

RENDIMENTO MÍNIMO ADEQUADO NA UNIÃO EUROPEIA



Explicativo EAPN #2



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

RENDIMENTO MÍNIMO ADEQUADO NA UNIÃO EUROPEIA

EXPLICATIVO EAPN #2



Esta publicação conta com o apoio do Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social (PROGRESS, 2007-2013).

Este programa é gerido pela Direção Geral da EMPL da Comissão Europeia. Foi estabelecido com o propósito de apoiar financeiramente a implementação dos objetivos da União Europeia na área do emprego e dos assuntos sociais, conforme foi definido na Agenda Social, contribuindo assim para a realização das metas previstas nesta área pela Estratégia de Lisboa.

O programa, com uma duração de sete anos, é direcionado a todas as partes interessadas com capacidade de ajudar no desenvolvimento de legislação e de políticas adequadas e eficazes, seja nos 27 Estados-Membros, na EFTA/EEE, ou em países candidatos e pré-candidatos.

A missão do PROGRESS consiste em reforçar o contributo da UE no sentido de compromisso dos Estados Membros. O PROGRESS terá um papel central em:

- *Contribuir com análises e conselhos sobre as políticas que devem ser adotadas nas áreas abrangidas pelo programa;*
- *Monitorizar e fornecer informações sobre a implementação de políticas e de legislação nas áreas abrangidas pelo programa;*
- *Promover a partilha de políticas, de conhecimento e de apoio entre Estados-Membros no que toca aos objetivos e às prioridades da UE, e*
- *Difundir as opiniões das partes interessadas e da sociedade em geral.*

Para mais informações, por favor consulte: <http://ec.europa.eu/progress>

A informação contida nesta publicação não reflete necessariamente as posições e/ou opiniões da Comissão Europeia.

Este é a segunda de uma série de brochuras da EAPN designadas Explicativos, que se propõem clarificar questões chave, que são prioridades no discurso europeu sobre pobreza, numa linguagem simples e acessível. Destinam-se essencialmente a profissionais que trabalham em organizações da sociedade civil, mas também a qualquer pessoa que esteja interessada e envolvida no combate à pobreza e à exclusão social na UE. Esta série de Explicativos faz parte das atividades de sensibilização da EAPN no âmbito de 2010 – Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social.

©Fotografias:

Capa: Participante no 8º Encontro Europeu de Pessoas em Situação de Pobreza, 2009 ©Rebecca Lee; As coisas têm preço, os homens têm dignidade, ©Sérgio Aires; 17 de outubro 2008, Bruxelas, ©Rebecca Lee; Mãe e bebé na AG da EAPN em Viena, 2009; ©EAPN Áustria. P.6: Família, 26 de abril 2009, ©Seer Snively. P.9: Rir e dançar, 5 de agosto 2008, ©Holly Fisher. P.10: Homem com microfone, Helsínquia 2006, EAPN Finlândia. Mãe e bebé na AG da EAPN em Viena, ©EAPN Áustria; Mulheres na AG da EAPN em Viena, ©EAPN Áustria. P.12: David and Ash love each other, 29 junho 2009, ©Seer Snively. P.13: Esquisse de la précarité, ©EAPN França. P.14: Homem na cadeira de rodas, ©Comissão Europeia. P.15: Porque sou eu, eu e não tu, ©Sérgio Aires. P.18: Heraanleg scheldekaainen, ©Raymond Clément. P.20: Explosions, Original artwork by Merrick Brown, julho 2008, ©Merrick Brown. P.23: Let's play, ©Emanuel Batalha. P.25: As coisas têm preço, os homens têm dignidade, ©Sérgio Aires. P.33: Panier bio, 25 março 2006, ©Jalb. P.37: Complemento Solitário para Idosos, ©Sérgio Aires. P. 38: Sábados, ©Sérgio Aires. P.45: 17 de outubro 2008, Bruxelas, ©Rebecca Lee. P.46: Quimeras, ©Sérgio Aires. Contra-capas: Quimeras, ©Sérgio Aires.

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK
RÉSEAU EUROPÉEN DES ASSOCIATIONS DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

SQUARE DE MEEÛS, 18 – 1050 BRUSSELS
TEL : 0032 2 226 58 50 – FAX : 0032 2 226 58 69
Email : team@eapn.eu

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
1. DE QUE ESTAMOS A FALAR? DEFINIÇÕES, BASE LEGAL E REALIDADES	11
1.1 Definições.....	11
1.2 A abordagem das organizações de luta contra a pobreza relativamente à adequação.....	14
2. A REALIDADE DA (IN)ADEQUAÇÃO	17
2.1 O que dizem as pessoas	17
2.2 Os factos.....	18
A maioria dos sistemas de rendimento mínimo não retira as pessoas da pobreza	18
De que forma são os valores do rendimento mínimo calculados e atualizados?	20
O “não-recurso” e a “proteção insuficiente”	23
3. CALCULAR A ADEQUAÇÃO	27
3.1 Indicadores de privação material: uma abordagem estatística da UE sobre condições de vida inadequadas	27
O que é considerado necessário para uma vida digna.....	28
Os dois novos indicadores.....	28
Vantagens e desvantagens da abordagem	30
3.2 Um orçamento mínimo normalizado para uma vida decente no Reino Unido	31

3.3 Um modelo de “cabaz de consumo” baseado na experiência das pessoas que vivem em situação de pobreza.....	33
3.4 Usar um orçamento de referência como modelo para a elaboração de políticas: o exemplo sueco.....	35
4. VIAS PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O EXEMPLO DOS SISTEMAS DE PENSÕES	37
5. A ADEQUAÇÃO DO RENDIMENTO MÍNIMO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS ATUAIS – EXEMPLOS DE REFORMAS NACIONAIS.....	39
5.1 A criação do “Revenu de Solidarité Active” (rSa) [Rendimento Solidário Ativo] em França: Implementação da estratégia de inclusão ativa	39
5.2 Áustria: uma nova lei de verificação de recursos (means-tested) para o rendimento mínimo	41
5.3 Finlândia: A reforma das pensões e prestações em 2011	43
5.4 Bélgica: uma ferramenta de planificação global contra a pobreza.....	44
CONCLUSÃO	46
ANEXOS.....	47
Anexo 1: Rendimento líquido dos beneficiários da assistência social (2006)..	47
Anexo 2: Principais conclusões e sugestões do relatório europeu de 2009 dos peritos independentes sobre o rendimento mínimo	48
Anexo 3: Principais documentos e projetos relacionados com o rendimento mínimo	51



O que é o rendimento mínimo?

“Rendimento Mínimo” é o termo geralmente utilizado para descrever o pagamento feito pelo Estado que atribui um “rendimento de segurança” às pessoas que não podem trabalhar ou não têm acesso a um trabalho digno. Este “rendimento de último recurso” ou ajuda social é um direito social e um dos pilares do Estado-providência, bem como uma base social para assegurar o direito a uma vida digna para todos. Estes sistemas nacionais existem atualmente em quase todos os países da UE (exceto na Hungria, Itália e Grécia) e os países AELC - EFTA (exceto a Noruega).

Apesar das características dos sistemas de rendimento mínimo variarem muito de país para país, uma coisa é certa: **os sistemas de “rendimento mínimo” não são suficientes para retirar as pessoas da pobreza**, não se destinam às necessidades reais das pessoas nem lhes permitem participar nas suas comunidades ou sociedades a um nível igualitário. Além disso, os sistemas de rendimento mínimo enfrentam atualmente várias ameaças: os preços em ascensão exercem pressão no poder de compra, as políticas de ativação do mercado de trabalho estão a tornar cada vez mais difícil a atribuição de prestações sociais; os beneficiários do rendimento mínimo são cada vez mais rotulados de preguiçosos e estigmatizados por receberem esta prestação.

O direito a um rendimento mínimo **adequado** é portanto uma exigência essencial do movimento de luta contra a pobreza: garantir um nível de vida aceitável e digno para todos. O atual debate centra-se na possibilidade de

desenvolvimento e implementação de uma diretiva para o rendimento mínimo em toda a União Europeia (UE).

Por que é importante a adequação?

Há fortes argumentos que defendem a necessidade de um nível elevado de rendimento mínimo:

- *Os esquemas de rendimento mínimo são uma ferramenta fundamental na prevenção da pobreza e da exclusão social, desde que os seus níveis sejam suficientes para retirar as pessoas da pobreza.*
- *Dão às pessoas a segurança a longo prazo que necessitam para se envolverem em trajetórias de emprego, numa maior participação social e noutras vias para a inclusão.*
- *Garantem a inclusão social a pessoas para quem o emprego não é uma opção, seja por situação de deficiência, de problemas de saúde mental ou de doença prolongada, idade, ou compromissos familiares, ou porque os empregos de qualidade não estão disponíveis.*
- *São os catalisadores de salários justos, se os níveis salariais estiverem associados em hierarquia positiva, a níveis dignos de rendimento mínimo.*
- *Os Estados-membros comprometeram-se a nível europeu e internacional, no sentido de garantirem um rendimento mínimo adequado, mas a implementação destes compromissos tem sido fraca.*
- *Acima de tudo, proporcionam uma base sólida para a construção de uma sociedade caracterizada pela coesão social e apoiada na solidariedade.*

- *Na atual crise económica, não só previnem a privação para aqueles que não têm emprego, mas proporcionam uma base essencial para o consumo, de forma a impulsionar a economia.*

Porquê um Explicativo sobre rendimento mínimo adequado neste momento?

