gema, sou romena de origem e é um prazer estar em Portugal e estar em Lisboa outra vez. Queria, em primeiro lugar, agradecer aos organizadores o amável convite e também o acolhimento. Não podia deixar de agradecer também à Rede Europeia Anti-Pobreza de Portugal o trabalho excepcional que eles têm desenvolvido até à data, porque a nível de Bruxelas nós não somos nada sem os nossos membros e sem as vozes que vêm dos países. Sem o trabalho que se está a realizar a nível nacional, o nosso trabalho em Bruxelas não faz sentido e não tem legitimidade. Falar depois de *Monsieur Jérôme Vignon* é uma grande honra mas também um grande desafio e espero estar à altura. Eu vou fazer a minha apresentação em inglês e quero aproveitar desde já para agradecer também aos intérpretes o trabalho que estão a fazer e se precisar de auscultadores, agora é o momento.

I'm going to give a little overview of the European Anti-Poverty Network perspective on adequate minimum income schemes in Europe and on active inclusion, which is now the framework in which we carry out our work on these issues.

So, a little overview of my presentation for those of you who do not know what the European Anti-Poverty Network is. I am going to give you a short presentation of who we are and what we stand for. Then I am going to talk a little bit about the Recommendation on the Active Inclusion of people furthest from the labour market, which, as you heard before, is a strong complement to the '92 Recommendation and provides a great political setting for the work that we are carrying out now on minimum income. Then I am going to speak a little about the situation of minimum income schemes in Europe and what is adequate minimum income. Aside the fact that this income exists, is it adequate, does it respond to needs? Does it actually, efficiently take people out of poverty and social exclusion? And in the end I am going to present a campaign which the European Anti-Poverty Network is now kick-starting both in Brussels as well as in the member states.

What is the European Anti-Poverty Network? It is an independent network of NGOs, more specifically, a network of networks. Our members are national networks composed at national level of a variety of NGOs, which fight day-to-day against poverty and social exclusion. Some of these NGOs were set up by former beneficiaries of minimum income, people who were formerly unemployed, or are still unemployed. Stakeholder participation

is something that we always insisted upon, and this is why such a forum, as we are today talking about, is very important.

EAPN started its work in 1990, so we're already approaching two decades of activity and we'd like to think, Mr. Vignon can confirm or infirm, that we have established ourselves as a key actor...

[Mr. Vignon]: That's true, I confirm.

(Thank you) ...in poverty programmes and the development of the social Open Method of Coordination. We receive financial support from the European Commission – it's my turn to thank you – through the PROGRESS Programme, and we are composed at the moment of 25 networks, operating in almost all member states of the European Union, as well as Norway, and also 22 European NGOs. And this brings together more than 1,500 organisations at the national level.

What are the key objectives of the network? First of all is, and this sounds very ambitious, but we still believe that it is achievable, to put the fight against poverty and social exclusion high, not just on the political agenda of the European Union, but high on the political agenda of the European Union. Because without political will, we will always be at the stage of nicely phrased, politically correct declarations. This is why we try to promote and enhance the *effectiveness of actions* against poverty and social exclusion – to make sure that they actually deliver on the ground to the people and families experiencing poverty and that they represent a viable route out of exclusion for these people. Finally, to lobby for and especially together with, people and groups who are currently experiencing poverty and social exclusion. This is always very important. We are just, if you want, the spokespeople of the families and people on the ground who experience difficult situations and difficult choices every day. As I heard, there are a lot of people now in this room, today, who came from all across the country to share with us their experience and I want to thank you and tell you that what you are going to say is very important and relevant to this debate.

Moving on to what I described earlier as the main framework for our work on minimum income right now, which is the Recommendation on the active inclusion of people furthest from the labour market, which came out only last year as a continuation, if you want, of the Recommendation from '92. As Mr. Vignon pointed out just now, it is based on three main pillars, out of which I underline the first one, which says - and the adjective in this context is very important - not just minimum income, but *adequate* minimum support. Something which is actually effective, which actually makes a difference in people's lives. Also, and again the adjective is important, as it was mentioned before – improved access to *quality* services, to appropriately meet people's terms of education, childcare, health, social services, personalised support, including in helping them to find a job. And also, the third pillar,

positive activation of those furthest from the labour market, providing people with opportunities towards quality employment. The implementation, which is the part that interests us the most, of this Recommendation seems for the moment to be on the right track. As it was mentioned right before me, the Social Protection Committee has established a working group on this Recommendation to develop indicators on all these pillars and measure very concretely, with numbers and information, if this strategy is indeed delivering on the ground the expected results.

There is also a pilot-project granted to Eurocities, for a network of local authority observatories to monitor the implementation of active inclusion at the local level in a number of chosen countries. Active inclusion is also the overarching theme for the Round Table on poverty and social exclusion, which is going to take place this year under the Swedish Presidency in Stockholm and which, for everybody working in this field, is a main event on the political calendar of the EU. There is a series of mutual learning projects on active inclusion, which are being encouraged, so the momentum is good for this Recommendation to be more than just a nice declaration on paper, but actually to have an effective follow-up.

Moreover, as we speak, the European Parliament is preparing a Report on Active Inclusion, authored by Jean Lambert MEP, from the UK. The report will be voted in the Employment Committee of the European Parliament on March 31st. It is a very good report, and it contains a number of concerns that people have referred here today, so it is a key document for us, and we are very happy to have the support of the European Parliament, alongside the European Commission.

Active inclusion is an integrated and multi-dimensional tool, which can be very useful in effectively addressing a series of key aspects, in what concerns the inclusion of those who find themselves furthest from the labour market, those people who have often lost hope and think that there is no way back to a dignified life and to meaningful social and professional participation. It is a tool for social inclusion of those of working age, but it is very important to stress that it is not and it cannot replace the social inclusion strategy. These should run in parallel, mutually reinforce and complement each other.

Moreover, in these troubled downturn times we are all experiencing, active inclusion needs to be a central focus of the economic recovery strategies that are being put forward both at the European level but also by our governments. It has to be a key focus.

Moving on to the purpose and the key point of my intervention, which is adequate minimum income, what exactly are we talking about? Minimum income is called in different ways in different countries; in the same country there are sometimes several forms operating in parallel with different names, targeting different groups. So what are we talking about at

EAPN when we say minimum income? We talk about a non-contributory income guarantee, which allows people who cannot fend for themselves to receive a minimum amount of monetary income, so that they are able to live dignified lives and take active part in the society. It's a social security support, called a replacement benefit, because it substitutes income that would normally come from a job, when people find themselves in an unemployment situation.

They are also called social assistance schemes of last resort, and this is why they are so important. They constitute a lifeline and a safety net for people who have nowhere else to turn and who, without those schemes, would probably be starving on the streets, together with their families.

It is very important to underline a distinction which, to some, might seem rather superfluous, which is: minimum income is a different thing than minimum wage. You would be surprised at Brussels level how often this confusion is made and how often, when we speak of minimum income, people think we talk about minimum wages. Minimum wage is a floor-level of *salary*, which is usually fixed by law or collective agreements between the social partners.

What we are striving now for is a positive hierarchy between the two, meaning, if we have very low minimum wages and even lower minimum income, then this is not going to take anybody out of poverty. Quite on the contrary, we should start with adequate and sustainable levels for minimum income, and then have the minimum wage one step above, to avoid the poverty and the unemployment trap that we spoke about before.

There are still a number of issues regarding minimum income. Sometimes regarding the existence of minimum income scheme, or regarding their adequacy or accessibility. Not all countries have implemented the '92 Recommendation. As you heard, Italy, Greece and Hungary still do not have minimum income systems in place. Norway also doesn't have it. In countries where there is minimum income, levels are often not enough to take people effectively out of poverty and out of exclusion, and do not allow them to lead fulfilled and dignified lives and participate in society. This is a debate which the EAPN hopes to kick-start, about the method for setting the levels. How do we decide what is adequate? How do we decide what is effective? EAPN is now working on what we call an adequacy explainer, dealing with all these issues and also fuelling the debate which we hope to start. The explainer will be launched in the autumn of this year.

Another concern is the increased conditionality. People who receive minimum income very often have to report maybe once a week to a job seeking centre, are forced sometimes to accept precarious, low-paid jobs, and they face loss of benefits if they don't fulfil a series of conditions. The eligibility is tightened every day for access to these benefits in many countries. There is also a lack of public and political recognition of the right to minimum

income. It is not perceived as a fundamental right, necessary to lead a dignified life, and this increases the stigmatisation of people experiencing poverty and the negative image associated to poverty in general.

And right now, in the context of the current crisis, people in Member States who don't even have a system of minimum income in place are the most vulnerable.

So, because of these reasons, EAPN started two years ago a campaign for adequate minimum income, because we believe that it is a cornerstone of social protection – having enough money to live on, and participate in society at its fullest. It is a prerequisite which is essential for a dignified life. We are also trying to fight off this compulsive negative image of people experiencing poverty, which we believe undermines what we fought for for all these years, which is the European Social Model. We are calling on the European institutions to effectively implement commitments which are already made, and a good start has been made now with the Active Inclusion Recommendation. The current context provides an opportunity to raise our voices in support of this issue. Now is a crucial time, when people experiencing poverty are no longer perceived by the public opinion as pariahs, people at the margin of society. Now people are losing their jobs, maybe your neighbours, people in your family, yourselves... it is affecting everybody. It is no longer perceived as a marginal issue.

EAPN's campaign on adequate minimum income schemes started already one year ago, and this is a brief overview of the materials that we produced – leaflets, posters, postcards, also letters that we sent to leaders at both European and national level; a background paper on myths and realities, because there are still a lot of misconceptions and misunderstandings of what we are talking about. All these documents are available on our website for consultation.

We are now moving to stage 2 of the adequate minimum income campaign, which started in October last year and is going to run until September 2009. It will develop in parallel and reinforce a campaign that we are leading in the eve of the European Parliament elections, to communicate to the new MEPs our concerns and what we stand for, and to try to establish working relations with them. This next stage will give a new impetus to our demands regarding minimum income. We are before a new Parliament, a new Commission by the end of the year, a new post-Lisbon strategy, which we hope this time will include a real social pillar, that would also look at things other than jobs and competitiveness and growth. And also, 2010 is going to be the European Year Against Poverty and Social Exclusion, so a crucial moment to make our concerns heard and to obtain a renewed commitment against poverty.

The objective of this campaign is to raise awareness and garner support. Raise awareness of decision makers, of people who can actually influence and create policies, but also

of the wider public. Also, to better develop the European Anti-Poverty Network and all its members, to strengthen our campaigning ability, to be able to speak with one voice and to clarify and unify our understanding of concepts. Last but not least, policy development. We are calling for concrete action from the new European Parliament and the European Commission, such as a Framework Directive on Minimum Income and a concrete roadmap for implementation of the Active Inclusion Recommendation.

Finally, a little bit about how the campaign is going to work. We have produced an appeal, calling for the introduction of adequate minimum income schemes in countries which do not have them, for improving the adequacy levels, as well as accessibility, to counter stigmatisation of recipients. This is going to be signed by a number of personalities, such as policy makers, opinion shapers, academics, NGO leaders, but also people experiencing poverty both at the national and at the European level. It's going to be published in a media action in all EAPN members, so in 25 countries, in the same week, as well as in Brussels, together with the high-profile signatures. The appeal will be reinforced by some background documents, providing the ideological backbone of what the campaign stands for. On April 1st, we will launch our website, which will include the text of the appeal, also in Portuguese, courtesy of the European Anti-Poverty Network in Portugal, who is delivering and developing this campaign at country level. We will also hold a closing event in the European Parliament in September, to present the results of this campaign and the appeal to the new members of the European Parliament.

If you want to get involved with this campaign, or know more about our activities, please get in touch with the European Anti-Poverty Network in your country. You can find the complete list of members on our website. Starting on April 1st, you can also visit the campaign website, which will include a lot more information, as well as the appeal, where you can donate, sign online, spread the word, tell your friends, tell the people you work with, because this is what we are trying to do. We are trying to spread the message out there and get popular support for this.

Thank you for listening to me. I hope this was a useful contribution for your debate today. I am going to be here until the end of the day, so I would be happy to answer your questions, even if informally over coffee. For more information, please feel free to get in touch with me, but especially, as we are in Portugal, with the Rede Europeia Anti-Pobreza. I have listed here the contact information.

Thank you very much.



JOS BERGHMAN

Universidade Católica de Leuven (Bélgica)

The lady on the left is our patron saint: the Holy Mary as the seat of wisdom. And so I hope to bring you some wisdom today.

For this session of guaranteeing minimum income in the European context, I named my contribution the “European minimum protection paradox” and I will try to explain to you this paradox. Let me first remind you what a paradox is. A paradox is a situation where you think there is a contradiction but at closer sight, there is none. And so, at first sight you think that, lacking a hard commitment of the European Union with respect to minimum protection, there is to some extent the contradiction that the European Union is dealing with it. And that it is not really doing a good job. But on closer view you will see that minimum protection is at the heart of the European Social Model. And so there is a paradox. And I will try to explain that.

So I have to deal with two items. The role of minimum protection in discourse and in action and afterwards, minimum protection in the European Social Model.

So, first, the role of minimum protection in European discourse and action. If I quickly go back in history and in fact Monsieur Vignon has already done this to a large extent, I should remind you that at the beginning, in preparing the Roman Treaty, we had the intention to go towards a harmonisation of social protection and of minimum protection. But in the Roman Treaty this competence has not been given to the European Union. The hope and the faith was that with material and economic progress, also social progress would follow. Hence it was a question of having the member states create a common market and economic progress. The rest would automatically follow. And later, one would no longer speak of harmonisation towards a common system, but leave it at convergence: actions towards the same direction. That is where we are. And so basically, the responsibility for minimum protection, for social protection, for social policy, is a responsibility of the member states, in line with the principle of subsidiarity: so, the European Union, the higher policy level, does not interfere with the lower levels of the member states because the member states are supposed to be capable of doing the job. Which has not been proven, by the way.

And so, the European Union basically puts its energy only in supporting and in complementing what the member states should do, or want to do or could do themselves. And if I say that the European Union and the Commission are not so much involved in the real poverty policies as such, that does not mean that there are no good European civil servants, on the contrary, they do a good job by helping, promoting and backing the

member states that want to make progress in social policy. So I do not blame Mr. Vignon, I am quite happy that he is fighting for us continuously to defend the European social aspect in the Commission.

After the first stage, we come to the Council Recommendation of '92 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems. This is a long title to say that we want the member states to do something on minimum protection; and we will back them somewhat. It is only a convergence of objectives, that could be agreed on at European level. But Portugal got into action. It was the country who in the field of minimum protection took the recommendation very seriously. In the yield of that Recommendation it introduced a minimum protection scheme.

And then we came to the OMC, the Open Method of Coordination on social protection and social inclusion. In the Luxembourg Summit one had tried to do something together without having full competences in employment policies, but happily we had the Portuguese coming into action once more and in the Lisbon Summit of 2000 we organised the Open Method of Coordination. This, in fact, visualises the two elements which have been brought forward already. That is, we want to guarantee minimum protection but it should be in a way that it is in line with the subsidiarity principle and that we can afford it and so that it has a link with activation, and employment and the labour market.

These are the two elements. And as Amana Ferro has already said, this is also the problem, as we will see afterwards. You cannot afford, as a country, to introduce a high minimum protection level if salaries do not follow and if salaries are not well above it. But it also means that if the salaries are very low, the standard of the minimum protection policies cannot be much lower than the salary level. Finally, we have most recently the Commission Recommendation of 2008, which in fact confirms the lines which have been elaborated so far – inclusion in the labour market as the door to social integration; the subsidiarity principle is stressed but we agree on three common principles, that is: we need adequate income support, and the labour market intentions should not make us forget the minimum income support; secondly we need inclusive labour markets to help people to insert into that; and thirdly, all this should be complemented by initiatives to give access to quality services as housing, health care, retraining and so on, as has been referred to.

So, it is a strange kind of subsidiarity we have. One can wonder why the European Union level is dealing with minimum protection and with social inclusion because that is somewhat the last level of social insertion, of social integration, of social cohesion. One would think that the highest European level would deal with the basic corrections of the market, that it would deal with social protection systems and would leave social inclusion policies to the member states entirely. Yet, what the European Union does is in fact the reverse: giving its attention

immediately to that lowest level and somewhat forgetting the more difficult task of the intermediate levels. Subsidiarity, by the way, has two meanings. It has a negative meaning which says: “leave to the lower level what the lower level can do”. But in addition there is a positive meaning saying, “if that lower level needs help, the higher level should help the lower level to do its job.” So, subsidise to that lower level to make it work. Europe, in social policy, is sticking to the negative meaning. We should leave to the member states what the member states can do it. But the EU does not corroborate whether the members states can do. And it does not corroborate whether it should compliment its negative subsidiarity with a positive subsidiarity. Only in a very marginal way it does so. So, the lower level is addressed and no real corroboration of whether that lower national member state and even the regional level can do their job. But, meanwhile the Commission has devised a very powerful device to encourage the member states to do their best by setting up a monitoring system in the open method of coordination. This can, to some extent, address the member states on their failures and on the inadequacy of their action. But, on the whole, the action and responsibility remain with and within the member states.

That brings me to my second point – the role of minimum protection in the European Social Model. Twenty-seven member states: twenty-seven different systems of social and minimum protection. So, certainly not one European single social system but a lot of variety. Variety, which, by the way, gives the flexibility to adapt social policy to the local context and to the national circumstances. So, what is then the European Social Model? To explain what the European model is, I brought three sheets comparing European countries in the ‘90s with the United States.

TABLE 1: Productivity Indicators - % Differences (EU 100)

	US	EU
GDP / Capita	130	100
GDP / Employed People	108	100
Number of Hours	144	100
GDP / Hour Worked	89	100
Remuneration / Hour	101	100
Productivity / Remuneration	87	100

The first sheet represents productivity indicators. When we put the value for the European member states at 100, you see that the productivity indicator for the United

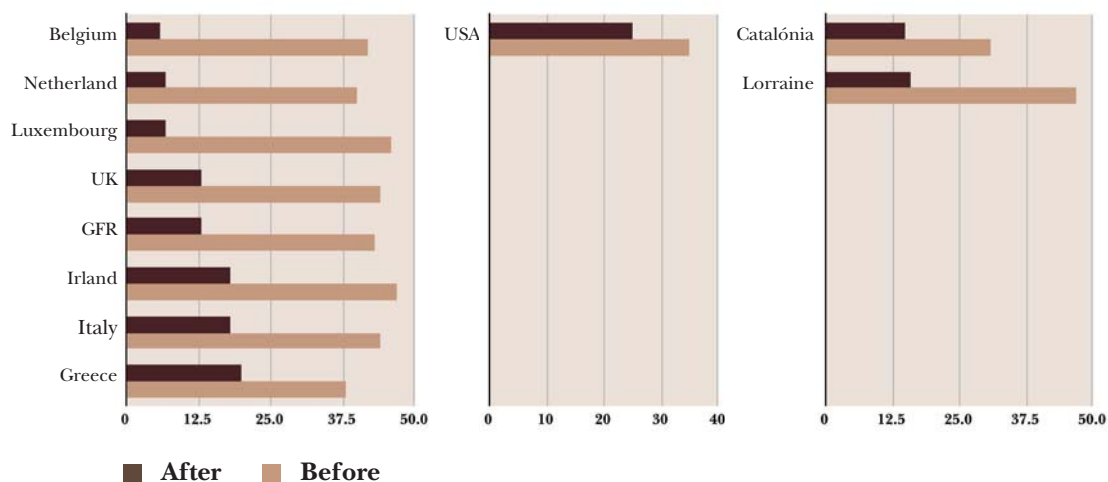
States stands at 130. But for GDP per employed person, their difference is only 100 to 108. And the explanation is in the third row. The number of hours worked per capita: 100 in Europe as against 144 in the United States. But per hour worked, GDP is higher in the European Union countries than in the United States. The remuneration per hour is more or less the same. And so productivity per remuneration unit is lower in the United States than in Europe. What is the explanation for all this? The explanation is that in Europe we use minimum salaries, minimum wages. And the minimum wages oblige societies to only hire people who are productive enough to keep the minimum productivity level that corresponds to that minimum wage. When in the United States minimum wages are lacking, there is no necessity to be very productive. They can hire people in the labour market even if their productivity is very low, in fact, too low to afford a decent wage. But in Europe of course, there are many people we cannot employ because their productivity is too low. And so we need a device that is taking care of those people. These devices are our social protection systems. The following sheet shows the amount of GDP devoted to social protection in the member states and in the United States.

TABLE 2: Gross and net public and private expenditure for social protection (including Health care) as % of GDP

	Public Gross	Public Net	Private	Total
Belgium	27.3	n.a.	1.9	n.a.
Denmark	31.0	26.8	1.7	28.4
Germany	28.3	26.6	4.4	31.0
The	30.2	25.1	5.0	30.1
UK	23.4	23.2	4.7	27.9
Sweden	38.0	34.1	2.9	37.0
Japan	12.4	n.a.	n.a.	n.a.
USA	15.6	15.5	11.9	27.4

By statutory schemes we spend somewhat 30% of our GDP on social protection. Whereas the United States does so in statutory schemes only for 15%, half of us. But if you add what the United States is putting into social protection in a private way, through private health insurance and so on, it is another 12%. And so, on the whole, in total, as the last column points out, we are more or less around 30%. Industrialised nations all spend some 30% of

their GDP on social protection. The Europeans do it in a general, statutory way, the United States does this much more in a private way. The result of it is the third sheet:



The white bars show people living in poverty if they were not to receive a social protection income. And the dark bars show people still living in poverty after taking into account their social protection income. And you see that the European member states manage to lower their poverty rate enormously, whereas the United States is not doing a very good job. Twenty-five percent of the population remains under the poverty line. Their social insertion devices are not performing well. And so where does it lead us? It leads us to the core of the European social model, which is minimum protection. But as Amana Ferro already suggested, that means that we should have minimum requirements for both wages and benefits. And hence, that stating a minimum level automatically means stating a productivity challenge. Yet in Europe we are used to saying that human dignity is more important than employment as such. We want employment, but employment at a level that also corresponds to human dignity. But this of course, puts an enormous strain on our societies: to be productive enough in order to reach that human dignity level and not a mere poverty line level.

So, to summarise, the paradox of social inclusion/minimum protection in the European context is big in discourse, peanuts in action, as far as the European level is concerned, but it is far-reaching underneath because it basically conditions our societies, puts the responsibility to the member states and utters that economic policy is done through social policy. By saying these are minimum protection, we are also saying these are minimum productivity requirements.

And so, our economic policies are to a large extent elaborated through our social policy challenges. What then is the challenge at this moment? Minimum protection is yielding productivity, but conversely, of course – we need productivity to afford employment, wages,

and human dignity in benefits. And so the actual economic and financial crisis poses an enormous challenge (to) *on* us because in the first phase we will be very much dealing, have to deal with guaranteeing the human dignity level of our benefits, bid to guarantee consumption, but at the same time we should take employment policies, at least to prepare the recovery of the economy and the reinsertion of large parts of the population later on. But meanwhile, we may not exclude them and we may not run the risk of disconnecting them entirely from the labour market and from a decent human life.

So, this session was on minimum protection in a European perspective. I rather tend to turn it around and say the European perspective is based on minimum protection. The European perspective is the minimum protection. The European perspective is our minimum challenge, (is) our human dignity. So *maybe* we applaud (maybe for) the introduction of minimum levels, but at the same time, we should be aware that it creates productivity pressure(s), which may yield more beneficiaries, which may put pressure on the national economy and on the national protection systems, but which *may* also provide(s) social cohesion.

So in the short run, my dear friends, try to guarantee human dignity, social solidarity, social cohesion. And for the medium and longer term, prepare for high quality employment and insertion, for productivity. To afford human dignity in the long run, don't be blind in the short run but have a vision for the long run. And for the European Union, maybe use the actual crisis to stress the economic benefits of the European social model and the necessity of solidarity and social cohesion. Portugal may have an additional paradox. That is, as a country it has been very loyal to the social solidarity model, but now it should look for partners to stand the economic-biased Commission and its Portuguese president. Yet for Portugal internally, you can change policy. But you can also change the policy-making structure. And what you are doing, by introducing the memorandum and the platform you are launching at this moment, is changing the policy-making structure, which is more fundamental as a policy than just changing, the content of your policies.

So I congratulate you for your fundamental choice and I wish you success.

Thank you.

O RSI EM PORTUGAL O IMPACTO DO RSI NA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO E EXCLUSÃO

CARLOS FARINHA RODRIGUES

Professor no Instituto Superior de Economia e Gestão

Muito bom dia a todos. Em primeiro lugar gostaria de agradecer o amável convite que me fizeram para partilhar convosco algumas das minhas reflexões sobre o Rendimento Social de Inserção e sobre os seus impactos na distribuição do rendimento e na pobreza em Portugal. Gostaria igualmente de agradecer a todos os que se dispuseram a ir almoçar um pouco mais tarde para me ouvir. Espero que este meu pequeno contributo permita de alguma forma tipificar melhor a avaliação que fazemos do Rendimento Social de Inserção em Portugal.

Esta apresentação visa apresentar uma simulação do impacto do Programa de Rendimento Social na distribuição do rendimento e este é um primeiro aspecto para o qual eu gostaria de chamar a vossa atenção. Os dados e os resultados que apresentarei são uma simulação tanto aproximada da realidade quanto os modelos permitem, mas não são a própria realidade. A utilização de um modelo de microsimulação das políticas redistributivas, neste caso do RSI, permite identificar as principais tendências, os principais efeitos do Programa na distribuição do rendimento. Permite igualmente avaliar a eficácia do RSI no combate à pobreza e, ainda que de forma parcial, medir a sua eficiência. Por último, a utilização deste tipo de modelos possibilita uma caracterização mais fina dos indivíduos e das famílias beneficiárias do RSI e a quantificação dos efeitos da sua inclusão no programa.

O QUE SABEMOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO EM PORTUGAL?

Antes de procedermos à avaliação dos efeitos do RSI na distribuição do rendimento é necessário identificar claramente quais são os principais traços característicos da distribuição do rendimento em Portugal.

O quadro seguinte apresenta os dados mais recentes da distribuição do rendimento em Portugal utilizando duas fontes estatísticas diferentes, ambas baseadas em inquéritos às famílias implementados pelo INE: o inquérito aos orçamentos familiares, agora designado por IDEF, e o ICOR que é a versão portuguesa do SILC desenvolvido a nível da União Europeia. O primeiro destes inquéritos foi efectuado em 2005/2006 enquanto que

o segundo foi implementado em 2006. No entanto, o ano de referência dos rendimentos é o mesmo nos dois inquéritos – 2005 – o que legitima a sua comparação directa.

**Quadro nº 1 - Distribuição do Rendimento e Medidas de Pobreza
IDEF 2005/06 e ICOR 2006**

	IDEF 2005/2006		ICOR 06
	Rendimento Total	Rendimento Monetário	Rendimento Monetário
Rendimento Adulto Equivalente (€/Ano)	12237	9921	9550
Limiar de Pobreza (€)	5794	4575	4386
Taxa de Pobreza	16%	19%	18%
Desigualdade (S80/S20)	5.5	6.5	6.8
Desigualdade (I.Gini)	34	37	38

Fonte: IDEF 2005/2006 e ICOR 2006 - Ano de Referência dos Rendimentos: 2005

O quadro nº 1 permite evidenciar um aspecto particularmente relevante quando analisamos a distribuição do rendimento em Portugal: os indicadores de desigualdade e de pobreza assumem valores diferentes consoante utilizamos a distribuição do rendimento total das famílias ou exclusivamente os seus rendimentos monetários. No nosso país, e de uma forma geral nos países do Sul da Europa, os rendimentos não monetários têm um efeito equalizador que se traduz numa redução da taxa de pobreza e do nível de desigualdade. Em Portugal, e isto é uma situação que se tem mantido inalterada nas duas últimas décadas, a distribuição do rendimento total apresenta uma redução de cerca de dois pontos percentuais na taxa de pobreza e um menor nível de desigualdade comparativamente à distribuição dos rendimentos monetários.

A possibilidade de se utilizar qualquer uma das duas distribuições de rendimento coloca a questão de qual delas usar como base para a avaliação dos impactos redistributivos do RSI. De um ponto de vista teórico a distribuição do rendimento total, incluindo rendimentos monetários e não monetários, é aquela que mais se aproxima dos recursos das famílias e, conseqüentemente, das suas condições de vida efectivas. No entanto, a avaliação da política social a nível europeu é feita a partir exclusivamente dos rendimentos monetários.

Uma avaliação efectiva dos impactos do RSI sobre a distribuição dos rendimentos deve conjugar os dois tipos de análise de forma a evidenciar o papel dos rendimentos monetá-

rios e não monetários na desigualdade e na pobreza bem assim como a implementação do programa tem em conta esses dois tipos de rendimento na identificação dos beneficiários (na condição de recursos) e na sua eficácia e eficiência (na avaliação dos seus resultados).

Um último aspecto para o qual eu gostaria de chamar a vossa atenção no quadro anterior é o da consistência bastante razoável entre os dois inquéritos implementados pelo INE, naquilo que é comparável: a distribuição do rendimento monetário.

O quadro seguinte permite clarificar de forma mais exaustiva as diferenças entre o rendimento monetário e o rendimento total e, em particular, como essas diferenças se propagam ao longo dos vários níveis de rendimentos.

Quadro nº 2- Rendimento Total versus Rendimento Monetário
Distribuição da População por Decis (%)

		Decis do Rendimento Monetário										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Decis do Rendimento Total	1	7.0	2.7	0.3								10
	2	1.8	4.1	3.1	1.1							10
	3	0.7	1.9	3.5	2.8	1.1						10
	4	0.2	0.8	1.7	3.4	2.5	1.4					10
	5	0.2	0.3	0.8	1.5	3.5	2.7	1.0				10
	6	0.1	0.1	0.3	0.7	1.9	3.7	2.7	0.6			10
	7		0.1	0.2	0.3	0.7	1.7	4.4	2.6			10
	8		0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	1.7	5.7	1.7		10
	9		0.1			0.1	0.2	0.2	1.1	7.5	0.9	10
	10		0.1						0.1	0.8	9.1	10
Total		10	10	10	10	10	10	10	10	10	100	

Fonte: IDEF 2005/2006 - Ano de Referência dos Rendimentos: 2005

O quadro nº 2 é, no essencial, uma matriz em que as famílias são distribuídas por decis do rendimento monetário (em coluna) e por decis do rendimento total (em linha). Se a ordenação das famílias fosse a mesma de acordo com os dois tipos de rendimento somente a diagonal principal estaria preenchida com cada célula ocupando dez por cento. Como se pode observar no quadro, apesar de na diagonal principal se situar de facto a maioria das observações, existem muitas células fora dessa diagonal preenchidas, evidenciando discor-

dâncias na ordenação entre os dois critérios. No limite, uma família que de acordo com o seu rendimento monetário esteja no primeiro decil pode, de acordo com o seu rendimento total, situar-se no segundo, no terceiro, ou mesmo no quarto ou no quinto.

Uma consequência imediata desta diferente ordenação das famílias na avaliação do RSI prende-se com a aplicação da condição de recursos do Programa. A condição de recursos do RSI é predominantemente uma condição de recursos que avalia os rendimentos monetários. A não concordância entre a ordenação das duas distribuições pode induzir enviesamentos no *'targeting'* da medida, isto é, considerar como elegíveis famílias e indivíduos que dispõem de recursos totais que os deveria excluir do Programa.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO RSI

Gostaria de relembrar algumas das principais características do RSI. Apesar de a maioria das pessoas nesta sala conhecer os elementos estruturantes da medida e da sua implementação melhor do que eu, gostaria de salientar aqui dois ou três aspectos que me parecem relevantes para a sua avaliação.

Em primeiro lugar, e este é um aspecto que já foi referido em intervenções anteriores, a dupla vertente deste Programa: por um lado as transferências monetárias de apoio directo às famílias, por outro lado uma componente constituída pelos planos de inserção. Tentar reduzir o RSI a qualquer uma destas componentes é desvirtuar completamente o Programa. O RSI só faz sentido se for capaz de conjugar o apoio expresso nas transferências com a efectiva inclusão na sociedade através dos programas de inserção.

Um segundo aspecto prende-se com a condição de recursos do RSI. Já anteriormente vimos que a ordenação dos recursos monetários das famílias pode não traduzir a sua efectiva ordenação em termos de recursos totais. Se adicionalmente considerarmos que em Portugal o rendimento não monetário representa, em média, cerca de 20% dos recursos totais das famílias fácil se torna entender as limitações de uma condição de recursos expressa exclusivamente em termos monetários.

A dificuldade clássica apontada pelos economistas a programas do tipo do RSI é o da possibilidade de estes introduzirem desincentivos no mercado de trabalho. Penso que no caso do RSI este problema é relativamente marginal. Por um lado, o próprio Programa incorpora em si medidas que visam minimizar este potencial efeito perverso. Por outro lado, e este parece-me ser o aspecto mais importante, o valor de transferência do RSI é de tal forma reduzido face ao salário mínimo nacional que dificilmente o factor desincentivo pode ser efectivo para a generalidade dos indivíduos ou das famílias. Relembro que se tiver-

mos como referência o ano de 2005 o valor de referência do RSI (164.17€) representava cerca de 44% do Salário Mínimo Nacional.

Um último problema relativo à implementação do RSI acerca do qual gostaria de chamar a vossa atenção prende-se com a existência de fenómenos de ‘*non-take-up*’, isto é, com a possibilidade de uma parte da população susceptível de ser elegível para o Programa e que, por motivos diversos, de facto, não participa, não tenta entrar no programa.

METODOLOGIA DE MICROSIMULAÇÃO DO RSI

A avaliação de um programa como o RSI pode ser feita de duas formas distintas. A primeira é aquela que o Dr. Edmundo Martinho possivelmente irá fazer mais logo e que consiste em pegar na informação estatística, nos dados administrativos do próprio programa, e retirarmos as lições possíveis desses mesmos dados. Apesar de esta via ser em si mesma útil e necessária apresenta uma limitação óbvia: não é possível a partir dessa análise observar directamente os efeitos do Programa sobre a distribuição do rendimento e sobre a redução dos níveis de pobreza.

A segunda via consiste em utilizar um modelo que simule directamente os efeitos redistributivos do programa sobre a distribuição dos rendimentos. Usando os microdados dos inquéritos às famílias realizados pelo INE é possível simular a implementação da medida e quantificar os seus efeitos sobre a desigualdade e a pobreza. A conjugação da utilização de um inquérito às famílias representativo do conjunto da população, e com informação detalhada acerca de todos os seus rendimentos, com a simulação tão exacta quanto possível das características do Programa permite estabelecer a ligação entre a população alvo do RSI e o conjunto da população. Ao fazer isso, é possível analisar os efeitos do programa sobre a distribuição do rendimento.

A metodologia base subjacente à construção deste modelo é relativamente simples: consiste em simular a aplicação da medida numa amostra representativa da população portuguesa e, de seguida, tentar avaliar os seus efeitos muito numa lógica de comparação da distribuição do rendimento antes e após a medida. Essa comparação possibilita a construção de um conjunto de indicadores sobre a eficácia e a eficiência do RSI.

Os indicadores de eficácia indicam-nos em que medida o Programa consegue efectivamente reduzir as várias dimensões da pobreza enquanto que os indicadores de eficiência permitem observar qual a percentagem das transferências do Programa que efectivamente contribui para a redução do défice de recursos da população pobre.

Os resultados apresentados nas próximas secções foram obtidos utilizando os microdados do ICOR 2007 (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento - (EU-SILC)), os quais

permitem simular a implementação do Programa em 2006, ano de referência dos rendimentos deste inquérito às famílias. O ICOR 2007 é o inquérito às famílias mais recente, e para o qual os microdados estão disponíveis, constituindo igualmente a primeira vaga do ICOR a considerar simultaneamente os rendimentos monetários e não monetários.

MICROSIMULAÇÃO DO RSI: PRINCIPAIS RESULTADOS

O quadro n.º 3 apresenta os principais resultados da simulação do RSI utilizando como fonte de informação estatística das famílias o ICOR 2007.

Quadro n.º 3 - Simulação do RSI: Principais Indicadores.

	Valores	(%)
Taxa de Participação (Famílias)	139745	3.6
Taxa de Participação (Indivíduos)	476074	4.5
Despesa Total (10 ⁶ Euros/ano)	343.9	
Subsídio Médio por indivíduo (€/mês)	60.2	
Subsídio Médio por Família (€/mês)	205.1	

Fonte: Cálculos do autor a partir dos microdados do ICOR 2007
Ano de Referência dos Rendimentos: 2006.

O principal resultado obtido é uma taxa de participação potencial de cerca de 4.5% da população portuguesa. Dado que o modelo pressupõe que todos os beneficiários elegíveis são incluídos no Programa a comparação entre os dados obtidos pelo modelo e os dados administrativos permite-nos obter um valor aproximado da taxa de ‘*non-take-up*’. Tomando como referência o número médio de beneficiários no ano de 2006 com requerimento deferido, não cessado, estaríamos perante uma taxa de “*non-take-up*” de cerca de 35%.

A existência de uma percentagem significativa de potenciais beneficiários que não está englobada no programa deve suscitar alguma reflexão sobre a capacidade de o RSI ir mais longe abrangendo mais candidatos. Para tal é necessário identificar os principais factores de “*non-take-up*”.

O indicador de “*non-take-up*” utilizado é um indicador relativamente simples, é só uma relação entre o número de beneficiários dado pelo modelo e o número de beneficiários efectivo. Ele reflecte diferentes situações, desde a efectiva não utilização da medida até problemas administrativos relacionados com o próprio processo de inserção dos beneficiários na medida em termos formais, o qual como ouvimos há pouco, tem apesar de tudo sofrido melhoras significativas.

Um outro aspecto que nos aconselha a relativizar o indicador de “*non-take-up*” atrás apresentado prende-se com o valor médio de subsídio mensal por indivíduo resultante do modelo. O valor estimado (60.2 euros) é claramente inferior ao registado nos dados administrativos (75.5 euros). Significa isso que o modelo considera como beneficiários uma larga proporção de famílias e indivíduos que, embora legalmente elegíveis, teriam direito a montantes de subsídio tão reduzidos que não teriam qualquer incentivo a afectivamente se inserirem no Programa.

O quadro seguinte apresenta o impacto directo do RSI sobre a distribuição do rendimento total, medido pela alteração do rendimento médio de cada decil como resultante do Programa.

Quadro nº 4 - Impacto do RSI na Distribuição do Rendimento Total

Decil do Rendimento Total	Pré-RSI	Pós-RSI	Variação (%)
1	3913	4470	14.3
2	5717	5736	0.3
3	6916	6916	0
4	7958	7958	0
5	9039	9039	-
6	10329	10329	-
7	11980	11980	-
8	14325	14325	-
9	18654	18654	-
10	32837	32837	-
Total	12172	12229	0.5

Fonte: Cálculos do autor a partir dos microdados do ICOR 2007

Ano de Referência dos Rendimentos: 2006.

A implementação do RSI implica um acréscimo de cerca de meio ponto percentual sobre o rendimento médio das famílias em Portugal, mas tem um impacto de 14 por cento

sobre os rendimentos do primeiro decil. Dada uma taxa de participação da população estimada de 4.5% os efeitos do RSI deveriam esgotar-se no primeiro decil, mais concretamente no primeiro vintil da distribuição dos rendimentos. O facto de, ainda que marginalmente, se identificarem efeitos do programa no 2º decil resulta da existência de rendimentos não controlados pela condição de recursos do RSI.

O quadro nº 5 permite aprofundar esta análise considerando a taxa de participação e a distribuição de beneficiários pelos diferentes decis do rendimento total.

Quadro nº 5 - Taxa de Participação e Distribuição dos Beneficiários

Decil do Rendimento Total	Taxa de Participação (%)	Distribuição dos Beneficiários (%)
1	41.3	91.8
2	3.6	8.0
3	0.0	0.1
4	0.0	0.1
5	-	-
6	-	-
7	-	-
8	-	-
9	-	-
10	-	-
Total	4.5	100.0

Fonte: Cálculos do autor a partir dos microdados do ICOR 2007
Ano de Referência dos Rendimentos: 2006.

É assim possível observar que, embora os efeitos do RSI se propaguem até ao 4º decil, 91.8% dos beneficiários se situam no 1º decil sendo que a existência de beneficiários no 3º e 4º decil é completamente marginal. A taxa de participação do 1º decil atinge os 41.3% da população deste primeiro escalão de rendimento. Os números anteriores revelam um elevado nível de “targeting” da medida em relação às famílias mais desprotegidas.

O quadro seguinte permite uma caracterização dos beneficiários. A tipologia de famílias que ali é apresentada é uma tipologia relativamente usual em estudos de distribuição do rendimento e tem uma vantagem que é permitir separar, na parte superior do quadro, as famílias sem crianças das famílias com crianças.

Um dos aspectos mais interessantes do RSI reside no facto de serem as famílias com crianças aquelas que maior participação tem no programa. O RSI assume-se assim também como um programa de combate à vulnerabilidade económica das crianças e dos jovens.