Desde 1992 que os Estados-membros se comprometeram publicamente a garantir um rendimento mínimo adequado para uma vida digna¹. Em dezembro de 2008, os Ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais da União Europeia endossaram a Recomendação da Comissão: “sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho”, o que incluía:

1. *Fornecer ajuda para garantir um nível de rendimento adequado.*
2. *Uma ligação ao mercado de trabalho*
3. *Acesso a serviços, em particular serviços sociais*².

AEAPN defende ativamente a implementação concreta destes compromissos. Uma série de atividades foram propostas pela Comissão em 2009 para promover a implementação da Recomendação. Estas atividades incluem um estudo sobre o Rendimento Mínimo na UE desenvolvido pela rede europeia de peritos nacionais sobre inclusão social³, publicado

em 2009. Foi pedido aos peritos nacionais para avaliarem os sistemas de rendimento mínimo nacionais relativamente à sua abrangência, adequação e eficiência, assim como o seu papel nas estratégias de inclusão ativa. A análise proposta no relatório deste estudo está próxima da posição da EAPN, que apoia vigorosamente as conclusões e as recomendações aí contidas. A EAPN espera que este relatório sirva para fazer progredir e desenvolver normas ao nível do rendimento mínimo na UE, através do Método Aberto de Coordenação Social.

Finalmente, no contexto da crise económica, a União Europeia pressionou os Governos para reconhecerem o duplo papel da proteção social, ao amortecer o impacto social da crise e ao fornecer uma alavanca para estimular a procura por parte dos consumidores, nas suas propostas para a recuperação económica⁴. Isto significa que os sistemas de rendimento mínimo são atualmente o centro de um interesse renovado por parte dos decisores políticos. Por ocasião do Conselho Europeu da Primavera de 2009, os Estados-membros acordaram que *“apoiar a solidariedade e permitir que os sistemas de proteção social desempenhem plenamente o seu papel como estabilizadores automáticos, é a chave para desenvolver e fortalecer a confiança e ajudar a abrir caminho para a recuperação”*⁵.

¹ Ver as Recomendações do Conselho 92/441/CEE de 24 de junho de 1992 acerca dos critérios comuns relativos aos recursos suficientes e à assistência social, nos sistemas de protecção social em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:EN:HTML>

² Veja a reação da EAPN à Recomendação da Comissão sobre a Inclusão Ativa em http://www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=548:report-of-eapn-seminar-on-active-inclusion-13-june-2008-paris&catid=42:eapn-policy-papers&Itemid=82&lang=en (página não disponível em português)

³ No âmbito das atividades do Método Aberto de Coordenação Social da UE, a rede de peritos independentes da inclusão social ativa, fornece a cada ano, relatórios acerca de cada país e relatórios de síntese. Ver os relatórios dos peritos nacionais (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=0&catid=1024&langId=en&year=0&country=0&theme=6&mode=searchSubmit#searchDiv>) e o relatório de síntese Sistemas de Rendimento Mínimo nos Estados – membros da UE, Relatório de Síntese de Hugh Frazzer e Eric Marlier, de outubro de 2009, disponível em: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_october-2009_en.pdf (páginas não disponíveis em português).

⁴ Ver a Comunicação da Comissão Europeia Plano de Relançamento da Economia Europeia de novembro de 2008, em http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=pt&DosId=197683.

⁵ Ver as Conclusões do Conselho Europeu de março de 2009 em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf e a reação da EAPN às Conclusões do Conselho da primavera em: http://www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=834%3Apress-release-spring-council-fails-to-give-an-integrated-social-response-to-the-crisis&catid=78&Itemid=100002&lang=en (documentos não disponíveis em português)

⁶ European Social Statistics – 2013

Hoje em dia, a pobreza afeta diretamente 124,5 milhões de pessoas na UE⁶. O tumulto económico está a gerar mais desemprego e a alargar o número de pessoas em risco de pobreza. Os esquemas de rendimento mínimo que são estabelecidos acima do limiar de pobreza, a um nível que permita uma vida digna, terão um impacto significativo no número de pessoas que vivem em risco de pobreza. Esta é a altura ideal para assegurar que os esquemas de rendimento mínimo são atribuídos em todos os Estados-membros a um nível que possa garantir às pessoas uma vida digna e a possibilidade de participar na sociedade.

Um Explicativo para compreender melhor

O rendimento mínimo adequado pode provir de inúmeras fontes: salários, pensões, prestações sociais, etc. A EAPN defende o direito a um rendimento mínimo adequado durante a vida, incluindo salários dignos e pensões adequadas. No entanto, esta brochura destina-se sobretudo a introduzir a questão da **adequação do rendimento mínimo proveniente da assistência social e não das outras fontes**. Fará assim apenas referências secundárias às questões dos salários e das pensões.

Iremos procurar responder às seguintes questões:

- *O que é que se entende por adequado? Como é calculada a adequação? (Capítulo 1)*
- *Em que medida os níveis atuais de rendimento mínimo são adequados para pessoas em situação de pobreza?*
- *Existem exemplos de boas práticas para melhor calcular a adequação dos rendimentos? Quais são os pontos positivos e negativos? (Capítulo 3)*
- *Qual é o caminho a seguir na elaboração de políticas? (Capítulo 4)*
- *De que forma é encarada a adequação nas atuais reformas dos sistemas nacionais de proteção social? (Capítulo 5)*

É evidente que a adequação do nível de rendimento está altamente relacionada com a acessibilidade a serviços importantes no terreno. Níveis de rendimento mínimo relativamente elevados podem tornar-se insuficientes se o custo dos serviços básicos for também elevado. Pelo contrário, a capacidade de pagamento de serviços básicos aumenta o poder de compra das pessoas que dependem de sistemas de rendimento mínimo mais débeis. Uma vez que este Explicativo não pode tratar em detalhe a questão da acessibilidade dos serviços, analisaremos as formas de avaliação do poder de compra concreto, gerado por rendimentos mínimos em determinados contextos nacionais, que geralmente depende da acessibilidade e da qualidade dos serviços.





DE QUE ESTAMOS A FALAR? DEFINIÇÕES, BASE LEGAL E REALIDADES

1.1. Definições

Rendimento Mínimo

A maioria dos Estados-membros estabelece sistemas de rendimento mínimo. Estes são “redes de segurança” primárias, geralmente de carácter **não-contributivo** (isto é, **não dependem das contribuições provenientes dos salários das pessoas**); **são sistemas de ajuda social, onde inicialmente é feita uma verificação da situação financeira da pessoa** (*means-tested*), de forma a determinar se esta é ou não elegível para receber este tipo de ajuda. Procuram garantir um rendimento a pessoas que não possuem nenhuma outra fonte de rendimento. Estes sistemas de último recurso são vitais para as pessoas mais carenciadas na Europa. Devem existir a um nível suficiente para permitir mais do que a mera sobrevivência e devem promover a participação na sociedade, sendo a base de uma vida estável.

Os sistemas de rendimento mínimo são diferentes das fontes de rendimento **contributivas** ligadas ao Estado Social, tais como os sistemas de pensões e subsídios de desemprego, onde as contribuições financeiras são deduzidas dos empregadores e empregados quando estão a trabalhar. Em alguns casos, as pessoas podem beneficiar de um apoio de um rendimento mínimo proveniente de diferentes subdivisões do

Estado Social e de benefícios sociais (por exemplo, em França o *Revenu de Solidarité Active* é uma assistência complementar: provém de um conjunto de outras fontes de forma a garantir que o rendimento das pessoas atinja uma base mínima).

Atualmente não existe uma definição comum de rendimento mínimo para todos os Estados-membros. Outras designações são atribuídas a estes sistemas de último recurso não contributivos e de avaliação da condição financeira, dependendo dos países e das regiões. Este facto ilustra a diversidade de sistemas e políticas nacionais de proteção social. Os instrumentos europeus e internacionais referem-se unicamente a princípios gerais (ver abaixo) e utilizam tanto as expressões “ajuda social” como “recursos e benefícios” refletindo assim a dificuldade de estabelecer um procedimento comum ao nível da União Europeia.

Nota: o rendimento mínimo não deve ser confundido com o **salário mínimo**, que representa o nível salarial mínimo fixado pela lei ou por convenções coletivas.

É também diferente da ideia de “**rendimento básico**” promovida por determinados investigadores, que é um rendimento garantido, incondicionalmente, a todos, sobre uma base individual, independentemente de outras eventuais fontes de rendimento e sem nenhuma exigência em matéria de emprego.