Alguns elementos muito simples de caracterização dos beneficiários apresentados no quadro n.º 6 permitem-nos fazer a ponte com um aspecto que eu considero extremamente importante que é o dos programas de inserção. Muitas das críticas que se ouvem ao RSI em Portugal passam por insuficiências várias dos programas de inserção. Já hoje aqui ouvimos um participante referir que nos últimos anos foi feito um esforço muito grande para aumentar a participação dos beneficiários e das suas famílias em programas de inserção e, neste momento, o objectivo de atingir uma taxa próximo de 90 por cento está razoavelmente assegurado.

Quadro n.º 6 - Caracterização dos Beneficiários por Tipo de Família

	Taxa de Participação (%)	Distribuição dos Beneficiários (%)
1 Adulto sem crianças com idade < 65	1.8	0.9
1 Adulto sem crianças com idade >= 65	-	-
Dois adultos com idade < 65	3.9	7.5
Dois adultos pelo menos um com > 65	3.1	7.6
Três ou mais adultos	1.5	6.0
Família monoparental	17.0	10.0
Dois adultos com uma criança	2.2	8.3
Dois adultos com duas crianças	7.3	25.7
Dois Adultos com três ou mais crianças	27.4	19.6
Outros agregados com crianças	3.7	14.4
Total	4.5	100.0

Fonte: Cálculos do autor a partir dos microdados do ICOR 2007

Ano de Referência dos Rendimentos: 2006.

Há no entanto que pensar claramente nos tipos de programas de inserção e na avaliação desses programas. É frequente ouvirmos dizer “Os programas de inserção deviam era pôr as pessoas a trabalhar.” A caracterização de quem são os beneficiários do RSI acima apresentada evidencia, porém, que os programas de inserção têm que ter diferentes componentes, têm que abranger diferentes esferas do processo de integração social dos beneficiários.

Uma análise mais detalhada do perfil dos beneficiários permite constatar que 37 por cento dos beneficiários são crianças; cerca de 41 por cento dos beneficiários são crianças e jovens dependentes, isto é, que não estão inseridas no mercado de trabalho; cerca de 5 por cento dos beneficiários são idosos. Os programas de inserção para estes grupos de famílias têm que ter em conta as suas características e dificilmente passarão por uma inserção directa no mercado de trabalho.

Por outro lado, e este é um aspecto extremamente importante da caracterização dos beneficiários, 31 por cento dos beneficiários entre os 17 e 64 anos têm rendimentos de trabalho, ou seja, são indivíduos com níveis salariais muito baixos em relação às famílias em que estão inseridos, ou mesmo extremamente baixos em absoluto. Por outro lado, cerca de 47 por cento dos beneficiários no mesmo escalão etário não tem qualquer tipo de rendimentos controlados pela condição de recursos do RSI.

O que os números atrás apresentados revelam são as dificuldades e os cuidados que há a ter quando falamos em termos de programas de inserção.

MICROSIMULAÇÃO DO RSI: EFICÁCIA DO PROGRAMA

Os quadros seguintes permitem ilustrar o impacto do RSI sobre os indicadores de desigualdade e sobre os indicadores de pobreza em Portugal. Propositadamente manteve-se a diferença entre os rendimentos monetários e não monetários para termos uma visão mais abrangente dos efeitos do RSI sobre estas duas componentes da distribuição do rendimento.

O quadro nº 7 evidencia uma das características claras do RSI em Portugal: é que ele induz uma ligeira redução dos índices de desigualdade, qualquer que seja o índice de desigualdade considerado. É evidente que quanto mais sensível à parte inferior da distribuição for o índice de desigualdade, maior é o efeito redutor do programa.

Quadro nº 7 - Impacto do RSI na Desigualdade

	Rendimento total			Rendimento Monetário		
	Pré-RSI	Pós-RSI	Var(%)	Pré-RSI	Pós-RSI	Var(%)
I. Gini	0.3372	0.3314	-1.8	0.3621	0.3550	- 2.0
I. Atkinson (e = 0.5)	0.0926	0.0887	-4.2	0.1069	0.1016	-5.0
I. Atkinson (e = 1)	0.1708	0.1613	-5.5	0.1961	0.1841	-6.1
I. Atkinson (e = 2)	0.3017	0.2721	-9.8	0.3471	0.3080	-11.3
S80 / S20	5.4	5.1	-5.7	6.2	5.7	-7.5
S90 / S10	8.4	7.4	-12.5	10.3	8.6	-16.4

Fonte: Cálculos do autor a partir dos microdados do ICOR 2007

Ano de Referência dos Rendimentos: 2006.

Consideremos de seguida o impacto do RSI sobre as várias dimensões da pobreza. Antes de apresentar os números referentes à variação dos vários índices de pobreza justifica-se alguma discussão sobre como avaliar os efeitos do RSI.

Um primeiro aspecto a ter em conta é a de que o RSI não foi concebido como um programa de redução da taxa de pobreza. Basta confrontar o valor da linha de pobreza com o valor de referência do RSI para ser claro que o efeito do Programa sobre a incidência da pobreza deve ser nulo ou marginal. Por exemplo, tomando como referência o rendimento monetário no ano de 2006, a Linha de Pobreza correspondia a cerca de 385 euros/mês e o valor de referência do RSI de 171 euros/mês. A consequência imediata destes números é que ninguém deixaria de ser pobre pelo simples facto de receber o RSI.

No entanto a incidência da pobreza não é a única dimensão do fenómeno da pobreza. Um exemplo muito simples permite evidenciar outra das dimensões da pobreza: a sua

intensidade. Consideremos que nesse mesmo ano dois indivíduos auferiam, respectivamente 50 e 300 euros/mês. Ambos os indivíduos seriam considerados pobres pois os seus rendimentos estavam ambos abaixo do limiar de pobreza. No entanto o nível de vida do indivíduo que ganha 50 euros é claramente inferior à do que ganha 300. A intensidade da pobreza mede a distância que separa o rendimento de cada indivíduo pobre da linha de pobreza sendo claramente superior no caso do primeiro indivíduo.

Qual seria neste exemplo o impacto do RSI? O primeiro indivíduo obteria o diferencial entre o seu rendimento inicial e o valor de referência do RSI e o 2º indivíduo não teria acesso à medida. O Programa não alteraria a incidência da pobreza mas reduziria a sua intensidade na medida em que o indivíduo mais pobre se aproximou da linha de pobreza.

Este exemplo permite evidenciar a natureza essencial do RSI como um programa que visa reduzir a intensidade da pobreza através do apoio aos mais pobres entre os pobres, isto é, como um programa destinado a combater a pobreza extrema.

O quadro seguinte permite observar o impacto sobre os vários indicadores de pobreza, considerando quer a distribuição do rendimento monetário quer do rendimento total.

Quadro nº 7 - Impacto do RSI na Pobreza

	Rendimento total			Rendimento Monetário		
	Pré-RSI	Pós-RSI	Var(%)	Pré-RSI	Pós-RSI	Var(%)
Linha de Pobreza	5759			4614		
Incidência (F0) x 100	15	15	-	17	17	-
Intensidade (F1) x 100	3.5	2.5	-27.6	4.5	3.4	-25.7
Severidade (F2) x 100	1.3	0.7	-49.7	1.9	1.0	-46.7

Fonte: Cálculos do autor a partir dos microdados do ICOR 2007
Ano de Referência dos Rendimentos: 2006.

A principal constatação que se pode extrair do quadro anterior é a de que o RSI se revela extremamente eficaz na redução da intensidade da pobreza conseguindo uma redução superior a 25% qualquer que seja a distribuição de rendimentos analisada.

A análise da redução da intensidade da pobreza pode ser analisada com mais detalhe considerando o seu impacto por tipo de famílias e por escalão de idade dos beneficiários. Por simplificação da exposição consideremos exclusivamente os efeitos do RSI sobre a distribuição do rendimento total.

Quadro nº9 - Redução da Intensidade da Pobreza por Tipo de Família

	Intensidade da Pobreza		Variação (%)
	Pré-RSI	Pós-RSI	
1 Adulto sem crianças com idade < 65	3.6	3.1	-13.7
1 Adulto sem crianças com idade >= 65	4.4	4.4	0.0
Dois adultos com idade < 65	2.7	2.1	-22.5
Dois adultos pelo menos um com > 65	3.1	2.7	-11.6
Três ou mais adultos	1.8	1.5	-17.8
Família monoparental	12.1	6.9	-43.2
Dois adultos com uma criança	2.2	1.7	-19.5
Dois adultos com duas crianças	3.8	2.4	-38.3
Dois Adultos com três ou mais crianças	12.5	5.7	-54.4
Outros agregados com crianças	3.8	3.0	-22.2
Total	3.5	2.5	-27.6

Fonte: Cálculos do autor a partir dos microdados do ICOR 2007
Ano de Referência dos Rendimentos: 2006.

O quadro nº 9 permite evidenciar não só a intensidade da pobreza de vários grupos, antes e após a medida, mas mais uma vez ilustra que as famílias com crianças, em particular as famílias alargadas e com muitas crianças, são aquelas que alcançam uma maior redução da sua intensidade da pobreza. Portanto, claramente, há aqui também uma identificação de quem são os sectores que mais beneficiam em termos de redução da pobreza com a medida.

Note-se que o grupo constituído exclusivamente por idosos isolados mantém o seu nível de intensidade de pobreza inalterado. A justificação é a de que os idosos isolados não acedem ao Programa na medida em que são abrangidos pela Pensão Social.

Quadro nº10 - Redução da Intensidade da Pobreza por Grupos Etários

	Intensidade da Pobreza		Variação (%)
	Pré-RSI	Pós-RSI	
Inferior a 16 anos	5.4	3.2	-41.9
16 a 24 anos	4.1	3.1	-25.3
25 a 44 anos	3.1	2.2	-29.7
45 a 64 anos	2.9	2.2	-22.6
65 e mais anos	2.8	2.7	-7.1
Total	3.5	2.5	-27.6

Fonte: Cálculos do autor a partir dos microdados do ICOR 2007

Ano de Referência dos Rendimentos: 2006.

A análise por escalões etários evidencia uma vez mais que são as crianças o grupo etário que mais beneficia do RSI. A redução da sua intensidade de pobreza é superior a 40%.

Tentando sintetizar a avaliação da eficácia do RSI permitia-me salientar três aspectos: por um lado, o RSI induz uma ligeira redução nos indicadores de desigualdade, qualquer que seja o indicador utilizado; a intensidade da pobreza sofre uma redução superior a 25 por cento; a intensidade da pobreza entre as crianças reduz-se cerca de 40 por cento. Estes são indicadores extremamente positivos dos efeitos, da eficácia do RSI no combate à pobreza, em particular à pobreza extrema.

MICROSIMULAÇÃO DO RSI: EFICIÊNCIA DO PROGRAMA

A análise da eficácia do RSI no combate às situações de pobreza constitui um indicador crucial do êxito do programa, enquanto medida de discriminação positiva em relação aos indivíduos e às famílias mais desfavorecidas. Essa análise deve, no entanto, ser complementada com uma apreciação do nível de eficiência na aplicação do programa, isto é, com uma avaliação de qual a proporção das transferências do RSI que efectivamente contribuem para a redução da pobreza.

O conceito de eficiência na redução da pobreza associado às transferências sociais foi desenvolvido por Beckerman. De acordo com este autor a utilização de medidas de eficiência não dispensa, antes complementa, as medidas de eficácia do programa de redução da pobreza. Uma grande eficiência do programa não significa que a pobreza seja fortemente reduzida nem uma baixa eficiência implica uma redução não significativa da pobreza.

A construção e interpretação de um indicador de eficiência subjacente ao processo de microsimulação do RSI exige, contudo, algum esclarecimento adicional. A questão central para uma avaliação da eficiência consiste em averiguar se as transferências suportadas pelo RSI estão a ser ou não aplicadas na redução da pobreza?

O processo de microsimulação ensaiado não contempla na construção dos indicadores de eficiência de eventuais fraudes que possam existir. Os indicadores de eficiência associados ao quadro nº 11 pretendem tão somente identificar se, devido à diferenciação entre a condição de recursos e os rendimentos totais das famílias, algumas famílias estejam a receber, não direi indevidamente porque é dentro do quadro legal, mas a receber rendimentos que não representam já uma redução da intensidade da pobreza.

Quadro nº 11 - Simulação do RSI: Eficiência.

	10⁶ Euros
Transferências Totais do RSI	343.9
Transferências para a População Pobre	339.8
Défice de Recursos dos Pobres Pré RSI	1345.9
Défice de Recursos dos Pobres Pós RSI	1012.6
Redução do Déficit de Recursos dos Pobres	333.3
Eficiência Vertical do programa	98.8 %
Eficiência na Redução da Pobreza	96.9 %

Fonte: Cálculos do autor a partir dos microdados do ICOR 2007

Ano de Referência dos Rendimentos: 2006.

O quadro anterior permite-nos afirmar, utilizando a distribuição do rendimento total das famílias, que cerca de 97 por cento do rendimento das transferências do RSI contribui efectivamente para a redução do défice de recursos da população pobre. Dos 343.9 milhões de euros estimados para as transferências do RSI, 333.3 milhões (96.9%) são aplicados de forma a reduzir o “*poverty gap*”, o défice de recursos dos beneficiários pobres.

MICROSIMULAÇÃO DO RSI: NOTAS FINAIS

Para terminar, não gostaria de concluir esta apresentação sem deixar três notas finais sobre o RSI, que resultam não somente do estudo de avaliação do RSI agora apresentado mas igualmente do acompanhamento que ao longo dos últimos anos efectuei do processo de implementação do RSI.

Em primeiro lugar a eficácia do RSI na redução da intensidade da pobreza é hoje um dado adquirido. Na ausência do Programa a intensidade da pobreza seria claramente superior, em particular nas crianças e jovens.

Em segundo lugar a caracterização dos beneficiários do RSI evidencia que o grande desafio que se coloca hoje ao Programa é o dos Acordos de Inserção. É crucial manter o esforço de alargamento dos programas de inserção para que cheguem a todos os beneficiários mas é igualmente crucial repensar esses mesmos programas de acordo com as características dos beneficiários.

Um terceiro e último aspecto. A elevada taxa de “*non-take-up*” identificada significa que o Programa ainda não atinge todos os potenciais beneficiários. O que coloca na agenda a necessidade de reforçar quantitativamente e qualitativamente a informação sobre o RSI, a necessidade de combater o estigma associado à condição de beneficiários e a necessidade de manter uma vigilância e controle apertado sobre potenciais situações de fraude.

O RSI EM PORTUGAL UM PERCURSO. QUE DESAFIOS?

EDMUNDO MARTINHO

Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção

Gostava de começar por dizer que este percurso no domínio da inserção e dos acordos de inserção é um percurso que poderíamos considerar, fundamentalmente, como uma corrida de fundo, isto é, estamos aqui no domínio das corridas de velocidade, estamos claramente no domínio de percursos lentos, em muitas circunstâncias contraditórios nos seus resultados, quantas vezes marcados por alguns insucessos, mas sempre, sempre, sem perder de vista aquilo que é relevante nesta prestação.

Não podemos nunca perder a consciência de que provavelmente no que diz respeito à nossa protecção social este é o trabalho mais difícil que há para fazer, não só do lado dos beneficiários que são chamados a trazer para o seu dia-a-dia potencialidades e capacidades quantas vezes escondidas, reprimidas, destruídas, como da parte técnica e institucional, para quem trabalhar estas dimensões de exclusão tão profunda significa, em muitas circunstâncias, incompreensões, interrogações, quantas vezes perplexidades relativamente ao modo como devemos trabalhar.

E todos aqueles que aqui estão e que acompanham esta prestação desde o início sabem bem, com estas perplexidades e com a dificuldade que em cada momento fomos tendo de perceber o que é que significa falar de inserção, o que significam os programas de inserção, o que significa afinal de contas o direito a sair da prestação. Porque se há de facto esse direito, e essa é uma das nossas grandes linhas de trabalho, ele tem que ser exercido em boas condições, como qualquer outro direito aliás. Não chega sair, é preciso sair bem, é preciso sair para não regressar.

Sendo este trabalho provavelmente o trabalho mais difícil que as instituições, os técnicos, os próprios beneficiários têm pela frente, ele também tem que nos exigir um esforço adicional de reflexão e uma capacidade adicional de, a cada momento, nos interpelarmos, de a cada momento nos interrogarmos sobre o modo como estamos a trabalhar.

Se olharmos para os dados que temos disponíveis, há uma percentagem muito elevada de beneficiários e de famílias que têm rendimentos para além do Rendimento Social de Inserção, de origens diferentes (rendimentos de trabalho, de pensões, de outras prestações, de desemprego, de doença, etc), e que ainda assim permitem o acesso ao RSI. Isto significa que para cada uma destas famílias, os programas de inserção têm que ser vistos à

luz das suas condições particulares e não à luz das nossas próprias expectativas em relação a esses percursos. Quando aqui se fala de percursos do que fizemos até agora, em 12 anos de RSI, questionamo-nos: “Estamos satisfeitos com os resultados que alcançámos ou não?”.

Hoje é demonstrado, e sobre isso não restam dúvidas, que o RSI tem a grande capacidade de reduzir a intensidade e a severidade da pobreza. Mas provavelmente não estamos tão satisfeitos relativamente às componentes da inserção e se pensarmos, por exemplo, no número de pessoas que em cada ano regressa ao RSI, menos satisfeitos ficaremos, porque isto significa que as saídas que propiciámos, as saídas que apoiámos, as saídas em que participámos não foram saídas suficientemente sustentadas do ponto de vista dos critérios de autonomia que devem presidir sempre às questões da inserção.

Se de facto estamos numa fase de maturidade relativamente à prestação, nos domínios da inserção estamos ainda muito longe dessa maturidade, temos muito caminho para fazer, temos muito para aprender e daí termos hoje também aqui a possibilidade de nos confrontarmos com outro tipo de experiências, com outras perspectivas e outras leituras desta realidade, mas com muito ainda que avançar.

E uma das questões que se coloca é a que tem que ver com o *non take-up*. Talvez a minha intervenção vá ser politicamente incorrecta mas há 12 anos e a propósito do *take-up* e *non take-up*, havia sempre esta grande preocupação sobre a insustentabilidade financeira desta medida. E eu dizia muitas vezes: “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.” Este tipo de abordagem pode não ser muito popular, mas no fundo o que se pretendia dizer na altura e que acaba por ter ainda hoje validade é que esta é uma prestação onde deve estar toda a gente que tenha direito a ela e é preciso agora percebermos porque é que há pessoas que não estão dentro desta prestação. E, provavelmente, uma das razões tem que ver com o modo como esta prestação criou raízes naquilo que é representação na sociedade portuguesa. Esta é uma prestação que foi associada a franjas muito marginalizadas na sociedade portuguesa, não só marginalizadas do ponto de vista material mas marginalizadas do ponto de vista dos seus comportamentos sociais, que foi associada a comportamentos de afastamento voluntário e deliberado do mercado de trabalho e, obviamente, que isso não contribuiu para que esta imagem se consolidasse da mesma forma como ela está hoje consolidada em matéria regulamentar e normativa como um direito. Portanto, ainda temos hoje muitas pessoas que seguramente não requerem o RSI porque acham que isso é uma diminuição da sua própria condição pessoal e de cidadãos. E esta situação tem que ser combatida.

Para além, obviamente, de sessões como esta em que se afirma cientificamente o peso destas evidências, cada um de nós, cada uma das nossas instituições, cada um de nós individualmente tem seguramente muito trabalho para fazer neste domínio, porque não é difícil

encontrar pessoas, organizações, que quando são confrontadas com críticas deste tipo têm dificuldade em afirmar exactamente o seu contrário e em afirmar os princípios desta prestação. Quando, por exemplo, se defende a prestação de trabalho a favor da comunidade como contrapartida pela prestação, não se está a fazer outra coisa que não seja diminuir a relevância social do Rendimento Social de Inserção e a diminuir este direito a sair, mas a sair de uma forma digna, de uma forma sustentada, de uma forma consolidada. E isso cabe-nos a nós combater, cabe-nos a nós assumir uma atitude permanente de vigilância e de militância. Aqui esta militância contra a pobreza, contra a pobreza extrema, em benefício e a favor de todos os cidadãos que por qualquer motivo precisam, na sua vida, de recorrer a este suporte.

O que temos pela frente como desafios? O primeiro desafio é entendermo-nos quanto à inserção. O que é a inserção? Porque talvez o entendimento que temos de inserção, deste direito a sair, não é igual em todos nós, teremos de consensualizar o conceito, porque isso depois acaba por ter reflexos no modo como entendemos os programas de inserção. E eu gostava apenas de chamar a atenção aqui para este aspecto que o desenho, a negociação - e não é por acaso que se fala em negociação dos programas de inserção, não é por acaso, porque senão dizia-se estabelecimento, dizia-se determinação, mas fala-se de negociação em todo o lado, desde a lei até aos documentos técnicos que foram sendo produzidos -, implica uma negociação entre partes e entre partes que têm que se entender mutuamente como de igual peso nessa relação contratual, nessa relação negocial.