No mundo, atualmente, o único exemplo concreto de um rendimento de base é o do sistema de dividendos petrolíferos anuais do Alasca⁷.

O rendimento mínimo difere ainda do “**Rendimento Básico Incondicional**”, uma prestação paga pelo Estado a cada membro da sociedade, independentemente da sua situação financeira, familiar ou profissional, e suficiente para permitir uma vida com dignidade. Trata-se assim de um rendimento que se define por ser: universal, individual, incondicional e suficientemente elevado. Em Janeiro de 2013, a Comissão Europeia aprovou a Iniciativa de Cidadania Europeia para o Rendimento Básico Incondicional⁸, dando início a uma campanha nos países da UE.

Adequação

A noção de adequação do rendimento mínimo, tal como é compreendida e utilizada no âmbito da UE, encontra a sua definição nos instrumentos jurídicos internacionais e europeus.

A Recomendação da Comissão Europeia adotada em outubro de 2008 estipula que “uma ajuda social adequada” deve ser “**suficiente para levar uma vida compatível com a dignidade humana**”.

Esta Recomendação também reitera os termos da Recomendação adotada pelo Conselho da Europa em 1992, que é uma referência.

Uma base jurídica importante: a Recomendação do Conselho de 1992

No contexto europeu, a principal referência é a Recomendação do Conselho 92/441/EEC⁹, sobre os critérios comuns relativos a recursos e a ajudas suficientes nos sistemas de proteção social”, publicada no final do programa de intercâmbio transnacional Pobreza III. Esta Recomendação apela aos Estados-membros o reconhecimento de “um direito fundamental a recursos e benefícios suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e de adaptar, para isso, os seus sistemas de proteção social”, de acordo com os princípios básicos abaixo mencionados. O primeiro destes princípios afirma que este direito, a possuir um rendimento e a beneficiar de assistência social, é baseado no **respeito pela dignidade humana**.

A Recomendação descreve detalhadamente a forma como os Estados-membros devem garantir a adequação destes recursos:

“-A quantidade de recursos deve ser suficiente para cobrir necessidades essenciais e deve ser estabelecida a par com os padrões e o custo de vida, para diferentes tipos e tamanhos de agregados familiares.”

⁷ Para mais informação sobre o rendimento de base, veja a página da internet da BIEN (Basic Income Earth Network): www.basicincome.org/bien/aboutbien.html (página não disponível em português)

⁸ O site oficial da iniciativa pode ser consultado aqui: <http://basicincome2013.eu/ubi/pt-pt/>

⁹ Ver a Recomendação do Conselho de 1992 em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:PT:HTML>

- Possibilidade de complementar os montantes, de acordo com necessidades específicas”.

Apesar de constituir um forte incentivo para o desenvolvimento de sistemas de rendimento mínimo a nível nacional, esta Recomendação reserva a implementação das medidas para os Estados-membros, de acordo com o princípio de subsidiariedade que se aplica às questões da proteção social a nível da União Europeia.

Este compromisso foi reafirmado por uma “Recomendação da Comissão” adotada em 17 de outubro de 2008 e aprovada pelo Conselho EPSCO¹⁰ em dezembro de 2008¹¹ pedindo aos Estados-membros para “rever o seu sistema de proteção social, se necessário, à luz dos princípios enumerados no parágrafo B da Recomendação 92/441/EEC”.

A Recomendação de 1992 é uma componente essencial do contexto legal, caracterizado por uma série de outros acordos internacionais a favor da implementação deste direito fundamental.

Quadro jurídico: o rendimento mínimo adequado nas convenções internacionais

Vários compromissos europeus e internacionais reconhecem o direito a um rendimento mínimo suficiente para todos a fim de promover um nível de vida digno. Este direito é considerado como sendo relevante no que diz respeito à dignidade humana e como meio de lutar contra a pobreza e a exclusão social.

Nações Unidas: A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, reconfirmada aquando da Conferência Mundial sobre os Direitos do Homem de 1993 e da Convenção Internacional dos Direitos Económicos, Sociais, e Culturais de 1966 - estipula no seu artigo 25 que *“qualquer pessoa tem direito a um nível de vida adequado, de forma a assegurar a saúde, o seu bem-estar e o da sua família, incluindo a alimentação, o vestuário, a habitação, os cuidados médicos...”*

¹⁰ . Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council [Conselho de Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores]

¹¹ . Ver Conclusões do Conselho de 17 de dezembro de 2008: [Hhttp://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/104818.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/104818.pdf) (documento não disponível em português)





1.2. Abordagem das organizações de luta contra a pobreza relativamente à adequação

Enquanto as definições legais europeias e internacionais constituem pontos de referência teóricos essenciais, a sua implementação é deixada aos níveis nacionais e locais. Em que medida se aplicam, na prática?

A Carta Social Europeia do Conselho da Europa (versão revista de 1996) estipula no artigo 13 que *"toda a pessoa desprovida de recursos adequados tem direito a ajuda médica e social..."*

A Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989) estipula no parágrafo 10 que "pessoas que tenham sido impossibilitadas de entrar ou reentrar no mercado de trabalho e não têm forma de subsistência, também devem receber **recursos suficientes e assistência social** (...)

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) menciona no artigo 1 que *"a dignidade humana é inviolável. Deve ser protegida e respeitada."* A 3ª parte do Artigo 34 estipula que *"de forma a combater a pobreza e a exclusão social a União reconhece e respeita o direito à assistência social e habitacional assim como a assegurar uma **existência digna para todos aqueles com falta de recursos**(...)"*

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹² está agora legalmente imposta e faz parte do novo Tratado de Reforma, aprovado por todos os Estados-membros e em vigor a partir de 1 de dezembro de 2009.

O relatório síntese de 2009 sobre os sistemas de rendimento mínimo na União Europeia, por parte da rede europeia de peritos nacionais independentes da inclusão social (2009 National Experts Synthesis Report) sublinha que *"a realidade mostra que a maioria dos Estados-membros não dá importância à questão da adequação e não definiu o que, nos seus contextos nacionais e regionais, um rendimento mínimo adequado deve ser, para que possa garantir o direito de uma pessoa a viver com dignidade"*.

Alguns académicos e ativistas da luta contra a pobreza fizeram propostas acerca de como a adequação deve ser definida e implementada de forma mais concreta.

A questão da adequação do rendimento foi estudada principalmente nas pesquisas anglo-saxónicas. John Veit-Wilson sublinha que *"essa adequação da ajuda social do rendimento não pode ser avaliada de forma abstrata, apenas pode ser entendida de forma concreta"*¹³. Ele propõe, para isso, utilizar as seguintes **quatro perguntas**:

¹² .Ver mais informações sobre a Carta dos Direitos Fundamentais da UE no site do Parlamento Europeu: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_pt.htm

¹³ . John Veit Wilson in **Why money matters: family income, poverty and children's lives** / edited by Jason Srelitz and Ruth Lister, London : Save the Children, 2008.

- **Adequado para quê?**
- **Adequado para quem?**
- **Adequado para quanto tempo?**
- **Adequado segundo quem?**

Um projeto transnacional, *Towards an EU initiative on Social Standards*¹⁴, reuniu investigadores, ONG's, incluindo a EAPN, assim como outros atores durante dois anos a fim de trabalhar sobre o tema do rendimento mínimo, como um domínio no qual, normas mínimas podem ser definidas a nível europeu. O projeto sublinhou a importância da multidimensionalidade da pobreza e estabeleceu uma lista das diferentes interpretações do carácter adequado a ter em consideração.

- Ao nível do rendimento (qual é a quantia suficiente?);
- Ao nível da cobertura da população e da acessibilidade dos diferentes regimes existentes;
- Ao nível das soluções políticas propostas para enfrentar o problema;
- Ao nível da adequação dos serviços fornecidos.

Com efeito, todas as dimensões são essenciais para abordar a realidade da ajuda do rendimento oferecido aos mais desfavorecidos. A acessibilidade, a obtenção e a qualidade dos serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais, mas também os transportes, a energia, os serviços públicos de emprego, os serviços financeiros, etc., têm um impacto direto no poder de compra real e na qualidade de vida das pessoas diretamente afetadas.



¹⁴. *Making a decisive impact on the eradication of poverty: Towards an EU initiative on Social Standards, relatório do projeto transnacional, 2007: <http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2010/01/EAPN-Standards-Report.pdf> (documento não disponível em português)*

A REALIDADE DA (IN)ADEQUAÇÃO

2.1. O que dizem as pessoas

A realidade está longe de corresponder aos critérios de adequação definidos pela Recomendação de 1992. O que as pessoas diretamente afetadas sabem e o que os dados estatísticos e os estudos provam é que a grande maioria dos rendimentos mínimos são totalmente desadequados para preencherem estes critérios. Estes rendimentos não permitem um verdadeiro acesso à habitação, a uma alimentação correta, a um aquecimento adequado, a cuidados de saúde de qualidade nem à participação na vida cultural ou social, etc. As pessoas que dependem destes mecanismos são confrontadas com dificuldades na maioria ou na totalidade destes aspetos da sua vida.

As seguintes citações dão uma visão global da realidade da vida das pessoas que beneficiam do rendimento mínimo¹⁵.

O rendimento mínimo não abre portas a uma vida digna:

“O rendimento mínimo permite sobreviver e não viver”.

“Eu não posso ser uma pessoa sociável. A minha auto-estima está destruída porque todos os dias eu tenho que me preocupar com o dia seguinte”¹⁶.

“Eu tinha vergonha de receber o rendimento mínimo garantido. Sempre gostei de trabalhar e de me sentir útil.”

O rendimento mínimo não é suficiente para responder às necessidades básicas:

“Eu só posso comprar comida barata. As frutas e os vegetais para as crianças, são muito caros e a alimentação saudável é muito cara para mim.”

“Só com o rendimento mínimo, não se consegue pagar a renda de casa”.

“Os preços da alimentação aumentam, da eletricidade também, o custo de vida é cada vez mais alto, mas os ajustes nas pensões ou nos benefícios sociais nunca é feito”.

“Viver com o rendimento mínimo é pior do que sobreviver. Se não pedimos dinheiro àqueles que estão à nossa volta, não conseguimos chegar ao fim do mês”.

¹⁵. Estas afirmações provêm de trabalhos e partilha de experiências decorrentes dos Encontros de Pessoas em Situação de Pobreza. Estes Encontros têm sido organizados desde 2001 sob várias Presidências Europeias, com o apoio da EAPN. Juntam pessoas de todos os países a viver em pobreza, que partilham durante estes Encontros, nas suas línguas maternas, as suas preocupações e os seus apelos. O Encontro de 2008 centrou-se no Rendimento Mínimo como um dos pilares de luta contra a pobreza. Ver informação em: www.eapn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=600%3Athe-european-meetings-of-people-experiencing-poverty-a-process-going-forward&catid=16&Itemid=14&lang=en (página não disponível em português)

¹⁶. “Voices from the poverty line : jobs and unemployment in the EU”, EAPN , 2006: <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/publications/eapn-books/eapn-book-voices-from-the-poverty-line-jobs-and-unemployment-in-the-eu> (página não disponível em português).



O rendimento mínimo não previne a pobreza:

“A vantagem de haver um sistema de rendimento mínimo é que ele existe, mas não previne a pobreza”.

“O rendimento mínimo está frequentemente abaixo do limiar de pobreza”.

O montante do rendimento mínimo não é baseado nas necessidades das pessoas mas em critérios arbitrários:

“Os valores do rendimento mínimo variam muito – são uma lotaria em função do código postal”.

“Come-se bem ou mal consoante o sítio onde se vive, o que reforça o sentimento de injustiça, abandono e exclusão social”.

Algumas pessoas não recebem nenhum rendimento:

“Os jovens entre os 18 e os 25 anos não têm direito a nada”.

“Os jovens deviam hibernar até atingirem os 25 anos!”

“Os estrangeiros, mesmo quando possuem um visto de residência, enfrentam grandes dificuldades ao solicitarem o rendimento mínimo”.

Alguns vêem o seu rendimento mínimo ser retirado por não reunirem as condições que lhes são impostas em termos de procura de emprego, deixando-os sem nenhum rendimento. “Senti-me pessimamente. Foi um choque total. Eu não tinha poupanças e os benefícios eram a minha única fonte de rendimento. Não tinha dinheiro para comida nem aquecimento”¹⁷.

2.2. Os factos

A maioria dos sistemas de rendimento mínimo não retira as pessoas da pobreza

Os sistemas de rendimento mínimo variam enormemente de um Estado-membro para outro. O seu nível de generosidade é a primeira variável¹⁸. Mas em todos os Estados-membros, os níveis encontram-se bastante longe de poder retirar as pessoas da pobreza.

Na União Europeia, as pessoas que atingem menos de 60% do rendimento mediano são consideradas como estando em situação de pobreza ou como estando “em risco de pobreza”¹⁹.

¹⁷. Idem 16.

¹⁸. Ver Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources, Synthesis Report of the independent review based on national reports from Independent Experts, primeiro semestre de 2006, em : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&>. (página não disponível em português)

¹⁹. O rendimento médio dos agregados divide-os em duas partes iguais: a primeira parte recebe menos do que o rendimento médio e a segunda, recebe mais. Ver mais informações no Explicativo da EAPN sobre a pobreza em: <http://www.eapn.pt/iefp/documentos.php?t=2> (documento traduzido para português).

Um documento de trabalho dos serviços da Comissão, publicado em 2008²⁰, compara o rendimento efetivo dos agregados familiares sem emprego e que dependem exclusivamente das ajudas sociais e de alojamento, ao limiar de pobreza oficial (ou seja, 60% do rendimento mediano dos agregados familiares). Este documento analisa três tipos diferentes de agregados (pessoa sozinha, família mono-parental com dois filhos e casal com dois filhos).

Esta comparação mostra que apenas alguns países proporcionam aos agregados sem emprego um rendimento mínimo e benefícios associados, suficientes para os aproximar do limiar dos 60% do rendimento mediano (ou seja, o limiar de pobreza) e isto apenas em alguns tipos de agregado (Ver o Quadro 1 no Anexo 1).

Este documento demonstra que:

- *As famílias mono-parentais podem receber ajudas sociais e outros benefícios associados (como por exemplo, ajudas para alojamento) no limiar da pobreza ou acima dele apenas em países como a Letónia, Alemanha, Dinamarca, Reino Unido, Irlanda e Países Baixos.*
- *Em todos os países, exceto na Letónia, Alemanha, Reino Unido e Irlanda, os casais com dois filhos que dependem das ajudas sociais, são suscetíveis de terem níveis de rendimento inferiores aos do limiar de pobreza.*
- *Na Eslováquia, Malta, Estónia e Espanha, os três tipos de agregado familiar têm probabilidade de viver em pobreza extrema, uma vez que os rendimentos não provenientes de emprego e salário são inferiores em 60% ao limiar de pobreza.*

- *Os três tipos de agregado familiar recebem pelo menos 60% do rendimento mediano (ou seja, 100% do limiar de pobreza) em apenas dois países (Reino Unido e Irlanda).*
- *As pessoas a viverem sozinhas recebem menos do que 60% do limiar de pobreza em 7 países (Lituânia, Eslováquia, Portugal, Malta, Estónia, Hungria e Espanha) e pelo menos 60% do rendimento mediano (ou seja, 100% do limiar de pobreza) em apenas 6 países da UE (Finlândia, Suécia, Dinamarca, Reino Unido, Irlanda e Países Baixos)²¹.*

Estas conclusões baseiam-se numa simulação das redes mínimas de proteção social oferecidas aos agregados sem domicílio realizadas a partir do modelo de benefícios fiscais da OCDE, refletindo assim situações teóricas. Na realidade, o rendimento social a que as pessoas carenciadas têm acesso é nitidamente mais baixo.

No entanto, é verdade que a proteção social está, pelo menos, a aliviar a pobreza: à falta de todas as transferências sociais, o risco médio de pobreza para os Estados-membros da União Europeia seria de 26% contra 17%, após ser recebida a ajuda do Estado. Mas isto não é suficiente quando 124, 5 milhões de pessoas na União Europeia são deixadas abaixo do limiar da pobreza²².

A avaliação feita pelo relatório síntese dos peritos nacionais em 2009²³ indica que **“na maior parte dos países, os sistemas de rendimento mínimo estão longe de permitir às pessoas uma vida digna”**.

²⁰. Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão Monitoring progress towards the objectives of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion, de outubro de 2008, página 53: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_october-2009_en.pdf (página não disponível em português).

²¹. Idem 3.

²². Eurostat Newsrelease, 184/2013, 5 Dezembro 2013; European Social Statistics – 2013 Edition, Eurostat Pocketbooks, 2013, p. 170; Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011, Statistics in Focus 4/2013, Eurostat, 2013; At risk of poverty or social exclusion in the EU27, Newsrelease 28/2013, Eurostat, 26 de Fevereiro 2013.

²³. Idem 20.

As estatísticas relativas à pobreza cobrem realidades bem diferentes

Viver no limiar de risco de pobreza não implica ter o mesmo nível de vida em cada Estado-membro da UE. Os limiares de risco de pobreza nacionais são também expressos pelo Eurostat em **“Paridades do Poder de Compra”** (PPC). Os PPC's são as taxas de conversão das divisas que traduzem os indicadores económicos expressos em divisas nacionais numa divisa comum, e ao mesmo tempo, levam em conta os diferentes tipos de preços, permitindo assim que se façam comparações. Isto significa que ao comparar os limiares de risco de pobreza nacional expresso no PPC é possível comparar o poder de compra de pessoas a viver no limiar de risco de pobreza nos vários países. Na UE, o limiar de risco de pobreza expresso em PPC varia entre 1765 na Roménia e 17 575 no Luxemburgo, por ano. Isto significa que, na realidade, o limiar dos 60% do rendimento mediano (em risco de atingir o limiar de pobreza) no Luxemburgo é cerca de dez vezes mais elevado do que do que o das pessoas a viver na Roménia. (Contudo, a pobreza não significa apenas privação material mas diz também respeito à capacidade de participar na sociedade na qual vivemos - ver o Explicativo da EAPN sobre a pobreza)²⁴.