Isto significa, o ponto de partida para um conjunto de desafios que passo a elencar de forma sumária.

O primeiro é o que tem que ver com a recusa explícita e clara de tudo o que sejam questões que se prendem com o relativismo cultural, ou seja, não pode haver nenhuma espécie de transigência no que se refere ao exercício de direitos por parte das crianças, dos jovens, por muito fundas que sejam as raízes culturais que algumas práticas tenham nessas comunidades. Exemplo: não aceitar que uma jovem mulher de 13 anos vá à escola para não se encontrar com rapazes não é uma prática aceitável. Há que cumprir aqui o rigor dos princípios desta prestação, mas há que assumir aqui uma grande, grande convicção em que o que estamos a salvar são os direitos de cidadãos integrados em famílias, integrados em grupos que é preciso respeitar, mas em que não pode haver respeito por atropelos ao direito de cada um destes cidadãos. E isto exige e vai exigir uma grande capacidade de combate, vai exigir uma grande clareza nos nossos propósitos, mas não pode deixar de ser assim, porque uma coisa é direito a esta prestação e aí temos que ser todos agentes activos do acesso a este direito contra todos os preconceitos, outra coisa é aceitarmos de ânimo leve que práticas culturais, por mais respeitáveis que sejam, ponham em causa direitos de cidadãos portugueses ou com direito a esta prestação e que por isso mesmo temos obrigação de respeitar em primeira instância. E temos de ser capazes de enfrentar esta questão olhos nos olhos e discuti-la de forma aberta.

O segundo desafio que colocaria e que tem que ver naturalmente com a questão do desenho dos programas de inserção e com o reforço do acompanhamento de proximidade. Já percebemos que esta dimensão protocolada com as instituições é uma dimensão que tem dado muito bons resultados. Portanto, temos que aprofundar o acompanhamento de proximidade para que cada família sinta que ao estabelecer compromissos no domínio da inserção, percebe que conta com o nosso suporte técnico, com o nosso suporte institucional, com a nossa solidariedade permanente e não com a atitude crítica, com a atitude justicialista em que muitas circunstâncias nos colocamos. Não nos cabe ser juizes, não nos cabe ser justiceiros, cabe-nos provavelmente aquilo a que hoje se chama *advocacy*, sermos nós próprios representantes, sentirmo-nos representantes das pessoas quando têm mais dificuldade de exprimir os seus anseios, as suas expectativas e os seus desejos. Espero que este Conselho Consultivo dos Beneficiários nos ajude a perceber melhor o que é que é ser beneficiário do Rendimento Social de Inserção.

O terceiro desafio é o que tem que ver com o foco nos resultados, ou seja, se temos que ter muita atenção às metodologias que utilizamos, se temos que ter muita atenção às atitudes que assumimos neste relacionamento profissional, porque é disso que se trata, é um relacionamento profissional do nosso lado, não podemos perder de vista que a centralidade da nossa intervenção tem que estar focada nos resultados, ou seja, objectivos bem definidos, com muita clareza, com muito rigor, para que possamos a cada momento ser capazes de avaliar o modo como eles se cumpriram ou não cumpriram. Este foco nos resultados é absolutamente indispensável, deixamos de lado o foco nas nossas expectativas, nas expectativas das instituições que representamos e nas próprias representações da comunidade. Trabalhem para os resultados de cada uma daquelas famílias, de cada um daqueles beneficiários.

O quarto desafio tem que ver com a recusa daquilo a que chamaria paternalismo caritativo. Com facilidade, e nos tempos que correm esta questão se acentua, podemos cair na ideia errada de que a pobreza se resolve distribuindo pacotes de arroz. É muito importante que saibamos repartir e partilhar os recursos de que dispomos, ainda que sejam recursos excedentários. Mas, mais importante do que isto, é sermos capazes de, numa prestação como é o RSI, se queremos de facto fazer cumprir este direito a sair, é muito importante que recusemos este paternalismo caritativo que pode ir da perspectiva do princípio do século do Padre Américo: “se cada freguesia tratar dos seus pobres, não há pobres em Portugal”, até versões mais sofisticadas de dizer: “Recebe a prestação, tem que trabalhar”, e sobretudo, quando este “tem que trabalhar” não está associado a um salário, não está associado à remuneração da prestação desse trabalho. É bom que saibamos recusar isto e este é um desafio que vamos ter pela frente e que se acentuará neste período de crise, em que se vê ressurgir algumas perspectivas de trabalho, institucional inclusive, que apontam para o apoio da caridade que tem como contrapartida a gratidão dos pobres em momentos de crise. Isto, não podemos aceitar, isto é tudo quanto o Rendimento Social de Inserção não pode, nem deve ser.

Finalmente, o último desafio, é a necessidade de uma permanente interpelação técnica e institucional. Temos que ser capazes, de em permanência, nos colocarmos sobre a mesa, nós próprios, o modo como intervimos, o modo como tomamos opções neste domínio do Rendimento Social de Inserção e sermos capazes de interpelar a nossa própria *performance* técnica, a *performance* institucional. É por isso que a reflexão ao nível de cada um dos núcleos locais de inserção, a reflexão ao nível de cada um dos espaços da rede social, deste ponto de vista e no âmbito do próprio Plano Nacional de Acção para a Inclusão, é absolutamente crítica e essencial para o sucesso desta medida e para que, de facto, sejamos capazes de cumprir não apenas o direito à prestação mas, sobretudo, este direito a sair e a sair bem, a sair para não regressar.

Tentei deixar-vos aqui alguns desafios. Para terminar, quero apenas dizer-vos que o nosso compromisso, ao nível da Comissão Nacional que aqui represento, é muito grande neste sentido e que contamos muito com o vosso esforço, com o vosso trabalho e, sobretudo, com essa capacidade de interpelar, a vós e a nós em permanência.

Muito obrigado.

A IMPORTÂNCIA DA INSERÇÃO PARA A AUTONOMIZAÇÃO: EXPERIÊNCIAS

LUÍSA GUIMARÃES

Representante de Portugal no Comité de Protecção Social

Como foi já referido por vários dos oradores desta manhã, verifica-se que, um pouco por toda a Europa, a eficácia dos esquemas de rendimento mínimo não é determinada apenas pelo nível de rendimentos que asseguram mas, sobretudo, pela capacidade que estes têm de garantir uma efectiva inserção social dos seus beneficiários.

O RSI português conjuga de forma inovadora estas duas componentes: a componente prestacional ou de rendimentos e a componente de inserção social, e fá-lo de forma articulada, integrada porque ambas as componentes são absolutamente centrais para uma resposta efectiva e consequente às múltiplas vulnerabilidades que caracterizam os grupos mais desfavorecidos.

Esta visão integrada das duas componentes de inserção não se verifica apenas no RSI português. De facto, em praticamente todos os esquemas europeus de rendimento mínimo estas duas preocupações/componentes estão presentes, pelo que, é muito útil e relevante esta troca de conhecimento e experiências, para que possamos aprender com os sucessos e insucessos, para daí retirar ensinamentos. É, pois, fundamental conhecer como está a ser promovida a inserção dos beneficiários, que metodologias estão a ser utilizadas, que dificuldades é que existem, que formas estão a ser encontradas para responder a essas dificuldades, que desafios é que se colocam a cada um dos esquemas de rendimento mínimo um pouco por toda a Europa.

Gostaria igualmente de salientar o trabalho que tem vindo a ser realizado pelo Comité de Protecção Social no âmbito da Estratégia para a Inclusão Activa. Como referiu esta manhã Jérôme Vignon, a Comissão Europeia aprovou em Outubro do ano passado uma Comunicação sobre esta estratégia. Esta é uma estratégia que preconiza uma abordagem holística e integrada de três pilares absolutamente fundamentais no domínio da inclusão dos grupos mais desfavorecidos. Vou referi-los muito brevemente uma vez que já foram apresentados pela Comissão.

Um primeiro pilar, referente à promoção de um nível adequado de rendimentos. Como esta manhã foi já sublinhado, este princípio assenta na Recomendação de 92, que já recomendava aos Estados-Membros a instituição de esquemas de rendimento mínimo, mas ao que se juntam agora dois outros pilares, também eles fundamentais para a concretização do direito à integração social.

O segundo pilar, referente ao apoio à integração profissional, que assenta e veicula uma maior ligação entre os esquemas de rendimento mínimo e as políticas activas do mercado de trabalho, numa dupla perspectiva: por um lado, os próprios esquemas de rendimento mínimo devem eles próprios favorecer a integração no mercado de trabalho mas também, e porventura mais importante do que isso, uma perspectiva de que os mercados de trabalho têm que criar condições para integrar de uma forma mais eficaz os grupos mais desfavorecidos, uma vez que estes enfrentam obstáculos muito significativos e variados nos percursos de inserção que percorrem.

E um terceiro pilar, o acesso a serviços sociais de qualidade, um elemento central para contribuir para apoiar a reinserção na actividade profissional, bem como para eliminar alguns obstáculos que certos indivíduos e respectivas famílias encontram quando pretendem integrar-se na sociedade.

Estes são os desafios que se colocam actualmente a todos os Estados-membros, seja ao nível central, seja ao nível local, seja ao nível da sociedade civil organizada.

Um pouco por toda a Europa é fundamental reflectir e procurar responder a questões como: “Que instrumentos, que metodologias seguir para garantir uma inserção mais eficaz e sustentável?”

Esse é o objectivo deste painel, dar a conhecer quatro experiências europeias de implementação de esquemas de rendimento mínimo, os seus resultados, sucessos, dificuldades.

EXPERIÊNCIAS EUROPEIAS FRANÇA

BRIGITTE BERNEX

Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais, da Família, da Solidariedade e da Cidade

Merci beaucoup, bonjour à toutes et à tous, je suis très contente d'être parmi vous parce que, comme le disait Luísa, c'est toujours très intéressant de croiser les expériences, les approches et de connaître les démarches engagées par les uns et par les autres dans ce domaine comme dans d'autres, mais dans ce domaine en particulier.

Je vais donc vous parler du Revenu de solidarité active mis en place en France et de la réforme des politiques d'insertions que cela a entraînée. Avant de vous parler du RSA proprement dit, je voudrais revenir rapidement sur l'historique des politiques d'insertion en France et remonter aux années 1980, où nous avons eu, comme bien d'autres pays européens, un taux élevé de chômage structurel auquel les pouvoirs publics ont dû apporter des réponses, et ces réponses ont été de deux ordres, d'une part apporter des ressources subsidiaires aux ménages qui en étaient dépourvus, du fait qu'ils n'avaient plus d'emplois, et dès lors que la protection sociale et l'assurance chômage ne remplaçaient plus les revenus du travail, et d'autre part développer des politiques que l'on a appelé de traitement social du chômage et qui visaient à insérer dans l'emploi des personnes qui en étaient éloignées.

C'est ainsi qu'en 1988 nous avons mis en place le Revenu minimum d'insertion qui dès cette date essayait de coupler les deux aspects que nous avons évoqué tout au long de la matinée: d'une part, apporter une garantie de ressources aux personnes et aux ménages qui en étaient dépourvus et, d'autre part, développer tous les moyens qui étaient nécessaires à leur insertion dans la société, notamment leur insertion par le travail.

Le RMI, au-delà de l'apport d'une allocation financière, traitait normalement dans la partie insertion de tous les aspects qui constituent des freins à l'insertion des personnes, que ce soit les problèmes d'accès à l'emploi, à la santé, au logement, à la formation et ce dans le cadre d'un contrat d'insertion. Les bases étaient posées, on verra dans une minute quel bilan en a été tiré.

L'insertion s'est aussi traduite par des politiques de traitement social du chômage, avec deux aspects que je voudrais souligner et qui permettaient aux personnes qui en étaient le plus éloignées, normalement d'accéder à l'emploi ou, en tout cas, à une activité économique et professionnelle. Il s'agit, d'une part, du développement de l'activité par l'économique

qui permettait à des personnes très éloignées de l'emploi, d'accéder à travers des structures spécifiques, et en bénéficiant d'un accompagnement au sein de ces structures, à une activité professionnelle et à des revenus liés à cette activité; et d'autre part, au recours à des contrats aidés qui étaient des contrats dans les secteurs marchands ou non marchand, avec une aide aux employeurs pour faciliter l'embauche des personnes qui, a priori, n'auraient pas été recrutées par les employeurs. On pense aux jeunes, les personnes qui étaient en chômage de longue durée, les femmes.

Donc, voilà ce qui s'est mis en place dans les années 80. Le bilan que l'on a pu en tirer c'est que, c'est que les minima sociaux ont joué un rôle central dans la lutte contre la pauvreté. Ils assuraient des moyens de subsistance à 10% de la population française, ce qui n'était pas négligeable. Les politiques sociales du chômage, aussi bien l'insertion par l'activité économique, que les contrats aidés, ont permis de maintenir et surtout de permettre le retour à une activité à des personnes qui en étaient le plus éloignées. Voilà pour les aspects positifs.

L'aspect moins positif, c'est que seulement 50% des allocataires du RMI bénéficiaient réellement d'un accompagnement social et donc d'un droit à l'insertion.

On y reviendra par rapport au RSA, mais ce qui était évident c'est que le RMI créait ce droit mais n'avait pas organisé ce droit, et les dispositifs d'insertion étaient à la charge des départements qui sont chez nous des autorités locales indépendantes de l'État et celles-ci ont mis en œuvre de façon très différenciée ce droit à l'insertion, et au bout du compte, lorsque nous avons fait l'évaluation de la loi 10 ans après, on s'est aperçu qu'il y avait malgré tout un vrai déficit par rapport à ce deuxième pilier du RMI.

Par ailleurs, le constat c'était que d'autres bénéficiaires, [des bénéficiaires d'autres minima sociaux, parce qu'en France on a une situation un peu complexe en matière de minima sociaux, nous avons plusieurs minima sociaux selon les catégories de personnes], et donc, des bénéficiaires d'autres minima sociaux, les bénéficiaires de l'API qui concerne les parents isolés, ou de l'allocation pour adultes handicapés qui concerne donc les personnes handicapées, ne bénéficiaient d'aucun accompagnement social, d'aucun droit à l'insertion.

Enfin, troisième constat, c'est qu'il y avait très peu d'articulation entre les travailleurs sociaux et les acteurs de l'emploi, et notamment le service public de l'emploi, et que les sorties vers l'emploi étaient assez négligeables, même si on était, il faut le rappeler, dans une période de chômage très élevé, et que ce système favorisait ce qu'on appelle les « trappes à inactivités ».

C'est sur la base de ce constat qu'a été lancée une grande concertation dans le cadre du Grenelle de l'insertion afin de réfléchir à une rénovation du dispositif d'insertion et à la création de nouvelles modalités. Et donc, je dirais, pour faire un clin d'œil à ce qu'à dit Jos

Berghman ce matin, que le RSA pourrait avoir comme ambition de tirer le meilleur parti du paradoxe que nous avons entre une allocation financière qui pourrait s'assimiler à de l'assistanat et une action sociale plus volontariste pour créer une dynamique au bénéfice de l'inclusion des personnes dans la société, à travers, notamment l'accès à l'emploi.

On se situe donc dans la continuité du RMI, on le voit bien, car on a toujours ces deux piliers mais avec un saut qualitatif qui me semble important de souligner, d'une part du point de vue du droit à l'insertion et à l'accompagnement des personnes, et d'autre part, par rapport à la responsabilisation des personnes elles-mêmes dans leur processus d'insertion. Les objectifs du RSA, je vous lirais le premier article de la loi, sont bien de lutter contre la pauvreté comme le RMI, mais également de mettre fin aux trappes d'inactivités qu'on avait constaté avec le RMI, il s'agit aussi de simplifier également notre dispositif de minima sociaux puisque le RSA va reprendre les bénéficiaires du RMI, mais également de l'Allocation de Parents Isolés. A travers cette simplification on a essayé de tirer faire que les personnes qui étaient déjà dans l'un ou dans l'autre de ces minima sociaux ne soient pas perdants. Et enfin, on a renforcé dans ce dispositif les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux.

Alors je prends une minute pour vous lire l'article premier de la loi qui a été voté le 1^{er} décembre 2008, alors : «il est institué un Revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour d'une activité professionnelle et d'aider à l'insertion sociale du bénéficiaire».

Donc, la loi couvre bien tous les volets, on voit que le RSA complète et supplée les revenus du travail pour les ménages ou les personnes dont les revenus sont trop faibles, et qu'en même temps, il garantit pour les personnes qui ne peuvent pas avoir, à ce stade, de revenus issus du travail, un minimum de ressources. Voilà pour les objectifs du RSA. Donc, je vous disais que la loi a été votée le 1^{er} décembre, elle fait suite, comme l'a dit Luísa a une expérimentation dans un tiers, *grosso modo*, des départements français et elle va entrer en application, s'agissant du RSA, le 1^{er} juin 2009, ça veut dire qu'il nous a fallu travailler hardiment à la préparation de tous les textes d'applications et à toutes les modalités concrètes de mise en œuvre.

Ce qu'on peut dire du RSA c'est que dans son esprit il s'inscrit dans les principes dégagés par l'Union Européenne sur l'inclusion active en ce qu'il renforce les incitations au travail, à l'activité professionnelle, en ce qu'il garantit un revenu minimum d'existence et en ce qu'il favorise l'accès à des services publics de base et de qualité pour l'insertion des personnes. Il s'inscrit donc dans cette politique européenne, dans ses grandes orientations européennes, il s'appuie aussi sur des réformes qui ont eu lieu juste avant en France, notamment en matière du service public de l'emploi.

Le service public de l'emploi a connu des évolutions assez profondes en 2005 et en 2008, d'une part il a été mis fin au monopole du placement de l'ANPE, de l'Agence nationale pour l'emploi, et des opérateurs privés de placements ont vu le jour, mais parallèlement, a été mis en place un suivi mensuel et personnalisé avec un référent unique pour tous les demandeurs d'emplois dont vont bénéficier les bénéficiaires du RSA. Plus récemment, on a renforcé les moyens du service public de l'emploi à travers la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi et des organismes qui assuraient les prestations d'assurances chômage.

Le RSA va pouvoir s'appuyer sur cette rénovation du service public de l'emploi. Donc, on a vu, que le RSA maintient le niveau des revenus des personnes et qu'il renforce l'implication des services de placement et notamment du service public. Au-delà, des conventions entre les différents acteurs tant au niveau national, qu'au niveau départemental ont pour objet d'organiser les processus et de préciser le rôle et les engagements de chacun. C'est une différence par rapport au RMI.

Au niveau départemental deux instruments, deux outils vont être mis en place. D'une part ce que l'on appelle le pacte territorial d'insertion qui va réunir l'ensemble des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle sur le territoire pour faire un diagnostic de la situation, identifier tous les dispositifs d'aide qui existent et déterminer ce qu'il convient de faire en complément, ça c'est l'objet du pacte territorial d'insertion. Et ensuite, sur l'accès et le retour à l'emploi, une convention départementale entre les principaux acteurs va définir, en fonction donc du diagnostic qui aura été posé dans le cadre du pacte territorial d'insertion, les parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA et les critères d'orientation vers tel ou tel parcours. Ceci va faciliter évidemment le travail des référents, dans les différents organismes qui vont ensuite prendre en charge les personnes pour les aider les personnes dans leur processus d'insertion.

On été mis en place également des moyens budgétaires supplémentaires pour permettre aux bénéficiaires qui ont des difficultés financières de payer par exemple soit de la garde d'enfants pour la prise d'un emploi, des frais de transport pour se rendre à un entretien d'embauche où se déplacer lorsqu'ils acceptent un emploi éloigné de leur domicile.

Ensuite, l'autre caractéristique du RSA par rapport au RMI c'est son incitation à la reprise d'activité. Lorsqu'on s'était aperçu que le RMI pouvait être une trappe à inactivité, les pouvoirs publics avaient développé un certain nombre de dispositifs qui visaient à valoriser la reprise du travail et qu'on appelle des dispositifs d'intéressement. Mais ces dispositifs d'intéressement ont aussi leurs limites. Et donc l'objet du RSA est de faire que la reprise d'activité soit toujours gagnante pour la personne qui reprend du travail. Vous voyez à travers le graphe que le point de sortie du RSA est bien au-delà par rapport au point de sortie du RMI tel qu'il existait. Jusqu'à un point de sortie du RSA qui est un niveau de ressources financières apprê-

cié en fonction de la composition du ménage, toutes les personnes gagnent à reprendre une activité. Je vous en donne une illustration rapide mais on ne va pas s'y attarder.

Aujourd'hui le RSA, comme le RMI hier, pour une personne seule est de 454 euros en France, si elle reprend un travail qui représente des revenus du travail à 50% du SMIC, quand elle était au RMI (hors période d'intéressement) elle gagnait 518 euros, quand elle sera au RSA il gagnera 776 euros donc, on voit le gain pour la personne. Vous avez les montants pour une personne qui reprendrait un travail rémunéré à 75% du SMIC, on voit également le gain que ça représente pour la personne qui est au RSA. Donc il y a une réelle incitation à la reprise d'activités.

Par ailleurs, le RSA représente une allocation unifiée pour les personnes sans revenus mais également pour les travailleurs pauvres parce que nous avons vu dans la dernière période, et je pense que la France n'est pas le seul pays dans ce cas, se développer le phénomène des travailleurs pauvres, c'est-à-dire des gens qui travaillent mais qui voient ressortir de leur travail des ressources très limitées, soit parce qu'ils sont en temps partiel subi, soit parce qu'ils ont des petits boulots, des petits *jobs*, des emplois irréguliers et précaires.

Le RSA va reprendre les bénéficiaires du RMI de l'API. Pour vous donner un ordre de grandeur en termes de nombre de bénéficiaires nous avons aujourd'hui un million trois cent mille bénéficiaires du RMI et de l'API, les estimations pour le RSA, alors que l'on pense que la crise va aggraver encore les choses, sont entre trois millions et trois millions cinq cent mille de bénéficiaires du RSA, ceci donne une idée de l'ampleur du dispositif par rapport à ce qui préexistait. Donc, l'enjeu du RSA est bien de concourir à la réduction de la pauvreté, le Président de la République française a fixé des objectifs de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans d'ici 2012. Le RSA lui seul devait permettre d'atteindre un tiers de cet objectif. Dans une période de crise, cet objectif et ces enjeux sont encore plus importants que dans la période précédente qui était plutôt une période de croissance d'emploi.

Face à la crise qui est survenue au moment où le RSA était en train d'être finalisé du point de vue législatif, la France a mis en place, comme bien d'autres pays, un plan de relance de l'économie et dans le cadre de ce plan de relance, par anticipation au versement du RSA, il a été décidé de verser une aide financière de 200 euros à des personnes qui vont être sensiblement les futurs bénéficiaires du RSA et qui sera versée dès le mois d'avril.

Les enjeux du RSA par rapport à l'insertion c'est de mettre le service public de l'emploi au centre de l'insertion, il s'agit d'un enjeu très important et d'une mobilisation très forte pour ce service public de l'emploi qui va voir arriver vers lui des personnes qu'elle ne connaît pas à une période où effectivement il y aura de plus en plus de demandeurs d'emplois inscrits dans ses services.

Le droit des bénéficiaires à l'accompagnement est en effet renforcé par rapport à la période précédente. Chaque bénéficiaire aura droit à un accompagnement qui sera sous la responsabilité d'un référent, d'un accompagnateur unique, tant au sein du service public de l'emploi, ou pour ceux qui seront les plus éloignés de l'emploi, dans les organismes travaillant à l'insertion sociale.

Enfin, le RSA renforce le système des droits et devoirs des personnes. Il renforce donc aussi les devoirs, et il y a une obligation pour les ménages et dès lors qu'ils auront des revenus issus du travail inférieur à un certain montant qui va être fixé par décret, il sera dans l'obligation d'accepter une démarche d'insertion. Les bénéficiaires du RSA, seront dans l'obligation soit de rechercher activement un emploi s'il a été estimé qu'elles étaient employables, comme l'on dit, et donc elles pouvaient essayer de s'insérer dans le marché du travail, soit toute autre démarche d'insertion, ça peut être des démarches en matière de santé, en matière de logement, dès lors qu'elles participent à un processus, un processus d'insertion. Donc, la focale n'est pas uniquement sur l'emploi comme pourrait le laisser penser le transparent mais bien sur tout processus d'insertion.

Je conclurais pour dire que ce dispositif a fait l'objet d'une grande concertation en amont, je vous en ai parlé au début, il fera forcément l'objet, dans sa mise en œuvre au niveau local, d'une concertation entre tous les acteurs locaux; qu'il est dans la phase de sa mise en place suivi par un comité de pilotage avec les acteurs, l'État, les autorités locales, les partenaires sociaux, les organisations, les associations, les organisations non gouvernementales, mais nous n'avons pas comme ça a été mis en place au Portugal une expression organisée, structurée, des personnes susceptibles d'en bénéficier et ceci est pour moi un enseignement très intéressant.

Je conclurai mon intervention sur ce point.

Je vous remercie de votre attention.

EXPERIÊNCIAS EUROPEIAS PORTUGAL

SOFIA PEIXOTO, MARISA BOSSA, ROGÉRIO BOSSA
EQUIPA TÉCNICA COM PROTOCOLO DE RSI | ASSOCIAÇÃO BAPTISTA SHALOM

Boa tarde, o meu nome é Sofia Vasco. Sou coordenadora da equipa de Rendimento Social de Inserção. É com enorme prazer que agradeço em nome da equipa o convite que nos foi endereçado, que nos deixou bastante lisonjeados.

Estamos aqui com o objectivo único de partilhar experiências. A Associação Baptista Shalom foi fundada no ano de 2000 e em 2004 surge a resposta de cantina social, onde atribuímos cerca de 70 refeições diárias, almoços e jantares. Também temos a ajuda alimentar ao nível de cabazes, onde são contempladas cerca de 1100 famílias, 360 famílias, 1100 pessoas.

Em Outubro de 2007, dá-se a celebração do acordo entre a Associação Baptista Shalom e o Centro Distrital de Segurança Social que visa o acompanhamento a famílias beneficiárias da prestação de Rendimento Social de Inserção. É a nova geração de protocolos que visa a proximidade, visa um melhor acompanhamento, um melhor atendimento a todas as famílias já beneficiárias da medida. Deste modo, pretende-se que através da continuidade, do acompanhamento, que a resposta se torne mais célere a todos os problemas e entraves identificados na altura do diagnóstico. Na sequência do acordo, foi escolhida uma equipa multidisciplinar, constituída por três técnicos superiores da área social e quatro ajudantes de acção directa, todos eles com formações diferentes. Os técnicos superiores assumem sempre a função de gestor de caso, são eles que definem a intervenção que é feita com a família e que traçam os objectivos no sentido da persecução das acções que são delineadas no programa de inserção, com vista a uma progressiva autonomização, sempre em consonância com a vida quotidiana da família. Ao nível dos ajudantes de acção directa, sempre sob a orientação do técnico superior e após a assinatura do programa de inserção, pautam o seu trabalho para o indivíduo e para a família. Eles acompanham, realizam tarefas do quotidiano, sempre numa atitude pedagógica de aquisição de competências sociais e pessoais dos diferentes elementos da família ou do agregado familiar.

Neste seminário pretendemos partilhar convosco práticas que foram baseadas em estratégias de intervenção, que irão ser desenvolvidas mais à frente pelos colegas, pela Doutora Marisa e pelo ajudante Rogério. O trabalho realizado até hoje, os resultados do trabalho realizado até hoje são francamente positivos e animadores. Desejamos, enquanto equipa,

criar novas metodologias de trabalho e de intervenção junto das mesmas; acreditamos que a multidisciplinaridade se transforma em riqueza e que se traduz numa crescente melhoria do trabalho realizado junto das mesmas; acreditamos que com um verdadeiro envolvimento e empenho é possível alcançar uma crescente autonomização e inserção. Muito obrigado a todos. Passo a palavra à Marisa Bossa.

EXEMPLOS PRÁTICOS

Boa tarde a todos. Eu tenho então a tarefa de partilhar convosco alguns exemplos práticos. Isto porque as estratégias que vimos partilhar, que vimos desenvolver são duas: a utilização das fichas úteis e a realização de acções de formação. Então com base nestas mesmas estratégias, trago-vos exemplos práticos para de certa forma explicar como foram surgindo estas respostas.

Então, o primeiro exemplo que quero partilhar convosco é o de Ana, 56 anos, um elemento isolado, uma situação de desemprego de longa duração, uma situação também psíquica preocupante, uma depressão nervosa, falta de suporte familiar. Como seria de esperar, o trabalho realizado teve um particular enfoque na área do emprego e aqui utilizámos várias fichas, nomeadamente a ficha de empresas de trabalho temporário e dos centros de recursos disponíveis. Tal como decerto outras associações, não somos diferentes nesse âmbito, temos um placar com ofertas de emprego ao dispor que procuramos manter actualizado. Também aqui houve então uma integração em poc, que redundou não só na autonomização da utente mas também no reequilíbrio emocional. Então trazemos aqui um exemplo de uma das fichas úteis mais utilizada. Qual é o objectivo? É sintetizar informação. Aqui temos indicação não só das empresas que estão próximas da área geográfica de residência de acompanhamento destas famílias, com indicação da morada, de algumas pequenas dicas de como lá chegar, assim como também a possibilidade de assinalar por parte do utente aquelas que já visitou, nas quais já se inscreveu e também poder dar aqui um *feedback* ao técnico que acompanha o utente e saber quais é que foram os locais que o utente já esteve. Outra ficha muito utilizada tem a ver com a disponibilização dos centros de recursos ao alcance dos utentes. Muitas das vezes as pessoas desconhecem quais é que são os locais, onde por exemplo podem ter acesso gratuito à Internet ou até consulta de ofertas de emprego. Quando as habilitações literárias e o conhecimento também permite, fará sentido então a entrega desta outra ficha útil: a listagem de *sites* de emprego. É nosso desejo, ainda é só um ideal, podermos ter um computador ao dispor dos nossos utentes para fazerem esta pesquisa e também para poderem ser apoiados noutras situações como, por exemplo, a construção do currículo, etc.

Outro caso prático que trazemos é agora de uma família monoparental feminina, com quatro filhos a cargo, uma situação de viuvez, de falta de suporte familiar mais uma vez, um

dos menores com diagnóstico de espectro autista e falta de condições habitacionais. A área habitacional, decerto que esta não é uma novidade para ninguém aqui presente, é uma área difícil de solucionar. Foi feita uma articulação com a autarquia e exactamente porque esta é uma área na qual temos tido muitas dificuldades de encontrar soluções, aquilo que temos realizado é procurar investir na melhoria das condições habitacionais. Daí que os contactos que temos feito com várias empresas privadas têm-se revelado fundamentais e conforme as necessidades das nossas famílias, que são particularmente visíveis aquando das visitas, nós procuramos dar respostas, seja através, por exemplo, de material para melhoria destas condições habitacionais, de tintas, de electrodomésticos, sendo muito mais difícil a resposta em termos de grandes electrodomésticos, não é, como infelizmente sabemos. Neste caso específico foi feito também um acompanhamento, um encaminhamento para consultas de desenvolvimento e de pedopsiquiatria, apoio educativo semanal, o contacto com uma associação especializada nesta área para que houvesse uma formação adequada da mãe, como seria de esperar o trabalho básico do requerimento das pensões de orfanidade e do RERP. Portanto, a par deste trabalho que ainda há pouco partilhava convosco de resposta consoante as necessidades da família, neste caso tínhamos tido uma oferta através da Chicco. O encaminhamento que foi feito através de ficha útil foi então para equipamento de infância, porque revelou-se fundamental a integração destes dois menores, em particular do menor João, em equipamento de infância. Mais uma vez considerámos fundamental ter a informação sintetizada. Numa fase inicial, começávamos a desenvolver estes esforços em Maio. Agora já percebemos ao fim de um ano e qualquer coisa de trabalho que em Março já há pré-inscrições e já começamos a trabalhar um bocadinho mais cedo. A listagem dos jardins-de-infância também está em constante actualização. Portanto, infelizmente as respostas não são sempre aquelas que desejamos. No entanto, o objectivo é sempre o mesmo: sintetizar a informação. Se calhar é muito simples explicar-vos como é que tudo isto começou, começou com uma necessidade de transmitir informações semelhantes a agregados diferentes e então o técnico tinha que estar sempre a repetir a mesma coisa, a escrever. Se escrevesse à mão, não iria ser compreensível e tínhamos que ter a preocupação de ter uma linguagem simples, perceptível para todos. Daí que em conjunto elaborássemos as fichas e assim conseguíssemos ter uma resposta que desejamos que seja efectiva.

Outro exemplo prático para continuar a ilustrar algumas das fichas que temos vindo a desenvolver: uma família nuclear com um filho, uma situação de ausência de ambições e de habilitações literárias, o companheiro sem documentos válidos, portador de doença infecto-contagiosa, mais uma vez precariedade habitacional. Foi feito o trabalho que poderíamos dizer fundamental em termos da frequência de curso de alfabetização e foi aqui que utilizámos a ficha que procuro ilustrar com este caso e depois o trabalho que seria de esperar e que todos os colegas certamente conhecem e dispensam a minha apresentação. Portanto, o apoio ao do nível do exercício de cidadania, mais uma vez fundamental a intervenção do ajudante de acção directa, o encaminhamento para as consultas de infecciologia,

mais uma vez a melhoria nas condições habitacionais. Neste caso revelou-se necessária a inserção em cantina social e neste caso nós sentimo-nos verdadeiramente privilegiados pela resposta que a Associação consegue garantir em termos de cantina ou de apoio alimentar e entrega de outros bens que se relevaram fundamentais para esta família. Então temos aqui a ficha a que me referia. Relativamente às acções de alfabetização, qual é o objectivo? Mostrar ao utente as várias alternativas que tem, os locais, o número de vezes por semana, os horários, porque também facilitará portanto a sua opção, a sua escolha e esperamos nós que incentive à concretização da acção.

Outro exemplo: uma família nuclear com filhos, a situação de vulnerabilidade principal que encontramos aqui foi a ausência de habitação própria, associado a elevados encargos com habitação, também uma situação de mendicidade, desemprego e ausência de competências profissionais. Então, a nossa principal preocupação foi na área da habitação, apoio à procura e arrendamento de habitação e aqui surgiu então a ideia de criar uma outra ficha útil. Portanto, tal como os colegas também decerto compreendem, foi feito o apoio complementar para pagamento do mês de caução, depois o pagamento regular de despesas e outras acções, nomeadamente na área da saúde, nomeadamente também na área educacional. Partilhar convosco, então, a ficha dos contactos para arrendamento de casas, uma ficha que está em constante alteração porque sempre que descobrimos alguma nova entidade na qual há possibilidade de uma resposta, imediatamente ela é acrescentada, pois esta é uma resposta muito necessária.

Outro exemplo: uma família nuclear, desculpem, uma família alargada. Um avô e uma avó com 3 netos a cargo devido à situação de falecimento da mãe dos menores, em que temos a avó com uma perda auditiva de 90 por cento e o avô com falta de acuidade visual associado a uma situação de precariedade habitacional. Então aqui foi feito um trabalho a nível do requerimento das pensões de orfandade, o acompanhamento de saúde, como não podia deixar de ser, para otorrino e depois também para oftalmologia, um apoio à realização de melhorias nas condições habitacionais desta família, entrega de bens conforme as necessidades da família e o trabalho fundamental revelou-se na área da gestão doméstica. Este foi um trabalho que, certamente como concordam comigo, não é um trabalho inicial. Foi-nos possível já ao final de pelo menos um ano de acompanhamento. Porquê? Porque esta é uma área toda ela muito sensível, tem de ser abordada com muito suavidade. E quando começámos a desenvolver este trabalho na área da gestão doméstica, iniciámos então com um pequeno questionário, que é sempre acompanhado ou pelo próprio técnico ou pelo ajudante de acção directa. Este questionário nada mais é senão um momento de reflexão. Pode ser utilizado ou não o papel, cada família é única e as suas particularidades implicam que nós tenhamos de nos aplicar às suas características. Objectivo: falar de controle, de planeamento de despesas, das compras que são feitas, começar a abordar a questão das promoções, as refeições fora de casa ou em casa, a limpeza da casa, a arrumação da casa, a sua organização, conservação,

começar a abordar a temática da parentalidade, como partilhei há pouco, tudo questões muito sensíveis. E quando começámos a trabalhar nesta área, percebemos que ela tinha de ser falada também em pequenos grupos. O Rogério depois vai dedicar-se mais a esse aspecto, à realização das acções de formação. Então a ficha da gestão doméstica tem qual objectivo? A identificação das despesas, começar a permitir a organização de prioridades, o controle dos gastos e começar também a introduzir aqui um conceito novo que é as receitas, o que é ganho *versus* as despesas, falando do quê? De défice, sem utilizar este termo, como é óbvio. E começámos numa conversa perfeitamente informal, porque as acções de formação têm este nome de formação mas nada mais são senão acções de partilha informal, onde a pouco e pouco e através de um orçamento desequilibrado, começámos a estimular os nossos utentes a pensar em conjunto em soluções. Portanto, eles próprios sem identificar nenhuma problemática específica procuraram encontrar soluções para minimizar despesas, para aumentar receitas e também de certa forma a valorizar o trabalho de acompanhamento que era feito, porque quando falamos de minimização das despesas através da entrega dos detergentes, de todas as repostas para a habitação, da roupa, do calçado, dos alimentos, há uma compreensão diferente do trabalho de acompanhamento que está a ser realizado. Mas vou passar a palavra ao Rogério porque senão depois vou começar a explicar a parte que lhe compete a ele. O Rogério é um dos nossos ajudantes de acção directa e foi ele então o mentor das fichas úteis. Portanto, é a pessoa certa para falar do assunto.

AS FICHAS ÚTEIS

As fichas úteis surgem, como disse a minha colega, da necessidade de dar respostas a uma série de questões de procura de emprego, questões concretas de saúde, portanto há uma série de questões que nós identificamos, não só no acompanhamento, nós os ajudantes, como os técnicos em atendimento e portanto todas essas questões são identificadas de forma muito concreta e a partir desta identificação concreta destes problemas, o que é que nós fazemos?

Nós traçamos uma metodologia para dar respostas e para orientar as pessoas na resolução destes problemas. As fichas começaram por ser simplesmente esta preocupação sintetizada de forma muito simples, de forma muito concreta e evoluíram para uma metodologia e é um bocado isso que eu vou aqui apresentar. Portanto, eu em seis momentos vou tentar sintetizar quais são os aspectos fundamentais para que se possa pôr as fichas a funcionar, porque as fichas são um suporte frágil, são um suporte em papel, uma ficha A5 em papel reciclado e para ganhar a dimensão que nós procuramos que ela tenha tem que haver uma acção por parte das pessoas e um apoio por parte dos técnicos e dos ajudantes.

Portanto, o primeiro momento é o momento da identificação, é um momento determinante. Há quem diga que o início é mais do que metade do percurso e neste caso

também é. Portanto, a ficha é, começa na forma como se identificam os problemas e na abordagem e na atitude que se tem perante esses problemas. Depois, já alimentando, suportando, no fundo, esta identificação, este tipo de identificação, nós fazemos uma lista, ou seja, os problemas são identificados mas são colocados de forma a que possam ser encaminhados para determinadas respostas e nós elaboramos uma lista com problemas, paralelamente fazemos uma lista de respostas sociais. Portanto, há uma preocupação em identificar claramente o problema, em saber concretamente o que é que está em causa, porque podíamos facilmente fazer uma interpretação do que as pessoas estão a dizer, mas nós tentamos mesmo ver de facto quais são as necessidades para poder ver qual é a resposta social mais adequada.

Isso é um segundo momento, ou seja, é o momento da elaboração das listas já a partir do primeiro momento que é a identificação do problema.

Um terceiro momento será, a partir destas duas listas, fazer uma ficha de contactos com as entidades e com as respostas sociais e com os serviços. Portanto, nós a partir dessa lista de problemas sociais e de respostas fazemos um levantamento já muito concreto, com indicações muito práticas e muito concretas sobre onde encontrar estas respostas, com números de telefones, com moradas, com nomes, com contactos privilegiados, procurando facilitar e simplificar esta procura, para no fundo estimular uma acção activa.

Portanto, estes três momentos, digamos, são momentos de preparação da ficha propriamente dita. São momentos em que nós preparamos o conteúdo. Portanto, estes três momentos são fundamentais em termos de conteúdo, daquilo que se diz, daquilo que se, da informação que se dá. Depois, os três momentos que eu vou explicar a seguir são momentos que versam sobretudo sobre a forma, porque nós chegamos à conclusão que é determinante a forma como se veicula esta informação. O quarto momento desta metodologia é de facto a concepção e a elaboração da ficha útil.