De que forma são os valores do rendimento mínimo calculados e atualizados?

De que forma são os valores do rendimento mínimo calculados?

Em 2006, um relatório de peritos solicitado pela Comissão Europeia sublinhou que filosofias divergentes apoiavam os dispositivos de rendimento mínimo a nível nacional.

O relatório estabeleceu uma distinção entre Estados-membros como a **Suécia**, onde o objetivo é incluir a população num sistema geral de proteção social e outros Estados, como a Dinamarca, que adotavam uma abordagem mais objetiva e orientada para determinados grupos marginalizados.

Este relatório sublinhava também a influência do tipo de política familiar seguido a nível nacional.

Na maioria dos Estados-membros, o valor do rendimento mínimo é fixado, **a nível central, pelos governos nacionais**. Em alguns Estados-membros, as regras são elaboradas a **nível regional**: a nível das regiões autónomas – como em Espanha ou Itália. Nestes casos, as disparidades regionais podem ser imensas: por exemplo em Espanha, em 2007, o nível do rendimento mínimo podia variar entre os 285€ e os 585€. Na Suécia, o rendimento mínimo é dividido entre as

²⁴. Consultar a tradução portuguesa do referido Explicativo disponível em: <http://www.eapn.pt/iefp/documentos.php?t=2>.

autoridades nacionais e regionais para os diferentes elementos: por exemplo, em alguns itens, o montante é decidido anualmente a nível nacional, noutros, são os municípios que devem pagar os custos de vida reais (custos de habitação, por exemplo), se estes forem considerados como sendo “aceitáveis”. No relatório síntese dos peritos nacionais independentes de 2009 *“existe uma falta de lógica no estabelecimento dos níveis do rendimento mínimo e inconsistências nos valores pagos às diferentes categorias”*.

Em alguns Estados-membros o valor do rendimento mínimo é deliberadamente fixado **em relação a rendimentos que derivam do emprego** (Dinamarca, Luxemburgo, Malta e Países Baixos).

No **Luxemburgo**, o rendimento mínimo é fixado em relação ao **salário mínimo** e à **pensão mínima** e em Malta e nos Países Baixos, em relação ao salário mínimo. Na Dinamarca, é fixado em relação a 80% do montante máximo do **subsídio de desemprego** para pessoas sem filhos.

Apenas alguns Estados-membros fixam o montante do rendimento garantido em relação àquilo que consideram ser as necessidades reais das pessoas, ou o que é adequado de forma a permitir-lhes participar plenamente na sociedade.

Na Lituânia, o rendimento mínimo garantido é baseado no preço de um determinado cabaz de bens.

No Chipre, é baseado num inquérito e em indicadores estatísticos de um estudo prévio do orçamento familiar. Na Alemanha, a ajuda relativamente a despesas de subsistência (*Hilfe zum Lebensunterhalt*)

inclui comida, alojamento, vestuário, higiene, eletrodomésticos, aquecimento e necessidades pessoais do dia-a-dia. A ajuda global fornecida por recursos de subsistência é garantida sob a forma de taxas normalizadas (Regelsätze) e os custos de alojamento e aquecimento são cobertos por completo. Existem ajudas extra para casos especiais de necessidade²⁵.

Frequentemente, o nível do rendimento mínimo depende dos **objetivos políticos dos governos**. Estes têm tendência, por exemplo, a manter os níveis baixos, de forma a fornecer um “incentivo” para as pessoas aceitarem qualquer tipo de emprego. O relatório síntese de 2009 dos peritos nacionais salienta também que uma das tendências mais fortes entre os Estados-membros é associar os pagamentos do rendimento às medidas de ajuda ao emprego e às medidas de ativação e que *“em muitos países, existe uma tendência para aumentar as condicionalidades e introduzir restrições no acesso aos benefícios e serviços sociais”*. Com efeito, ao longo dos últimos anos “tornar o trabalho mais compensador” tem sido um dos paradigmas no desenvolvimento das políticas de emprego. Esta tendência levou a cortes nas medidas de ajuda ao emprego e nas ajudas sociais pagas às pessoas desempregadas ou inativas, com o objetivo de intensificar os incentivos ao trabalho. Os membros da EAPN sublinharam continuamente o impacto negativo que estas políticas de tornar o trabalho mais compensador poderiam ter sob as pessoas que não se encontram a trabalhar. Os governos parecem instrumentalizar as ajudas a fim de incentivar as pessoas a aceitarem qualquer emprego, com o objetivo de subir a taxa de emprego e reduzir o número de pensões sociais. Neste contexto político,

²⁵. IFonte: MISSOC, Quadro comparativo da proteção social, disponível no site: http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do (página não disponível em português)

as ajudas são frequentemente utilizadas para sancionar as pessoas, sendo que os benefícios podem ser reduzidos ou mesmo retirados.

De que forma são os níveis de rendimento mínimo atualizados?

As abordagens nacionais variam significativamente.

Em alguns Estados-membros, o valor do rendimento mínimo garantido é atualizado anualmente de acordo com o índice de preços²⁶.

- **Em apenas dois países essa indexação ao nível dos preços é automática** e não é deixada para ser decidida pelos governos (Bélgica e Luxemburgo).
- Noutros países, o montante está ligado ao nível das pensões ou dos salários.
- Em alguns Estados-membros o montante é claramente ajustado ao orçamento disponível (Bulgária, Letónia).
- Em Espanha, a atualização do valor é decidida pelos governos regionais. Em algumas regiões, como a Catalunha, este valor é negociado com os sindicatos.

A realidade vivenciada pelas pessoas mostra que os níveis de rendimento mínimo que já estão abaixo do limiar de pobreza, não foram ajustados aos significativos aumentos do custo das necessidades básicas dos últimos anos, como a habitação, a alimentação e a eletricidade, aniquilando ainda mais o seu limitado poder de compra.

Os preços da eletricidade aumentaram substancialmente em vários países (Itália, Bélgica, Bulgária, Malta, Letónia) de tal forma que alguns Estados-membros estão a tentar compensar este encargo: em Malta, por exemplo, as pessoas mais carenciadas, são subsidiadas pelo governo de forma a poder pagar as suas contas.

Maior pressão no rendimento mínimo durante a atual crise económica

No contexto da crise atual, duas tendências contraditórias estão a afetar o rendimento mínimo. Por um lado, vários Estados-membros levam a cabo ações para manter a coesão social e proteger os mais vulneráveis. Para tal, aumentam o valor dos rendimentos mínimos e a sua abrangência. Por outro lado e como consta do relatório da EAPN das consequências sociais da crise²⁷, existe uma maior pressão para que sejam reduzidos os sistemas de rendimento mínimo e os seus critérios de elegibilidade ou abrangência²⁸, no contexto do aumento dos défices públicos.

A **Bélgica** aumentou várias prestações sociais, incluindo o rendimento mínimo, em 2%. Contudo, o Governo não acordou em aumentar o rendimento mínimo acima do limiar de pobreza, tal como havia sido pedido pelos Serviços Públicos Sociais Locais (C.P.A.S.) e pelos ativistas da luta contra a pobreza.

A **Roménia** aumentou o nível do rendimento mínimo em 15% desde julho de 2009, mas está ainda longe daquilo que é necessário.

A **Bulgária** aumentou o nível do rendimento mínimo e dos benefícios familiares.

²⁶. Idem 25

²⁷. Relatório de Síntese da EAPN, acerca do impacto social da crise, de dezembro de 2009, disponível em: <http://www.eapn.eu/images/docs/crisis%20report%202009.pdf> (documento não disponível em português)

²⁸. Building Security, Giving Hope, EAPN Assessment of the National Strategic Reports on Social Protection and Social Inclusion 2008-2010, disponível em: <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/nareport2008-en.pdf> (documento não disponível em português)

Em **Portugal**, o tempo durante o qual é possível receber o rendimento mínimo foi temporariamente alargado de 12 para 18 meses, sendo novamente reduzido para 12 meses. Destaque-se ainda o carácter coercivo do regime sancionatório, tendo a inibição do direito ao RSI sido alargada de 6 a 12 meses em 2003 e de 12 para 24 meses em 2010, sendo igualmente introduzidas fiscalizações aleatórias.

Os membros **austriacos** da EAPN expressaram a sua preocupação relativamente ao nível dos benefícios, uma vez que o subsídio de desemprego se encontra num nível baixo e não é atualizado.

Em **Espanha**, os membros salientam que *“as grandes diferenças regionais e a incoerência na aplicação acabam por debilitar o rendimento mínimo na sua finalidade de ser um direito social, com as autoridades locais a arrastarem uma dívida de 30 mil milhões de euros e a procurarem fazer todas as reduções possíveis”*. Ao mesmo tempo, mencionam que o Governo espanhol estabeleceu recentemente um benefício fixo que alguns dos desempregados podem solicitar, sob certas condições, no caso de terem deixado de ser beneficiários do subsídio de desemprego²⁹.