E vamos agora em seguida ver as fichas, vão ser apresentadas. Portanto, a concepção e elaboração da ficha útil. A ficha tem duas componentes: tem uma componente que é a tal componente mais prática, mais concreta e mais directa que são as listas, os quadros com informação, os orçamentos, os questionários. Portanto, isso é a primeira parte. E depois temos um conjunto de conselhos práticos que no fundo preparam a abordagem que as pessoas vão ter das entidades que estão listadas. Os conselhos práticos dão uma série de orientações e indicações para que as pessoas possam ter algum conhecimento, alguma preparação para essa abordagem para torná-la mais produtiva. Portanto, a ficha útil é feita no tal suporte que eu disse, não é, muito simples, é uma ficha A5, em papel de 160 gramas, reciclado, portanto é uma ficha simplíssima. O que é determinante de facto é depois o quinto momento, eu diria que se o primeiro momento é fundamental porque estrutura

a abordagem do problema, o quinto momento é determinante pela questão da dinâmica. A ficha assenta muito num método que depois elaboramos para distribuição e divulgação da ficha. É fundamental que a ficha seja entregue a uma pessoa específica, identificada como necessitando daquela informação. Essa identificação tem que ser feita pelo técnico ou pode ser indicada pelo ajudante, mas tem que ser qualquer coisa que é compreendido como absolutamente necessário, é entregue de forma personalizada à pessoa e depois são estruturadas acções a partir da ficha. Portanto, a ficha, costume dizer, neste ponto quinto, neste quinto momento, é um ponto de partida. É qualquer coisa que suporta uma acção mas que é um instrumento que perde a sua preponderância ou o seu aspecto importante se não tiver esta acção. É como uma tesoura. Eu, muitas vezes, nas acções de formação, dou este exemplo: uma tesoura corta teoricamente, em termos práticos a mão é que corta com a tesoura, não é? A tesoura não corta sozinha. Portanto, há aqui um trabalho que tem que ser feito depois de se ter a ficha.

O sexto momento, que é o último momento, é o momento de avaliação em que a ficha volta à fase inicial, ou seja, em contacto com os utentes, nós vamos identificando, muitas vezes espontaneamente eles dizem-nos “Olhe, aquela empresa fechou, aquele sítio já não tem aquele serviço.” Portanto, há uma série de informações que nós depois vamos integrando na reestruturação da ficha, que é permanentemente actualizada na medida em que é um suporte dinâmico que está sobretudo estruturado na acção que se desenvolve a partir dela. Ela não é um fim em si próprio. Portanto, este é o suporte que nós chamamos ficha útil, não é, e que contamos que seja útil e que tem esta estrutura metodológica.

Depois partimos para outro tipo de suporte que, estabelecemos um conjunto de acções de, nós chamamos acções de formação, mas são no fundo acções de informação e de divulgação de conteúdos práticos. Se as fichas são uma espécie de dossiê onde devem figurar uma série de sugestões para resolver problemas concretos do dia-a-dia, uma espécie de dossiê do quotidiano, as acções de formação são uma espécie de laboratório onde são testadas e analisadas e discutidas e debatidas uma série de questões que, pelo seu carácter, pela sua complexidade, pela sua problematicidade, têm que ser trabalhados no contexto de uma acção mais dinâmica. Aí surgem as acções de formação ou de informação e divulgação, como eu chamo, que têm como primeiro momento um momento muito semelhante ao momento das fichas, é um momento de identificação dos problemas, é um momento de preparação de quais as respostas mais adequadas para esses problemas. E os problemas aqui são de outro tipo. Nas fichas havia a questão, há a questão do jardim-de-infância, da necessidade de empresas de trabalho temporário...

... Portanto, aqui já há outro tipo de preocupações mais profundas, de analisar o problema a outro nível, por exemplo, questões de nutrição, de gestão doméstica, parentalidade, há uma série de outras questões diferentes. O segundo momento, no fundo...

... O segundo momento será um momento de elaborar uma acção de formação, será um momento em que a acção é elaborada por uma equipa de responsáveis. O terceiro momento será um momento de divulgação da acção, em paralelismo com as fichas úteis, acho que se pode perceber. O quarto momento será um momento onde a acção é executada, sempre com uma preocupação de fazer uma acção dinâmica e próxima das pessoas. O quinto momento será o momento onde as metodologias são avaliadas e voltamos de início à lista dos problemas.

EXPERIÊNCIAS EUROPEIAS BÉLGICA

JOSÉE GORIS

*Unidade de Política Anti-Pobreza - Serviço Público Federal de Programação,
Integração Social, Luta contra a Pobreza e Economia Social*

Good afternoon. First of all, I want to thank the national commission for this invitation. I am pleased to be here. In a European context I think it is very important to share and exchange our knowledge and experiences and so we can improve our politics and to strengthen each other.

About my presentation: this is a summary, I won't go over it. First of all, where do we start? In 2002 we changed our law on subsistence income in law concerning the right of social integration - the right to a minimum subsistence. Until 2002, it was just a minimum income that was guaranteed to the Belgian citizens. Now, since 2002 we have the right to social integration, that first of all says we guarantee the right to human dignity and this is wider, broader than the right to a minimum income.

Our vision is that a minimum income is still necessary but it is mostly unsatisfactory with regard to participation in the society. Integration is larger than having an income.

The social integration income we have in Belgium requires an engagement from the beneficiary and it has to be seen as a counterpart for the engagement of the person to integrate in the society. It's also the society that reaches out the hand for everybody who lives in poverty.

How do we work in Belgium? The right to social integration is granted by the local public centre for social welfare. I'm just going to call it from now on "local services" and it is materialised by employment or the award of an integration income.

What are the conditions to have the right to social integration? It's first of all the nationality, you have to be Belgian or you have to be legally in Belgium. You have to be at least 18 years old. Your residence has to be Belgian and you have to have a lack of income. There has to be a willingness to work and it's important that you exhaust all other rights, social rights, for example unemployment benefits.

What are the characteristics of our law? We individualised the project, we have an individualised project for social integration. It's a kind of contract that is an obligation for everybody in the age between 18 and 25 and it's a possibility for everybody who is above 25 years.

It may concern training, a personal or social trajectory, for example, someone who is on drugs, he can say “I go for a treatment to get rid of my addiction”. It can concern a first professional experience or unemployment.

The contract is mutual – it’s a contract. It’s drawn up in accordance with the human dignity of the person and it contains opportunities for their development; and it has to eliminate the obstacles to social integration and it’s a pathway out of dependency.

And the mission is employment. The local services have the obligation to guide people in their search for employment. The local services can also act as an employer. They can ask people to work for them so they gain an income and there are different employment programmes open for people who have the right to social integration.

What was also new in the law was the reinforcement of the users’ rights. First of all, there is a right to information, information about your rights and information about the procedure. There is the obligation to register, to note down all the applications, all the demands. People cannot be sent away from the local services, all demands have to be written down and there has to be an official answer in 30 days. And if one local service says, it’s not my problem, it’s some other service that’s responsible, the local service has to help the person to go to the right service, as an obligation.

There is also the right of the applicant to be heard. People can go to the Council, where the decisions are taken, to give their point of view before the decision is taken. Every decision has to be motivated and there is a prolongation of the period for appeal and in the case of delays, people have the right to interest on their money.

The amounts and the figures. You see the numbers of the integration income per month. You have to know this is the Belgium context, so just to give an example, if in Belgium you rent a flat, an apartment with one room, then it will cost you three hundred euros. So if you’re a single person, already half of the money is for the rent. I’ll just leave it a few minutes like that. Ok?

I’ll go on. Some more figures. In 2008, nearly 130,000 people had the right to the integration income. This means in one year, that kind of people passed by the local services and they had the right for one day, one week, or maybe the whole year, the different persons. The monthly average in 2008 was 82,000. We had 40% of them were men; women 59, 60% nearly. And we had nearly 10,000 people in activation.

For me, this is the most important slide. This is the integration income per one thousand inhabitants. We may see, it’s about 7 persons for every 1,000 inhabitants. We see a slight increase since 2000. For activation we see nearly a doubling in 10 years but we are now decreasing, we see a decrease in 2008.

In 2004 we had an evaluation of our new law. It was an evaluation from three points of view, from three sides: it was an independent consultancy agency that did one, there was the federation of the local services and we had the processes of dialogue with stakeholders, with people who were beneficiaries of the minimum income.

What did they say were the positive points? The new law is better adapted to the current social context and evolutions in the society. Everybody appreciated the clarification of the procedures and it was a confirmation of the existing practices on the local level. And everybody was very positive on the individualisation of the right to social integration.

But still, there were some proposals for improvement. There was much more need for a development of partnerships and collaboration with education and training institutions; there was a large demand for the increase of the amount of the integration income. Even if you see the figures, it was not enough to live a life of human dignity in Belgium. Also, very important was to connect the integration income to other tools for combating poverty at national and local level, like social housing questions, budget indebtedness, rent... And, very important also, not to limit the right to social integration to employment. There are other ways to achieve social integration.

To end, the future... now we are having more in-depth research in certain topics of our general law. One is we are now scientifically occupied with calculating what is the minimum budget for living a life in human dignity in Belgium. So, an income that goes further on than to survive. Also, research is going on, on sustainable activation. We see sometimes, a lot of times, people going from the integration income to an unemployment scheme and coming back to integration income, so we want to know the conditions for sustainable activation – activation that lasts. And then we see we are now also doing a big research on the service that the local services give to homeless people.

At the end, I want to say that one of the most important things of laws is that the effectiveness of the law depends on the way it is implemented. We have 589 local services, we see 589 different practices and some are good, some are better. And I think for this, for example, independent watchdogs are necessary that monitor the evolution on the local level and I think the organisation from the beneficiaries, like it is now proposed in Portugal, is a very good example of how you can monitor local practices.

Thank you.

EXPERIÊNCIAS EUROPEIAS REINO UNIDO

BOYD WOOD

Departamento de Trabalho e Pensões

Hello. Thank you very much for inviting me. I was very interested this morning to hear your minister talking about linking central administration to local communities. I want to talk today about a new approach that we are doing this in the UK but one that focuses on places, not communities.

For some time in the UK we have been moving towards a position where we want to support local people to deliver solutions to local employment problems. A move from central government setting the agenda. We want to empower local communities and areas to help solve their own problems and set their own agendas.

So what is this new approach? It's called the City Strategy and it aims to tackle *worklessness* for the most disadvantaged communities across the UK. Many of these are in the major cities and other urban areas. The strategy is based on the idea that local partners can deliver more if they combine their efforts behind a shared priority and are given the freedom to try out new ideas and tailor local services in response to local needs. It aims to ensure that employment and skills provision is attuned to the needs of local employers. And it also to play a significant role in increasing local employment rates, ensuring that those most disadvantaged in the labour market can receive help and guidance that they need. Finally we hope that it will contribute to the UK government's long-term aims of increasing the number of people in work (target of 80% employment rate) and tackling child poverty.

The City Strategy was introduced in 2006, before the current economic climate, in a background of the UK's success at that time in getting people back into work. But I'll talk more about the impact of the current recession later.

15 areas, called Pathfinders, were chosen to test this new initiative and they are testing two things:

- The first is to how best to combine the work of central government, local government, employers and the voluntary sectors in a local partnership to provide the support jobless people need to find but also to progress in work; and

- they are also testing whether local partners can deliver more if they combine and align their efforts behind a shared priority, along with more freedom to innovate and to tailor response to local needs. It's all about local needs.

This is based on three principles: **innovation, improved partnership and alignment of funding**. We are delivering this strategy in 15 pathfinder areas across the UK: some of the major cities like Liverpool and East & West London, but then we've also got some smaller cities, like Leicester, and some rural areas as well. There are 10 in England and five in Scotland and Wales.

Now, each pathfinder had agreed their own individual targets with Government. However, two additional standard targets were imposed by UK Ministers for each area (to reduce the numbers on out of work benefits, representing a 3% stretch over forecast, and the second is an equivalent rate in the local employment rate) and where areas have high rates of ethnic minorities UK Ministers asked that they set targets to reduce the numbers of ethnic minorities out of work. 13 of the pathfinders have set such targets. The only two areas that haven't are those in Wales and they have very few numbers of ethnic minorities out of work in those areas.

The 15 pathfinders went live in summer 2007 and they have been working in a partnership to engage the hardest to reach communities (including those that don't come into the state for help) and to target inactive customers (particularly those on sickness benefits).

Both local partners and central government have huge ambitions for the cities strategy Pathfinders. We want them to push the boundaries of devolution and to provide more and better local opportunities for workless people. DWP continues to encourage all partners to learn from one another and this has been achieved by promoting a learning network, which aims to challenge government, promote best practice and facilitates the sometimes difficult communication challenges between local areas and national governments. This information is available to other cities who are not pathfinders so that they can understand the activity that is going on and take forward any good practices.

We've now seen some progress since 2007 and some of the pathfinders have reported some key areas or themes where they've added value to the UK central government's priorities:

- Firstly they have raised the awareness on *worklessness* as a priority with their local authorities and managed to get additional resources (both financial and staffing);
- there's been an increased a sense of accountability from local partners for achievement of targets, funding and activity;
- a far more effective communication with government departments;
- an improved understanding of national policy and how local activity can complement, not duplicate, activity;

- a greater focus on how services are providing or making a difference in the worst and most deprived areas; and
- it's, finally, provided a focus for what I would call cross-thematic working i.e. working with the health sector, the skills sector and working with employers.

Originally, it was supposed to end in March 2009 but we've now committed to further DWP support to all 15 Pathfinders until March 2011.

However we don't want to wait until that time before extending the principles that we are finding work in those communities. We have developed a new delivery model where the Government will grant additional flexibilities will be given to those pathfinders that demonstrate successful progress against their employment objectives, basically, if they can get more people into work.

Just a word about the flexibilities that we are developing for those areas: we've given a commitment to the cities that we will consult with them over the employment and skills programmes that we are going to purchase in their areas. We are asking them the question "how does this fit in to what's going on in your locality?" to help them both plan how they allocate their own resources and offer them the opportunity to work with us on developing local provision. We will also give them a role in evaluating proposals from private contractors and in ongoing performance management.

Now, some cities will want to go further than this but we will only devolve power to them where we believe it will get more people into work, not just for the sake of it. Where areas can demonstrate that they can get people back into work and they can bring their own local resources to the table, we will develop co-commissioning arrangements with them. We are working towards increasing the influence of those cities over central government policy development and our own commissioning processes.

But for the most committed areas – and I am talking about in perhaps two cities – we want to experiment with a fully devolved model, but we are talking about this happening around 2015 for introduction. We will give those cities a role in letting contracts themselves because we recognise that getting people back into work isn't just about job search. It's about skills, health, drug addiction treatment, childcare and transport. And if local areas can show that they can draw those resources together and be more effective, we will devolve the responsibility for contracting decisions to those cities away from central government.

We've just started to evaluate the City Strategy and activity in the 15 Pathfinders. The aim of the evaluation is: *are these pathfinders suitable models to devolve employment programmes for the most deprived areas and for those groups most disadvantaged in the labour market?*

We've seen that the significant economic downturn and rise in unemployment in the UK has resulted obviously in a reduction in job opportunities and this poses a huge challenge for the cities in terms of their aims and their objectives. What we have found is that in the Pathfinders there is clear support for resourcing employment and skills opportunities. There's evidence of new funding being attracted. There's a raised awareness over the needs of the most disadvantaged across a range of partners and it has provided a link between the employment and skills agenda. But most importantly is the last point. This shared agenda and improved partnership working is seen as helping partners to refocus activity in these difficult economic times in a way that they previously would not have been able to focus. And in Scotland and Wales particularly, there's a political drive to give power to local people and they are using these pathfinders to test that.

There is more information on our website (www.dwp.co.uk), perhaps the organisers can send that round, and this includes a range of information about the pathfinders, their business objectives and how they're involving and consulting with the most disadvantaged communities.

Thank you very much.

A INSERÇÃO COMO MEIO DE AUTONOMIZAÇÃO

FERNANDA RODRIGUES

Coordenadora do Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008 e 2008-2010

Pensando no adiantado da hora, havia aqui três cenários possíveis: o primeiro era não abdicar de toda a apresentação (o que significaria criar aqui um lote muito significativo de inimigos); a segunda seria apresentar só o sumário e depois no intervalo conversaríamos; a que vou adoptar é, de facto, sem abdicar de focar três ou quatro pontos, abreviar em muito, e por isso desculparão. Pode parecer que vão ver um vídeo mas não é, é tão somente uma colecção de diapositivos de que me vou socorrer, para rapidamente deixar alguns apontamentos de reflexão.

Agradeço a oportunidade, por poder estar presente, de acompanhar os trabalhos e, nesse contexto ter podido coligir um punhado de reflexões, que gostaria que considerassem não intemporais mas apátridas, isto é, porque essas reflexões me são sugeridas pela actualidade das políticas de inserção, mas entendo que essas questões contêm a possibilidade de generalização para vários (talvez mesmo muitos) contextos.

Permitam-me que referencie o elenco de tópicos que guiou a minha breve reflexão.

- Autonomia e Necessidades Humanas
- Natureza e Complexidade da (des)inserção
- O Lugar dos Conceitos - vigilância e combate à sua trivialização
- Propostas de Agenda
- As Políticas de Inserção - interrogações
- Profissionalidade(s) Revisitada(s)

Este é o esquema que segui na minha reflexão, tentando num primeiro lugar recolocar a questão da autonomia relativamente à composição e peso nas necessidades humanas. De que é que falamos quando falamos de autonomia neste contexto?

Em segundo lugar, um pequenino *flash* sobre a natureza e a complexidade da inserção, donde também da desinserção.

Em terceiro lugar, qual é o lugar e sentido (s) dos conceitos com que lidamos e, do meu ponto de vista, a vantagem de sermos vigilantes e de combater a sua trivialização.

Propostas de agenda e algumas interrogações mais ou menos (im)pertinentes sobre as políticas de inserção e, finalmente, um breve apontamento sobre os mandatos da(s) profissionalidade(s) face às condições e aos propósitos da inserção.

Muito brevemente e falando de necessidades humanas, continuo a ter para mim como muito elucidativo um trabalho feito já há um tempo significativo (cerca de duas décadas) por dois analistas Ian Gough e Len Doyal. Nesse trabalho ocupam-se de analisar: i) a diferença entre necessidades humanas e preferências (estas derivam da lógica do mercado e não dos indispensáveis às condições de vida) e, ii) a composição e o carácter de universalidade (ou não) das necessidades humanas. Basicamente concluem algo que aqui direi de forma muito simplificada e que, obviamente, não faz jus à profundidade e detalhe do trabalho produzido pelos autores. Nesse trabalho identificam e distinguem dois grandes veios de necessidades humanas: a sobrevivência (que traduzem na capacidade física) e a autonomia, a qual consideram ser a capacidade para deliberar e tomar decisões (participar, para usar uma palavra hoje tão invocada, às vezes em vão...). Estaria tudo muito arrumado e até resolvido se eles não acrescentassem uma outra ideia fundamental (que resultou da investigação que levaram a cabo em contextos diversificados a nível mundial) e essa ideia é de que a existência de uma dessas necessidades implica a existência da outra. Com isto se reconhece às condições de sobrevivência e de autonomia dois ciclos de vida: um ciclo em que cada uma tem de se desenvolver plenamente, mas um segundo ciclo em que a sua existência e desenvolvimento é interdependente da outra. Resumindo: existem em si, na condição de serem concomitantemente promovidas e desenvolvidas. Na minha perspectiva esta leitura sugere colocações interessantes para o trabalho no campo inserção. Desde logo a questão do duplo e simultâneo investimento nas duas dimensões, o que faz com o que, no limite, o êxito numa destas dimensões não é senão um sucesso parcial (se o outra dimensão não se alcançar). Depois ainda por uma outra razão que se prende com o universo das percepções que persistem no campo do reconhecimento das necessidades humanas. Pergunto-me muita vezes o porquê da distinção entre o que consideramos ser as nossas necessidades e o que são as necessidades dos outros. Tomar em mãos esta questão e equacioná-la como parte do do acervo cívico a trabalhar designadamente por aqueles que intervêm nas políticas de inserção parece-me algo crucial.

Segundo ponto: a natureza e a complexidade da (des)inserção. Isto são dados talvez já conhecidos, mas faço uso deles não só pela sua actualidade, mas também porque nem sempre o que já conhecemos está devidamente apropriado, nas nossas práticas profissionais. Permitam-me, então que cite a Professora Manuela Silva que num dado texto de reflexão sobre as questões da desigualdade cita Fitoussi basicamente para dizer: “Hoje, conversar sobre as questões de inserção e da não inserção não é falar de um qualquer problema, é falar do problema.” É falar e descrever as desigualdades e no fundo, digamos, tudo o que se liga com a capacidade ou impossibilidade da transformação social. Um outro analista, muito conhe-

cido entre todos nós (que é o José Madureira Pinto), quando teve que produzir um conjunto de indicadores sobre como é que se poderia olhar para as questões da exclusão social (para influenciar iniciativas de inclusão), diz: “Olhemos em primeiro lugar para o modelo de desenvolvimento e em segundo lugar para o contexto político-ideológico.” Escreve isto em 1999 e quão actual isto está. “A crise dos mecanismos de integração social, a crise dos mecanismos de integração pela família e colectivos de vizinhança, a crise dos mecanismos de integração pela escola” e, do ponto de vista político-ideológico diz: “Atenção, é preciso dar atenção de reflexão sobre o recalçamento e a banalização dos grupos desfavorecidos”, mesmo com todo o trabalho que se vai fazendo. “Atenção também ao arrefecimento generalizado das energias cívicas” e finalmente “à subordinação dos objectivos sociais, objectivos económico-financeiros do curto prazo.” Se mais reflexão nos faltasse para aceder à complexidade do problema da exclusão e aos mandatos de que é feita a construção da inclusão, julgo que este contributo, nos daria elementos muito substantivos para um caderno de encargos face à pobreza e à exclusão

Passo para o terceiro aspecto: os lugares, o lugar dos conceitos, a vigilância e o combate à sua trivialização. E aqui uma pequena brincadeira, desculparão, mas que tem que ver com um *cartoon* já conhecido de muitos de nós mas que, na minha visão nos ajuda a situar o universo conceptual e de acepções de que hoje, de forma mais rigorosa ou mais eufemística, se lança mão para dar nome aos problemas (designadamente ao da exclusão. Trata-se, então de uma reflexão que do fundo do seu cadeirão nos é proporcionada por um idoso, pensando no léxico usado para dar nome à sua situação. No seu desabafo parte da situação de ter sido considerado pobre, mas explicaram-lhe que pobre não era exactamente uma coisa muito simpática de se ser na sociedade (já aqui vimos hoje com vários exemplos). Então passou a ser designado de carenciado. Todavia ser carenciado poderia ser tomado como algo contra si próprio e passou a ser designado de que sofria de privações. Sofrer de privações dava uma má imagem e que preferivelmente deveria ser desprivilegiado, o que alguns acharam que era um exagero e logo substituíram a designação por desfavorecido. E no final deste périplo designativo e talvez pouco substantivo este cidadão conclui dizendo “Ainda não tenho um tostão, mas já tenho um vocabulário formidável.” Julgo que, de facto, é muito significativo que olhemos, mesmo e só ao longo deste seminário e reconheçamos as várias versões com que hoje se vai designando a exclusão e de como cada uma dessas designações pertence a famílias conceptuais e de pensamento que têm consequências diferentes no momento de conceber e implementar medidas e políticas.

Propostas de agenda era um outro tópico de reflexão. Sobre isto vou passar muito rapidamente até pela circunstância de que ou teria algum tempo mais de apresentação ou o que tinha preparado pode ter um sabor demasiado prescritivo. Já falámos dos serviços, falámos das acessibilidades em sentido muito amplo, da relação entre prestações pecuniárias e em espécie e outras, falámos do direito à inserção, falámos do importante papel referencial

da equidade (com tradução em territórios, problemas e grupos). Permitam-me que saliente aqui o terceiro aspecto deste segundo diapositivo e que é da necessidade do cuidar da qualidade do emprego no sector da inserção. Há muitos autores, não sou eu, mas convoquei-os nesta altura, que consideram que este sector poderia ser identificado como o sector do trabalho da Cinderela, com uma diferença (digo eu): é que não raramente não há príncipes à vista... E efectiva é seguramente alguma coisa que tem que nos fazer repensar nas consequências de melhores condições de trabalho para esta área (e não se confunda exclusivamente com recursos financeiros, que apesar de centrais precisam de complementaridades tais como regulação, acompanhamento de retaguarda, e a sempre benquista *accountability*).

Mas hoje, em matéria de inserção, também se coloca a questão de qual é o peso do sector privado e do sector público. Num *cartoon* tem 20 anos (recolhi-o no jornal *The Guardian*) e versava algo que já então muito actual nesse tempo no Reino Unido. Associado a uma imagem onde se via o movimento de passar coisas várias (na forma de ovos) para o sector privado, se deixava a pergunta de se seria muito prudente (tradução literal) de colocar todos os ovos no mesmo cesto. Penso que a Inglaterra já sabe hoje falar de resultados relativamente a este movimento privatista e, penso para mim, que muito provavelmente algumas lições poderiam ser significativas para outros contextos.

Face à visível impossibilidade de levar mais longe algumas das reflexões a que me propus, vou condensar mais duas ou três questões.

Relativamente às interrogações que me inquietam por relação às políticas de inserção, elenquei um conjunto delas e vou-me permitir sublinhar duas ou três. As políticas de inserção julgo que fazem em primeiríssimo lugar um desafio grande: o de se nuclearem em torno dos destinatários (que o mesmo é dizer nas suas culturas e formas de vida) e menos nas rotinas institucionais. Constata-se hoje que estas políticas estão muito preenchidas por uma panóplia procedimental, que nem sempre tem o estatuto que lhe cabe e que é o de serem meios e factores para a mais adequada aplicação dos direitos (não me esqueço que estes implicam também deveres). Ora tem vindo acontecer, não sei com que extensão ou regularidade, que esses meios e factores procedimentais se tornam no campo quase único para que se orienta o trabalho composto e complexo do enfrentamento das situações de pobreza e empobrecimento. Parece urgente reconduzir os procedimentos de gestão ao papel para que teriam sido criados (no próprio entendimento do autorizado Weber), isto é, para serem os facilitadores (vigilantes, mas justos) das funções essenciais das garantias de cidadania.

Passando a uma última interrogação que me preocupa é o do lugar, estatuto e capacidade de lidar com as recaídas nos públicos de comprovada vulnerabilidade. É um tema sensível por várias razões, das quais salientarei apenas duas: i) o ambiente politicamente hostil (vindo de variadas alas, mas seguramente das mais conservadoras e estado-fóbicas)

a medidas, designadamente às de manutenção de rendimento e, ii) porque existe um exacerbamento quanto à urgência de contabilizar as saídas das medidas. Julgo que não podemos dizer que a inserção lida com problemas resilientes, intergeracionais, de cidadãos desencorajados e de instituições pobremente munidas e, ao mesmo tempo, esperarmos que tudo isto se vença com iniciativas de curto prazo, de escasso investimento de recursos e de pobre consciência social (como ainda hoje é o caso da designada família dos países do Sul da Europa). Vou passar ao último, porque falamos hoje muito de políticas integradas e usamos às vezes indistintamente dois termos para falarmos de medidas ajustadas e de medidas justas. E ultimamente ouvimos até falar muito mais de medidas ajustadas do que justas. É bom sabermos que mais uma vez isto corresponde a concepções diferentes. Enquanto que as medidas ajustadas falam do enquadramento e da orgânica dessas medidas, e quem dera que elas estejam bem enquadradas, mas quando lhes aplicamos a adjectivação de justas, estamos a falar de outra coisa. Estamos a falar da sua adequação e da relação que elas têm que ter no cumprimento da justiça social, depois necessariamente articulando-se aos vários níveis como ali está dito.

Também gosto muito deste *cartoon* porque ele nos dá a ideia da panóplia de campos que preenche o campo da inserção e diz uma outra coisa, comentam aqueles ratinhos um para o outro: é que o esvaziamento de qualquer daquelas dimensões significa o esvaziamento de qualquer uma das outras, isto é, não temos a possibilidade neste campo de escolher, nem que seja por momentos, ser mais justos do ponto de vista de uma dimensão do que as outras, o que torna e dá a este campo uma complexidade que todos seguramente conhecem.

Ainda tenho um outro *cartoon*, está bem? Portanto, relativamente à questão da profissionalidade, uma pequenina nota, não vale a pena nem sequer olharem para aquilo, mas a nota é a seguinte: ao mesmo tempo que tudo isto está a mudar, está a mudar também o carácter da profissionalidade das pessoas que intervêm nesta área. E isto significa, significa provavelmente um conjunto de desafios que muitas pessoas conhecem. E colocava sobretudo esses desafios mais neste segundo *slide*. Em primeiro lugar, como é que profissionais que se formaram, que se constituíram e que se vêem a si próprios com uma determinada identidade, hoje são chamados, digamos, a uma diversidade tão grande de intervenções. Dizem alguns autores que muitas das profissões sociais são hoje das profissões que mais relações mantêm, por exemplo, com as políticas económicas e com o investimento nessa área. Então, há aqui um matiz de coisas muito significativo. Em segundo lugar, nunca como neste tempo houve tanta relação entre profissionais e voluntários. Sabemos que esta é uma relação desejável, mas é uma relação que tem em permanência de ser trabalhada. Também os profissionais entre profissionais. Há hoje, digamos, uma fragmentação dentro do campo das profissões sociais.

Vou terminar com uma última referência e que é de um livro muito interessante que vivamente lhes recomendo como leitura e que se chama *The Needs of Strangers*, da autoria de

um conhecido escritor inglês Michael Ignatieff. Diz ele a dado passo da sua prosa em tão lamentoso: “que triste sina a nossa que desde que nascemos até que morremos o critério de aferição das nossas necessidades é feita por médicos, por assistentes sociais, por directores de escola, entre outros” (tradução livre) reflexão como uma profunda exigência para todos os que trabalham hoje na área do cumprimento justo das necessidades humanas.

Conforme se pode ver na última imagem que projecto, não chega termos serviços que se anunciam como sendo de “entrada livre”, é cada vez mais necessário identificar e levar em conta a pluralidades das dimensões de que depende a plenitude das necessidades humanas.

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

EDMUNDO MARTINHO

Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção

Chegados ao fim desta jornada de trabalho queria, naturalmente, agradecer a presença de todas e de todos, permitindo-me um agradecimento especial aos nossos oradores que contribuíram para dar brilho a esta sessão e, de alguma forma, com esse brilho também iluminando o nosso caminho.

Dizer que, em relação a uma das últimas questões que foi aqui colocada e que veio muito a propósito de algumas das coisas que tratámos durante a manhã, quando falamos de processos de inserção e de programas de inserção e de modelos de inserção, falamos, provavelmente, do trabalho mais difícil das áreas sociais e temos consciência que para muitas destas pessoas são percursos muito longos de autonomização.

Há pessoas, como dizia, que estão na prestação desde a primeira hora. Isso quer dizer, fundamentalmente, que provavelmente não conseguimos ainda encontrar com essas pessoas as melhores soluções, mas não pode levar-nos nem a desistir, nem a descreer da capacidade da prestação.

Temos hoje uma prestação que não tem limites de tempo na sua utilização, não tem limites de tempo, exactamente porque há essa consciência, desde a primeira hora, de que estamos perante processos de afastamento muito prolongado, muito duro, daquela que é a convivência normal em termos da nossa sociedade e da comunidade e que, portanto, estes processos são em si próprios, lentos. Temos pressa de ajudar as pessoas a cumprir o tal direito de sair, mas não temos pressa de que as pessoas saiam. É preciso é que quando isso acontecer, o façam dentro do que podem ser as melhores condições para evitar o regresso. Isso é o mais importante.

Este trabalho que tem vindo a ser feito com os protocolos tem-nos permitido dizer que de facto há famílias para quem é rápida a saída e só assim se justifica, por exemplo, a média que anda em volta dos 24 meses de manutenção na prestação. Mas há famílias para quem este trabalho é muito mais lento e tenhamos a consciência que quanto menos beneficiários tivermos, seguramente que estaremos a trabalhar com aqueles para quem a saída é mais difícil, para quem as oportunidades de trabalho serão sempre mais escassas e para quem a qualificação e requalificação é mais difícil.

Há pouco foi falada a questão da geracionalidade desta pobreza ou da manutenção nesta prestação, mas há uma obrigação que temos. Se não temos obrigação de fazer sair as pessoas rapidamente da prestação, há uma, no entanto, que temos: sempre que haja crianças envolvidas, que esteja aí a prioridade do nosso trabalho. Para quê? Para evitar que quando estas crianças chegarem à idade adulta sejam os novos titulares desta prestação. A obrigação que temos é a de priorizar, priorizar, priorizar!

Este é um trabalho essencial do ponto de vista de quem tem de lidar com as questões da inserção social. Sabemos que não teremos sucesso em todas as circunstâncias. Saibamos escolher aqueles que devem ser prioritários na perspectiva do combate a esta reprodução geracional e do combate a esta fragilidade que pode transformar as nossas crianças em adultos excessivamente dependentes do apoio social e do apoio público. É esse o compromisso que temos que ter e essa obrigação que temos que ser capazes de cumprir.

Mais uma vez, os meus agradecimentos pela vossa presença, um agradecimento muito especial também aos beneficiários que aqui estiveram, e uma saudação particular aos subscritores do Manifesto que estão a dar um primeiro passo pioneiro em Portugal e que, seguramente, nos ajudará muito a fazer melhor o nosso trabalho.

Muito obrigado e bem hajam pelo vosso esforço.



PEDRO MARQUES

Secretário de Estado da Segurança Social

Caros membros da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção, mas também, e sobretudo, caros membros desta comunidade, ao fim e ao cabo de trabalhadores e beneficiários da prestação, que ao longo do dia estiveram connosco.

Breves minutos para, também eu, cumprimentar e agradecer aos nossos oradores pelas suas intervenções e testemunhos, agradecer à Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção pela iniciativa, e ao Instituto de Segurança Social, que criou as condições de natureza mais logística para a organização deste evento e para que ele pudesse ser um sucesso como, do meu ponto de vista, já foi. Cumprimentar também, de forma muito especial os membros do novo Fórum de Beneficiários e Antigos Beneficiários, os subscritores do Manifesto ainda presentes e, depois destes cumprimentos iniciais, dizer-vos que acho que este Seminário já foi uma oportunidade ganha.

Quando trocámos impressões com o Presidente da Comissão Nacional do RSI, este era, no nosso ponto de vista, um momento muito oportuno para reflectirmos, mas também para reafirmarmos, o compromisso de nós todos, sistema de Segurança Social e responsáveis políticos, em relação a esta medida, ao Rendimento Social de Inserção.

Porventura será assim em todos os países. Mas em Portugal em particular, parece que temos que estar, regularmente, a reafirmar o nosso empenhamento político e social com esta prestação, porque parece por vezes haver dúvidas, por parte de alguns agentes sociais mas também por parte de muitos agentes políticos, quanto à centralidade e quanto à adequação desta prestação.

Do meu ponto de vista, com tudo aquilo que foi, por um lado, a Recomendação da Comissão Europeia aprovada há cerca de um ano atrás, e com aquilo que vem aí, que é a preparação do Ano Europeu de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, com a situação social e económica que enfrentamos hoje em dia, este era, efectivamente, o momento certo para reafirmarmos a centralidade da reflexão, mas também da acção e sobretudo da acção em favor dos mais excluídos socialmente e dos mais afastados do mercado de trabalho.

E este era também o momento adequado, este é também o momento adequado, para este trabalho que hoje aqui desenvolvemos; e por isso esta foi uma aposta ganha, porque este é um momento que sucede um esforço, eu diria, quase ciclópico, da parte de agentes públicos, mas também de agentes parceiros da sociedade civil em torno desta prestação.

Julgo que vale a pena recordar que agora, temos mais de 80 por cento das famílias do RSI com plano de inserção contratualizado. Vale a pena dizer também que estamos hoje a pagar as primeiras prestações do RSI em 60 dias. Recordar isto, que hoje já aqui foi afir-

mado, que há quatro anos estávamos a pagar em seis meses e nalguns distritos demorávamos mais de um ano a pagar a primeira prestação. Hoje, estamos a pagar, em média, em 60 dias a primeira prestação de RSI e isto não é só um número. Isto é, significa que uma prestação que é uma prestação de combate à pobreza extrema em situações que na maior parte dos casos são de ausência total ou quase total de rendimentos, é uma prestação que agora é paga muito mais próximo do momento de ausência de rendimentos e não seis meses ou às vezes um ano depois dessa ausência de rendimentos se verificar.

E este é também o momento em que atingimos, no final do ano passado, um número que eu diria significativo, numa outra questão que trespassa sempre o nosso pensamento quando falamos de RSI, que é a questão da fraude. O esforço que se fez a este nível, foi significativo. Em vez de falar da fraude, agiu-se sobre as eventuais situações de fraude e no ano de 2008 completámos um esforço, através das equipas de fiscalização do Instituto, que mais que duplicou, em relação a 2004, o número de acções de fiscalização. Portanto, o aumento é superior a cem por cento na fiscalização no âmbito desta prestação. Nesta, como noutras prestações, porque nós não andamos atrás dos beneficiários do RSI em particular, nem andamos aqui a caçar ilegalidades, não é nada disso. Aumentámos muito a fiscalização no subsídio de doença, no RSI, no subsídio de desemprego, na evasão contributiva, concretizando uma estratégia de legitimação do nosso sistema de protecção social em geral e das prestações em particular.

Este foi um esforço, eu diria, quase brutal, de técnicos do Instituto de Segurança Social mas também de técnicos, de trabalhadores de muitas instituições parceiras no âmbito desta prestação que eu, aliás, queria aproveitar para agradecer, uma vez mais. Tem sido realmente um esforço impressionante, os seus resultados são, do meu ponto de vista impressionantes, e é a Vós que esse esforço se deve e quem os seus resultados podem ser assacados positivamente.

Este é também o momento adequado para esta reflexão se ter produzido. Para que todos nós pudéssemos conhecer, de viva voz, uma nova e actualizada e melhorada avaliação da eficácia e da eficiência da prestação, feita por um dos investigadores mais reputados em Portugal na área das políticas sociais e na área de políticas como as de prestações sociais, em particular, o rendimento mínimo. Trata-se de um investigador que há muitos anos acompanha esta prestação e que novamente nos deixou sinais claros sobre a eficácia e eficiência muito positiva do Rendimento Social de Inserção em Portugal, em particular na sua dimensão relativa às transferências de rendimentos.

Este é também o momento adequado, do meu ponto de vista, foi um momento adequado de reflexão, porque hoje constituiu-se aqui, formalmente, aquilo que vai ser seguramente um instrumento muito importante para a própria conceptualização deste instrumento e de outros instrumentos de natureza análoga. O passo que hoje foi dado com a constituição do Fórum e a forma como formos capazes, no âmbito da Comissão Nacional de RSI, mas tam-

bém os decisores políticos, de aproveitar a experiência e as ideias dos membros deste Fórum de Beneficiários para a reconceptualização dos instrumentos, é qualquer coisa de não só inovador do ponto de vista europeu, como qualquer coisa de muito positivo e que penso poderá fazer caminho a outros níveis no âmbito das políticas sociais. Ainda hoje, o responsável da Comissão Europeia que esteve connosco, o Senhor Vignon, nos dizia que pretendia acompanhar com muito detalhe os resultados deste trabalho e que consideraria pelo menos a ideia em si, como uma boa prática ao nível europeu e que nos estimulava muito, como país, para continuarmos nesta senda de inovação e de liderança em relação a prestações como esta.

E portanto, julgo que temos agora a obrigação, de aproveitar esta coragem e esta capacidade de avançar dos membros deste Fórum e transformarmos estes membros e estas pessoas, como parte integrante da nossa capacidade de melhorar continuamente o trabalho na área do Rendimento Social de Inserção.

Esse é também o propósito e é, de algum modo, o compromisso que vos posso deixar. Este é também o momento adequado para convocar, toda esta comunidade que de forma directa ou indirecta trabalha no Rendimento Social de Inserção, para aprofundarmos a nossa eficácia, precisamente na tal dimensão da inserção. Os resultados do ponto de vista quantitativo alargaram-se muito, de forma muito significativa, mas como o Presidente da Comissão Nacional disse, nomeadamente esta manhã, há aqui uma dimensão qualitativa de profundidade de resultados do nosso trabalho na área de inserção que podemos e devemos tentar melhorar e que devemos, sobretudo, tentar centrar sempre a nossa acção também para a capacidade de produzir resultados.

Agora, como foi dito aqui há pouco, novamente pelo Edmundo Martinho, inserção não é desespero nenhum para retirar pessoas da prestação a correr, nem para que regressem ao trabalho de forma rápida e de forma desestruturada, porque depois as pessoas regressam à prestação em pouco tempo. Não é de, todo isso, que está aqui em causa. É construir um processo com as famílias, um processo adequado.