Como é referido no relatório do Comité da Proteção Social da Comissão Europeia sobre a crise, *“alguns planos de recuperação especificam claramente que as despesas acrescidas em certas áreas serão contra-balançadas por cortes noutras áreas e que, de uma forma geral, as despesas diminuem (como por exemplo, na Irlanda)”*³⁰.



O “não-recurso” e a “proteção insuficiente”

Os valores dos sistemas de rendimento mínimo não são apenas insuficientes, mas também inacessíveis a uma parte considerável da população, mesmo sendo o rendimento mínimo uma garantia.

A noção de “não-recurso” é usada frequentemente para descrever o facto de as pessoas não reclamarem para si os direitos dos quais podem usufruir. Várias razões podem explicar o não querer reclamar estes direitos:

- *A maioria dos sistemas de assistência social são muito complexos e as pessoas não estão suficientemente informadas nem têm o apoio nem o aconselhamento necessários para reclamarem os seus direitos.*
- *Um forte estigma está ainda ligado ao facto de se solicitarem direitos não-contributivos, por pessoas caracterizadas como sendo “parasitas”. Muitas pessoas preferem, portanto, não reclamar estes benefícios.*
- *Em alguns casos, como o da Áustria, o reembolso da assistência social pode ser reclamado quando o beneficiário regressar ao trabalho.*

²⁹. Idem 27.

³⁰. Idem 27.

Um estudo³¹ publicado pela OCDE em 2004 sugere que as taxas de recurso variam entre os 40% e os 80%, no caso de assistência social ou de programas de alojamento: isto significa que para cada 10 pessoas que preenchem os requisitos de obtenção destes direitos, **apenas entre 4 a 8 os recebem.**

O relatório síntese dos peritos independentes de 2006 sobre a implementação da Estratégia de Inclusão Social³² sublinha que *“em alguns casos a complexidade dos sistemas parece ser um problema específico que pode resultar em que os beneficiários elegíveis não recebam os benefícios aos quais têm direito, porque são desencorajados por esta complexidade”*.

Os pressupostos por detrás do não-recurso foram recentemente postos em causa sobretudo por se concentrarem em fatores psicológicos individuais, enquanto que muitas vezes as pessoas são impossibilitadas de aceder a estes direitos por obstáculos sociais ou institucionais.

Um estudo publicado em 2004³³ por I. Nicaise e S. Groenez utiliza o **conceito de “proteção insuficiente” para caracterizar a falha no sistema que visa a atribuição de um rendimento mínimo universal.** Este estudo conclui que a *“taxa de proteção insuficiente é surpreendentemente alta: numa base anual, entre 2 e 13% da população viveu, a certa altura, com menos do que o rendimento mínimo nacional (garantido)”*. O estudo foi baseado em

dados do período compreendido entre 1993 e 1997 em 13 “antigos” países da UE. Apesar dos dados não serem recentes, as conclusões do estudo estão em consonância com o que os membros da EAPN expressam frequentemente. O estudo foca as seguintes razões pelas quais os esquemas de rendimento mínimo não funcionam como uma base absoluta: regras de elegibilidade, obstáculos administrativos, problemas de cálculo nos montantes, sanções e suspensões, sobreendividamento, entre outras. Em alguns casos, os sistemas podem *“atribuir montantes que podem ser mais baixos do que os previstos por lei, quando a regulamentação não é aplicada ou quando parte dos benefícios é retida, por exemplo, para reembolso de dívidas”*.

Recentemente, os benefícios foram instrumentalizados de forma a pressionar as pessoas a aceitarem empregos. Foram implementadas sanções nos benefícios. Uma análise realizada pelo Secretariado do Sistema Europeu de Informação Mútua sobre a Proteção Social em 2008³⁴, sublinha o **impacto negativo de algumas destas políticas de tornar o trabalho mais compensador** em relação ao *“objetivo destes sistemas que consistem em oferecer um nível de vida adequado para todos”*. Como referiu um membro da EAPN francesa, *“o direito ao rendimento mínimo deve ser incondicional, uma vez que representa o mínimo para sobreviver. Não se pode sancionar as pessoas que vivem com 440€ por mês!”*³⁵.

³¹. Take up of Welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence. OECD Social Employment and Migration paper disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf> (documento não disponível em português)

³². Idem 18.

³³. *The big holes in the net, structural gaps in social protection systems and guaranteed minimum income systems in 13 EU countries*, Ides Nicaise e Steven Groenez, (HIVA, K.U. Leuven), abril de 2004. Disponível em: https://hiva.kuleuven.be/resources/pdf/anderepublicaties/P18_20040420.pdf (página não disponível em português)

³⁴. “os sistemas de ajuda que prevêm uma proteção assente no rendimento mínimo levam os beneficiários a aceitarem qualquer oferta de emprego, quer seja adequado ou não e reduzem ou retiram as ajudas em caso de recusa. A experiência mostra que isto pode levar a uma situação em que uma parte significativa das pessoas abrangidas por estes sistemas de ajuda podem não beneficiar deles, porque não podem reclamar os seus direitos por não aceitarem trabalho ou porque o rendimento atribuído se torna insuficiente para participar em pleno na sociedade devido às sanções, que acabam por reduzir o montante das ajudas por um determinado período de tempo”. Em: Missoc analysis 2008: social protection, aspect of flexisecurity and active inclusion.

³⁵. Idem 27.

No seu relatório de 2009, muitos dos peritos nacionais independentes afirmaram que *“é claro que o não-recurso, enquanto não-recurso documentado, é um grande problema que requer atenção urgente”*, referindo-se a um grande número de países.

A investigação feita na Bélgica durante o período compreendido entre 1993 e 1997 mostrou que a percentagem de indivíduos para os quais as redes de proteção social se mostraram insuficientes (3,9%) é maior do que a percentagem de indivíduos que foram “resgatados” por estas mesmas redes (1,2%).

Na Finlândia, com base nos dados recolhidos em 2005, estima-se que apenas metade da população elegível solicita assistência social.

Os peritos austríacos salientam que *“a taxa de pessoas que não recorre à assistência social parece ser considerável”*.

Para os peritos alemães, *“o número aproximado de casos não relatados parece ascender entre os 25% e os 40%”*.

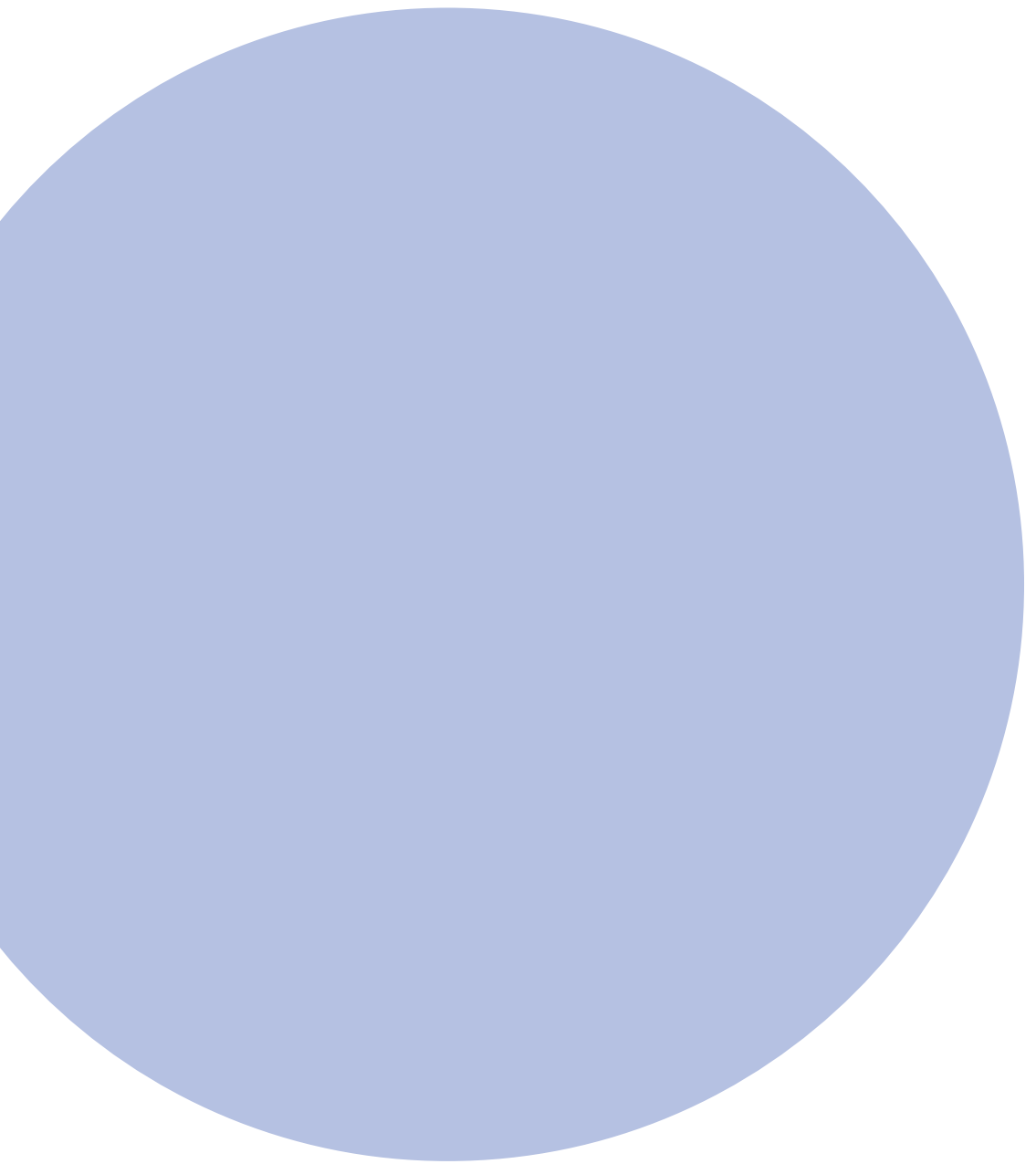
Em Portugal, a taxa de pessoas que recorrem às ajudas sociais varia entre os 70% e os 75%.

*Fonte: Relatório Síntese dos Peritos Nacionais de 2009*³⁶

Os peritos também salientam que os riscos do não-recurso são maiores para alguns grupos. Na Bélgica, por exemplo, são maiores para as mulheres, casais, indivíduos com nível de escolaridade inferior ao ensino secundário e com idades compreendidas entre os 16 e os 24 anos. Na Áustria, os riscos do não-recurso também podem variar significativamente segundo a região do país.



³⁶. Pesquise em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=0&catid=1024&langId=en&year=0&country=0&theme=6&mode=searchSubmit#searchDiv>



CALCULAR A ADEQUAÇÃO

A ideia de implementar rendimentos adequados para todos gera frequentemente algum ceticismo. As pessoas parecem não acreditar que é possível calcular e chegar a acordo relativamente àquilo que é decente para ter uma vida digna, particularmente a nível europeu, nos vários Estados-membros.

Não há um método comum a nível europeu para calcular que nível de rendimento é necessário para levar uma vida digna. Tendo em conta a incapacidade do atual sistema de proteção social para chamar a atenção para a persistência da pobreza, ativistas, investigadores, pessoas a viver em situação de pobreza e alguns departamentos da administração pública encontram-se a explorar diferentes métodos para calcular a adequação. Da mesma forma, procuram também explorar os instrumentos necessários a nível nacional e europeu e definir o que implica realmente ter um nível de vida digno, analisando quais são as necessidades básicas do dia-a-dia e quais os seus custos.

Seguidamente, serão apresentadas algumas perspetivas que podem ser alvo de reflexão e que sublinham as suas vantagens e os seus inconvenientes.

3.1. Indicadores da privação material: uma abordagem estatística da UE acerca das condições de vida inadequadas

A série de indicadores comuns no quadro do Método Aberto de Coordenação sobre Inclusão e Proteção Social³⁷ (os indicadores de Laeken) não permite realmente uma compreensão ou comparação à situação concreta das pessoas a viver em situação de pobreza. Em 2007, um grupo de peritos de políticas sociais chamou a atenção para a necessidade de fazer uma investigação, com o objetivo de responder às seguintes questões:

- *“O que é que uma família, a viver no limiar da pobreza de 60%, pode de facto consumir, em cada país?”*
- *“Qual é, em cada país, a relação entre o limiar de 60% e os rendimentos mínimos atribuídos e em que medida as pessoas abaixo do limiar da pobreza dependem do rendimento mínimo garantido?”³⁸.*

³⁷ B. Nolan, E. Marlier, A.B. Atkinson e B. Cantillon, *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*, Bristol: Policy Press, 2006.

³⁸ Fonte dos dados: o questionário EU-SILC é anualmente realizado em toda a Europa, como parte de um programa geral de recolha de informações acerca do rendimento e das condições de vida, em diferentes tipos de agregado. Em Portugal, corresponde ao Inquérito ao Rendimento e Condições de Vida das Famílias, mais conhecido por ICOR..

Em 2009, os indicadores sofreram um primeiro avanço: dois novos indicadores foram acordados, de forma a complementar os indicadores utilizados no MAC social, tendo como objetivo avaliar a privação material. Apesar de estes indicadores não serem especificamente designados para ajudar a calcular a adequação dos níveis de rendimento mínimo, na verdade eles podem permitir:

- *Uma melhor compreensão do que o rendimento inadequado implica concretamente, dada a diversidade de condições sociais nos Estados-membros da UE.*
- *Concentrar-se nas pessoas mais vulneráveis de entre aquelas que vivem abaixo do limiar da pobreza. Com efeito, entre as pessoas em risco de pobreza, algumas vivem nitidamente abaixo deste limiar: estes novos indicadores fornecem uma indicação da percentagem das pessoas a viver em situação de pobreza extrema.*

O que é considerado necessário para uma vida normal e digna

Estes novos indicadores de privação material avaliam o acesso a bens e a serviços básicos considerados essenciais para uma vida digna.

São baseados numa lista de 9 itens³⁹, socialmente reconhecidos como necessidades (ver lista abaixo):

Lista de itens socialmente reconhecidos como necessidades:

O agregado familiar pode:

- *pagar dívidas (hipotecas ou rendas, faturas de serviços como a eletricidade ou a água, e fazer pagamentos em prestações)*
- *fazer uma semana de férias longe de casa*

- *manter a casa aquecida de forma adequada*
- *fazer uma refeição de carne, aves ou peixe a cada dois dias*
- *fazer face a despesas inesperadas*

O agregado familiar pode (se assim o desejar)

- *ter televisão*
- *ter telefone*
- *ter carro*
- *ter máquina de lavar roupa*

A escolha destes itens foi validada socialmente através de um inquérito europeu do Eurobarómetro, que mostrou que quase todos estes itens foram considerados como sendo absolutamente necessários ou necessários para se ter um nível de vida decente, por pelo menos 50% da população na Europa dos 27. As pessoas em situação de pobreza, juntamente com a EAPN, estiveram envolvidas na experimentação destas prioridades.

Os dois novos indicadores

O primeiro indicador adotado é a **“percentagem de pessoas que não possuem pelo menos 3 itens da lista”**. Em 2006, 3% da população no Luxemburgo não tinha pelo menos 3 dos itens acima listados, contra 50% da população na Letónia.

O segundo indicador adotado é o “número médio de itens que faltam às pessoas carenciadas nos diferentes países”. Este, procura responder às seguintes questões: entre o grupo de pessoas às quais faltavam pelo menos 3 itens, quantos itens é que as pessoas, em média, não possuem: 3, 4 ou mais? Em que medida são privados dos bens essenciais? Como avaliar a intensidade da sua privação?

³⁹. Idem 38.

Na Islândia, por exemplo, as pessoas com menos de 3 itens, não possuem, em média, 3,4 itens, enquanto que na Letónia, entre o grupo de pessoas a quem faltam pelo menos 3 itens, o número médio de itens em falta é 4. Isto significa que a privação dos mais vulneráveis é maior na Letónia do que na Islândia.

O quadro seguinte ilustra os valores, na UE, das taxas de privação e o índice médio de privação:

País	Pessoas privadas de pelo menos 3 itens (%)		Número médio de itens dos quais as pessoas em situação de pobreza são privadas	
	2006	2012	2006	2012
EU 28		20		3,8
Luxemburgo (LU)	3	5	3,5	3,4
Noruega (NO)	5	5	3,7	3,6
Suécia (SE)	6	5	3,5	3,4
Países Baixos (NL)	6	7	3,5	3,5
Islândia (IS)	8	7	3,4	3,4
Dinamarca (DK)	8	8	3,6	3,5
Finlândia (FI)	10	9	3,5	3,5
Áustria (AT)	10	10	3,5	3,6
Reino Unido (UK)	10	17	3,5	3,7
Espanha (ES)	11	16	3,5	3,5
Irlanda (IE) *	11	23	3,7	3,5
França (FR)	13	13	3,6	3,6
Bélgica (BE)	13	13	3,8	3,8
Alemanha (DE)	13	11	3,5	3,6
Itália (IT)	14	25	3,7	3,8
Eslovénia (SI)	14	17	3,5	3,6
República Checa (CZ)	20	17	3,8	3,6
Portugal (PT)	20	22	3,7	3,6
Grécia (EL)	23	34	3,8	3,9
Chipre (CY)	31	32	3,5	3,6
Eslováquia (SK)	36	23	3,8	3,7
Hungria (HU)	38	44	4	4
Lituânia (LT)	41	34	4,1	3,9
Polónia (PL)	44	28	4,1	3,7
Letónia (LV)	50	45	4,1	4

Taxa de privação e índices médios de privação (de 9) entre as pessoas privadas de pelo menos 3 itens na lista, 2006 e 2012.
Fonte: Eurostat, EU-SILC 2006 e 2012.