Aquela imagem, de há pouco, da incapacidade que alguns dos beneficiários poderiam ter de entrar por aquela porta, é uma boa imagem. O processo não pode ser obviamente assim; nenhuma precipitação dará resultados no RSI e inserção não é só inserção no mercado de trabalho e inserção profissional. Inserção é inserção social, é uma aposta forte nas qualificações; o Edmundo Martinho falava há pouco, nas crianças e jovens e na não perpetuação destes ciclos de exclusão social. Eu diria que, também nas gerações de população em idade activa que estão no RSI, nós temos a obrigação de os ter todos, ou envolvidos em processos de inserção já em mercado de trabalho ou se possível na fase anterior, sempre em processo de reforço e melhoria e actualização das suas qualificações. A dimensão das qualificações dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção é, seguramente, uma das dimensões prioritárias porque são instrumentos que estamos a dar a estes beneficiários para as oportunidades que venham a surgir um pouco mais à frente.

A inserção social é, portanto, muito mais do que só regresso ao mercado trabalho e, sobretudo, não é regresso precipitado ao mercado de trabalho e a qualquer custo, porque não dará resultados a longo prazo e resultados estruturais. Mas, efectivamente, apostar na qualidade e na eficácia e na produção de resultados, no acompanhamento e no apoio a estas famílias é qualquer coisa que nos deve nortear.

Eu passei a maior parte do tempo deste seminário convosco. Tenho procurado fazê-lo quando debatemos este tema; outros também, mas este, em particular, porque esta é matéria que me é particularmente cara.

Passamos muito tempo no debate político - e penso que sabem isso, acompanham seguramente, nomeadamente pela comunicação social - passamos muito tempo no debate político a ouvir contestar esta prestação, como forma de apelar a populismos que estão às vezes dentro de alguns dos nossos cidadãos. Eu, por aí não vou, e acho que nesta sala ninguém vai e por isso é que me dá um prazer particular poder apresentar resultados, seguramente com o Instituto de Segurança Social, resultados importantes nesta prestação, apresentar resultados aos portugueses, como o temos feito, mas dizer que... bom, esta prestação tem um espaço central no quadro das nossas políticas sociais; e connosco, e do nosso ponto de vista, deve continuar a ter esse espaço central.

O meu apelo, de algum modo, é portanto que, perante a situação em que estamos agora, em que o papel do RSI será convocado de forma reforçada - estou convencido disso - que haja sempre, e que nos norteie sempre, a procura de mais qualidade, de mais eficácia no nosso trabalho pela inserção dos beneficiários, mas que não percamos de vista aquilo que de bom traz a dimensão das transferências de rendimento, a dimensão do apoio do rendimento básico de cidadania que está associado a esta prestação.

Tivemos hoje muitas razões para acreditar que esta prestação tem que continuar a ser um dos direitos sociais mais importantes no quadro do nosso *framework* de políticas sociais, tem que continuar a ser um dos direitos sociais mais importantes dos portugueses.

Seria desejável que os portugueses não precisassem deste direito. Mas, enquanto precisarem, ele estará cá, ele estará cá para evitar, para anular, as situações de pobreza mais severas, as situações de pobreza mais intensa.

Agradeço-vos muito a vossa atenção, a forma como tantas centenas de pessoas, estiveram até ao fim dos trabalhos e os meus parabéns à Comissão Nacional pelo trabalho desenvolvido.

Muito obrigado.

A close-up, sepia-toned photograph of a person's face. The person has a prosthetic eye in their right eye socket. The prosthetic is a dark, circular, textured object with a small opening in the center. The person's natural eye is visible in the lower right corner, looking towards the camera. The skin is wrinkled, and the overall mood is somber and contemplative.

RSI
UM DIREITO
À INTEGRAÇÃO
SOCIAL

TESTEMUNHO
DE UM BENEFICIÁRIO

TESTEMUNHO DE UM BENEFICIÁRIO

No passado dia 16 de Março, tive a felicidade imensa, de participar no *Seminário Europeu “RSI UM DIREITO À INTEGRAÇÃO SOCIAL”* organizado pela Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção, que decorreu no Centro de Congressos de Lisboa.

Coube ao *Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social*, como anfitrião do evento as honras de abertura dos trabalhos; e fê-lo na tónica do direito de cidadania no acesso à prestação, mas também na dignidade que esta medida social tem por missão conferir aos mais desprotegidos, tendo por finalidade a integração social, que, (a meu ver) já antes se deparava com vários enguiços, agora é uma montanha de dificuldades, por força da crise social e económica global.

A ordem de trabalhos prosseguiu, com a intervenção do painel de oradores e o relato de experiências diversificadas nos países europeus (*França, Bélgica; Reino Unido*), onde foram implementadas medidas de protecção social, afectas aos subsistemas de Segurança Social, dos relatos e estatísticas apresentadas pelos oradores convidados, fiquei com a sensação de que o nosso Rendimento Social de Inserção é mais abrangente e mais sensível à dignidade dos beneficiários, os outros e desculpem-me a redundância pareceram-me uma versão minimalista do nosso subsídio de desemprego, é que são tantos os entraves no acesso que duvido que consiga chegar à franja populacional que mais necessita. O *Dr. Carlos Farinha Rodrigues*, (Professor do Instituto Superior de Economia e Gestão), abordou o tema “O Impacto do RSI na Distribuição do Rendimento e Exclusão”, mas quem me foi grato ouvir, foi a *Dr.ª Fernanda Rodrigues* (Coordenadora do Plano Nacional de Acção para a Inclusão) que deleitou o auditório com a inteligência e a profundidade da sua oratória fácil e cativante, desenvolvendo o tema:” A inserção como meio de autonomização”

Na sua intervenção o Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção (*Dr. Edmundo Martinho*) aludiu com especial ênfase à estigmatização de que têm sido alvo por parte de alguns sectores da nossa sociedade os beneficiários do RSI; é um facto que ao longo destes doze anos de RMG/RSI, os beneficiários têm sido os bodes expiatórios das dificuldades do país, e a solução é mágica e sempre a mesma, “*acabe-se com o Rendimento Social de Inserção, e o país fica com as contas públicas em dia*”, por este andar, não me admira que um dia destes os telejornais abram as respectivas edições com a notícia de que: “*A PJ descobriu que as fraudes dos bancos BPN e BPP foram afinal cometidas por beneficiários do RSI, ou que o “aquecimento global é da nossa exclusiva responsabilidade*”; por favor não batam mais no ceguinho!

Na minha perspectiva o ponto alto do Seminário foi o anúncio do **MANIFESTO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM FORUM DE BENEFICIÁRIOS DO RSI**, com os convidados

estrangeiros a não se inibirem de manifestar a sua admiração, pela novidade e maturidade dos princípios que norteiam o fórum, de um direito de cidadania no acesso à prestação, passou-se para “um direito à Integração Social”, porque não queremos que a medida se eternize, queremos *dar o salto*, temos o direito à dignidade, ou seja, queremos sair do RSI, com uma autonomia sustentável, não o eterno remendo, o que temos tido até aqui, têm sido políticas de Integração Social, impostas por decreto.

Espero sinceramente que esta iniciativa, sirva para desmistificar a ideia preconcebida de que somos “*à priori*” uns inúteis, que não queremos participar na construção de uma sociedade mais justa, mais próspera e mais digna e que o facto de alguém beneficiar do apoio pecuniário da prestação, não seja por si só um factor de acomodação, porque a prestação em si é um paliativo, a dignidade é algo muito mais profundo. Que a sociedade olhe para nós, e nos veja como seres com direito à dignidade, independentemente dos pressupostos que a cada um de nós conduziu a esta situação, que dada a actual conjuntura socioeconómica, é passível de relativizar os valores que nos identificam como sociedade solidária e nos façam alhear dos outros, ninguém está livre de precisar de apoio, como nos ensinou Ortega, “...*O Homem é sempre ele, e a sua circunstância...*”

Ser cidadão é uma inerência resultante do «Contrato Social», mas a cidadania participativa de que tanto se fala, é acima de quaisquer definições um estado de espírito.

Antes de terminar esta crónica, é de elementar justiça, agradecer a todos quantos tornaram possível a minha ida ao Seminário Europeu.

A Todos, o meu sincero Muito Obrigado.

Fernando A. V. Alves
NLI de Macedo de Cavaleiros – Cdist de Bragança

A close-up, sepia-toned photograph of a person's face. The person has a prosthetic eye in their right eye, which is a dark, circular, textured object. The person's left eye is visible, looking towards the camera. The person's hand is visible, with fingers resting near the eye. The overall mood is somber and contemplative.

RSI
**UM DIREITO
À INTEGRAÇÃO
SOCIAL**

FOTOGRAFIAS



• **Edmundo Martinho**
Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção



• **José António Vieira da Silva**
Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social



• **Madalena Quiala** *Fórum de beneficiários e ex-beneficiários do RSI*



- **Amana Ferro** Rede Europeia Anti-Pobreza
- **Jérôme Vignon**
Director da Protecção Social e
Integração Social na Comissão Europeia
- **Jos Berghman** Universidade Católica de Leuven (Bélgica)



- **Edmundo Martinho**
Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção
- **Carlos Farinha Rodrigues**
Professor no Instituto Superior de Economia e Gestão



- **Fernanda Rodrigues**
Coordenadora do Plano Nacional de Acção para a Inclusão
- **Sofia Peixoto**
Equipa Técnica com Protocolo de RSI
Associação Baptista Shalom (Portugal)
- **Brigitte Bernex**
Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais,
da Família, da Solidariedade e da Cidade (França)
- **Luisa Guimarães**
Representante de Portugal no Comité de Protecção Social
- **Joseé Coris**
Unidade de Política Anti-Pobreza - Serviço Público Federal
de Programação, Integração Social, Luta Contra a Pobreza
e Economia Social (Bélgica)
- **Boyd Wood** Departamento de Trabalho e Pensões (Reino Unido)



• Pedro Marques *Secretário de Estado da Segurança Social*

A close-up, sepia-toned photograph of a person's face. Their eyes are closed, and their hands are pressed against their face, covering their eyes. The lighting is soft, highlighting the texture of the skin and the contours of the face.

RSI
UM DIREITO
À INTEGRAÇÃO
SOCIAL

DADOS ESTATÍSTICOS

1º SEMESTRE DE 2009

A informação estatística aqui contemplada foi extraída em Junho de 2009 do Sistema Estatístico da Segurança Social.

Gráfico 1 – Requerimentos: Volume processual – nacional

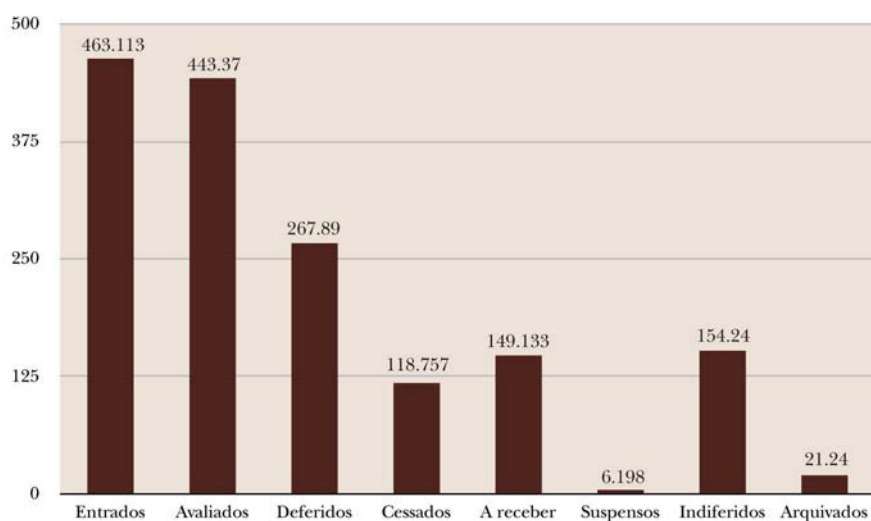


Gráfico 2 – Caracterização etária dos beneficiários RSI – nacional

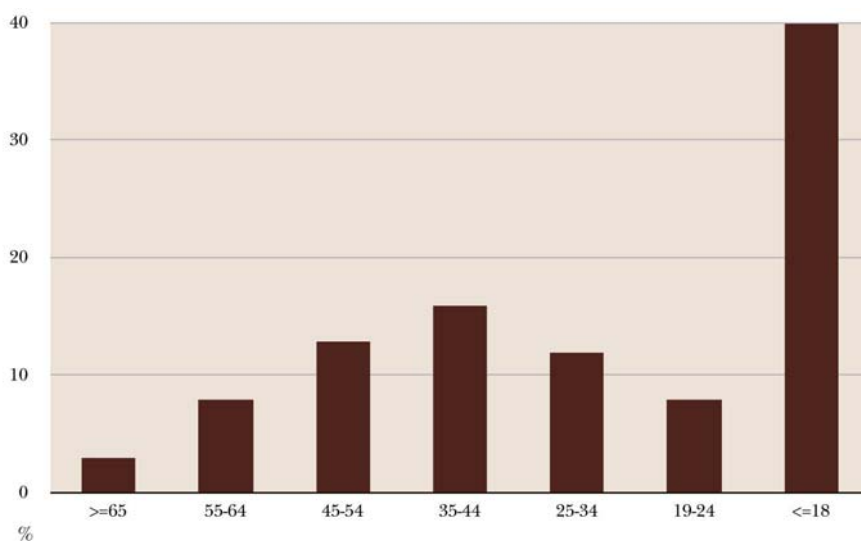
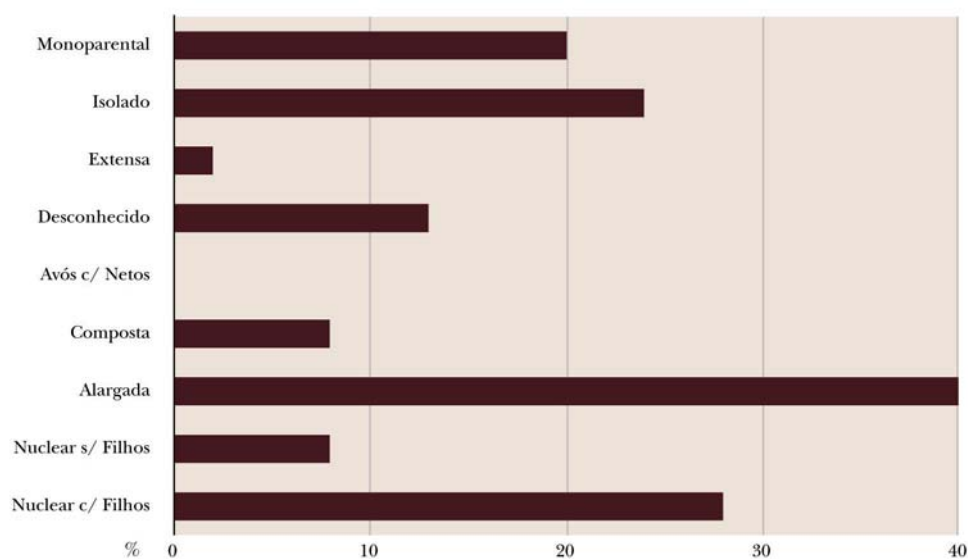


Gráfico 3 – Tipologia dos agregados familiares beneficiários do RSI – nacional



Quadro 1 – Acordos de inserção assinados e beneficiários abrangidos pelos acordos assinados, por distrito e Regiões Autónomas

	Processos Deferidos não Cessados	N.º de acordos de Inserção assinados	% de Acordos assinados nos Processos Deferidos n/ Cessados	N.º de Beneficiários Abrangidos nos Acordos de Inserção
Aveiro	4.586	4.386	96	11.693
Beja	2.734	2.793	102	6.836
Braga	7.896	9.193	116	24.920
Bragança	731	714	98	1.742
Castelo Branco	1.877	1.818	97	4.461
Coimbra	4.884	5.138	105	11.944
Évora	1.964	1.829	93	5.179
Faro	5.500	4.890	89	13.826
Guarda	1.972	1.867	95	4.736
Leiria	2.923	2.904	99	6.786
Lisboa	24.289	16.082	66	39.112
Portalegre	1.925	1.796	93	4.713
Porto	55.233	40.181	73	93.963
Santarém	3.272	3.324	102	8.697
Setúbal	8.930	7.518	84	20.367
Viana do Castelo	2.049	2.006	98	5.106
Vila Real	3.514	3.116	89	7.682
Viseu	6.317	6.682	106	16.227
R.A. Madeira	2.957	n.d.	n.d.	n.d.
R.A. Açores	5.580	n.d.	n.d.	n.d.
Total	149.133	116.237	78	287.990

Gráfico 4 – Idade dos beneficiários RSI a frequentar acções de inserção – nacional

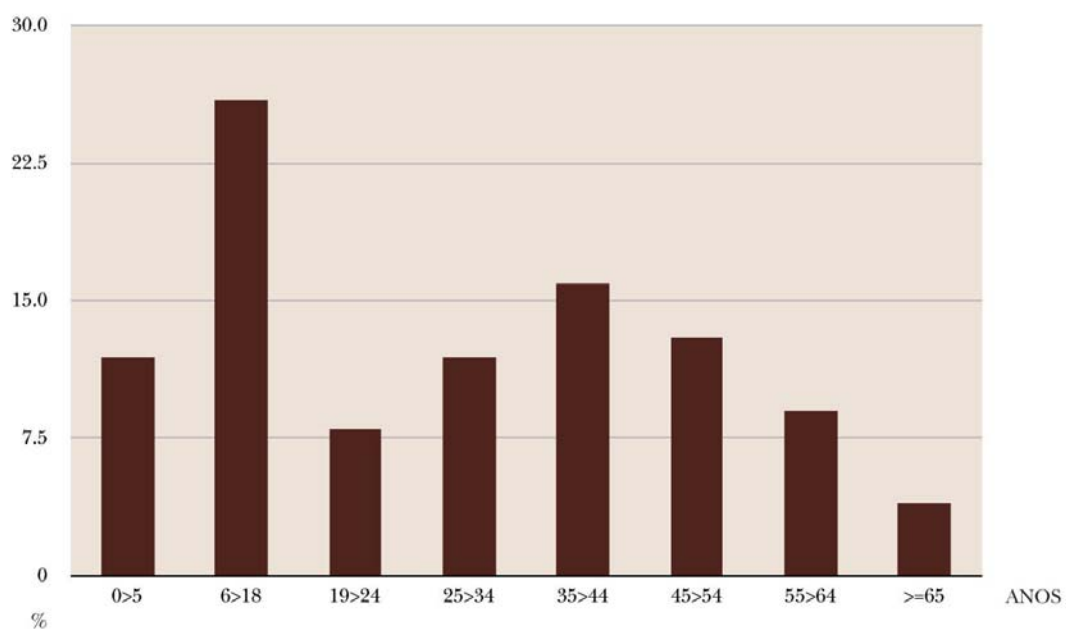


Gráfico 5 – Beneficiários RSI por sexo a frequentar acções de inserção – nacional

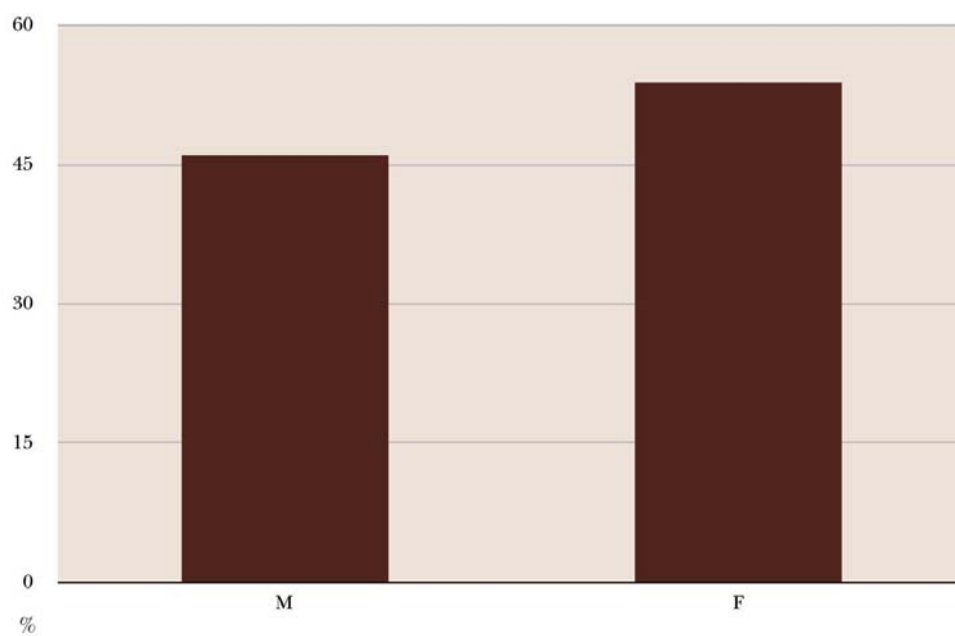


Gráfico 6 – Acções de inserção frequentadas, por áreas de inserção – nacional