* Os valores da Irlanda mais recentes reportam-se a 2011.

Vantagens e desvantagens da abordagem

Vantagens

Os indicadores de privação material dão uma visão mais apurada do que realmente significa a pobreza para as pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza.

A escolha dos indicadores foi validada contra a opinião do público europeu: o que implica um importante avanço no sentido das normas sociais ao nível da UE.

A adoção dos indicadores reflete um importante consenso entre as instituições e Estados-membros ao nível da UE, relativamente a um conjunto de bens considerados necessários para uma vida digna.

Estes indicadores juntam-se ao limiar de 60% do rendimento médiano e mantêm por isso este importante ponto de referência.

Desvantagens

As pessoas a viver em situação de pobreza não estiveram sistematicamente envolvidas na formulação destes indicadores, apesar de terem estado envolvidas na fase de teste. Isto pode ter levado a distorções no que diz respeito a prioridades.

Os 9 itens foram selecionados pela maioria da população europeia num inquérito, mas muitas pessoas podem não dar prioridade aos mesmos itens.

Os indicadores não ilustram completamente a multidimensionalidade da pobreza: (em termos de acesso a alojamento decente, vida social, cultura, educação, saúde...), nem refletem por completo a interação entre os fatores.

Não refletem a dura realidade da pobreza em alguns países. “Na Roménia, as pessoas a viver em situação de pobreza necessitam de ter dinheiro suficiente para viver e para deixar as crianças irem

à escola, porque as escolas são todas muito caras (mais do que 50€ por mês por pessoa). A maioria das pessoas pobres não possui uma verdadeira casa, com condições sanitárias básicas” referiu um membro da EAPN.

Pode existir o risco de os indicadores se concentrarem apenas nas **formas absolutas de pobreza**, em detrimento de uma concentração em políticas de luta contra a pobreza mais ambiciosas e com o objetivo de reduzir a pobreza relativa e promover uma sociedade mais justa.

De forma geral, é necessária uma abordagem mais ambiciosa para melhorar a capacidade da UE de compreender e comparar a realidade concreta das pessoas a viver em situação de pobreza. Convém especialmente aprofundar a análise do poder de compra das pessoas inseridas em sistemas de rendimento mínimo.

3.2. Um orçamento mínimo normalizado para uma vida digna no Reino-Unido

O projeto acerca das normas de rendimento mínimo levado a cabo pela Joseph Rowntree Foundation demonstra que é possível definir o nível de rendimento necessário para viver de forma digna.

Um estudo publicado em 1 de julho de 2008 pela Joseph Rowntree Foundation procurou responder à seguinte questão: que nível de rendimento pensam as pessoas ser necessário para, atualmente, no Reino-Unido, se ter um nível de vida socialmente aceitável e poder participar na sociedade?

O estudo estabeleceu uma norma de rendimento mínimo para o Reino-Unido, baseado na opinião pública e mostrou o custo de bens essenciais e serviços para diferentes tipos de agregados familiares. Mais detalhes e relatórios estão disponíveis no site do projeto: www.minimumincomestandard.org (página não disponível em português)

O método seguido combinava duas das principais metodologias de fixação de um orçamento-padrão anteriormente utilizadas: a “metodologia do consenso”, baseada em discussões de grupo na sociedade em geral e a “metodologia dos peritos”. O estudo considera o nível de vida normal como sendo mais do que ter apenas comida, vestuário e abrigo, mas tudo o resto que seja necessário de forma a poder ter oportunidades e escolhas e participar na sociedade.

As listas daquilo que é requerido pelos diferentes agregados familiares foram desenvolvidas ao longo de 39 discussões de grupo e workshops. Nelas estão incluídas itens como: comida, vestuário, alojamento, serviços, combustível, bens e serviços

de uso pessoal e doméstico, transporte, atividades sociais e culturais. Os grupos receberam conselhos de especialistas (tais como nutricionistas, engenheiros de aquecimento...). Os participantes também prestaram atenção às “necessidades” e não aos “desejos”. Consequentemente, o estudo fornece um orçamento semanal para vários tipos de família, suscetível de permitir condições de vida tidas como aceitáveis pelo “homem ou mulher na rua”.

O projeto concluiu que no Reino-Unido o Estado não consegue garantir às pessoas um rendimento suficiente de acordo com o que estes grupos pensam ser aceitável para ter um nível de vida decente. De acordo com este estudo, o rendimento garantido cobre apenas 42% deste orçamento aceitável no caso de uma pessoa a viver sozinha, em 2008. As famílias com crianças e dependentes de um rendimento garantido recebem cerca de dois terços deste orçamento aceitável. Pelo contrário, o rendimento garantido para um casal de pensionistas excede este orçamento em 5%.

Esta pesquisa tem vindo a ser atualizada anualmente⁴⁰. Entre 2008 e 2009 o valor do orçamento mínimo de um agregado⁴¹ aumentou em 4%. “O aumento ultrapassa nitidamente a taxa de inflação, porque uma pessoa a viver com o rendimento mínimo gasta uma parte importante do seu orçamento em comida, aquecimento doméstico e transporte, cujos preços aumentaram entre 5% e 12%”, disseram. Se tivermos em conta a evolução entre 2008 e 2013, o aumento foi de 29%.

Curiosamente, a pesquisa explicativa mostra que, em época de recessão, as pessoas pensam que as condições mínimas de vida deveriam permitir às pessoas não apenas a sua sobrevivência, mas a sua participação ativa na sociedade.

⁴⁰. Esta atualização pode ser consultada em <http://www.lboro.ac.uk/research/crsp/mis/results/>

⁴¹. Tenha-se em conta que o orçamento a que aqui nos referimos inclui renda e cuidados com as crianças e refere-se a um agregado constituído por um casal com um filho.

Vantagens e desvantagens da abordagem

Vantagens

A abordagem avalia eficazmente o grau de adequação dos benefícios sociais das redes de proteção social, demonstrando que é possível chegar a um consenso no que diz respeito aos bens necessários para uma vida decente.

Como os resultados estão assentes na opinião do cidadão comum, são mais suscetíveis de facilitar um consenso público acerca dos níveis aceitáveis dos benefícios.

A abordagem tem a vantagem de ser exaustiva, uma vez que se aplica a vários tipos de situações.

É dada prioridade à participação. As pessoas a viver em situação de pobreza estão envolvidas nas decisões dos indicadores, em vez de estarem apenas na sua verificação.

O envolvimento de vários grupos de pessoas com rendimentos diferentes assegura uma avaliação

mais justa dos padrões necessários para uma vida decente. Por exemplo, o grupo das famílias mono-parentais incluía pais mais carenciados e mais abastados. Envolver apenas pessoas mais carenciadas faz com que se corra o risco de estabelecer níveis demasiado baixos.

O instrumento provou ser útil na criação do estímulo para o debate, assim como para a elaboração de políticas públicas e de grupos de pressão.

A abordagem pode ser facilmente atualizada, ou seja, permite avaliar o impacto da atual crise nos mais carenciados. Por ser uma pesquisa participativa, aborda a opinião pública acerca dos padrões de vida, salientando que mesmo em época de crise económica, as pessoas no Reino Unido não parecem desistir da ambição de assegurar um padrão de vida mínimo e decente para todos.

Desvantagens

A opinião de pessoas com rendimentos diferentes e de diversos grupos-alvo foram levadas em conta aquando da tentativa de definir o que é aceitável “para todos”. No entanto, não foi dada uma atenção específica aos pontos de vista e experiência das pessoas a viver em situação de pobreza, sendo que as suas vozes devem estar no centro de qualquer discussão acerca da adequação.

A abordagem é muito intensa e complicada, exige muito tempo, recursos e equipas de pessoal. Isto torna difícil a transferência do processo. Contudo, outros países podem inspirar-se no trabalho já realizado.

A abordagem requer um acompanhamento exigente para garantir que os orçamentos semanais propostos são atualizados. É também difícil acompanhar as mudanças dos padrões de vida a longo-prazo, o que pode exigir a revisão do conteúdo do orçamento mínimo.

Esta abordagem não mantém uma ligação com o limiar dos 60% do rendimento mediano: existe por isso o risco de que a discussão se concentre sobre a pobreza material absoluta e não sobre a pobreza relativa nem as desigualdades.

3.3. Um modelo de “cabaz de consumo” baseado na experiência das pessoas que vivem em situação de pobreza

Um projeto transnacional levado a cabo pela EAPN Irlanda denominado *Setting minimum social standards across Europe* realizado entre 2005-2007, trouxe uma variedade de perspetivas da sociedade em geral e das ONG's relativamente às questões do papel que a UE podia desempenhar no estabelecimento de padrões sociais que poderiam fortalecer a luta contra a pobreza e como este mecanismo poderia ser desenvolvido. O relatório final⁴² apresenta os elementos de consenso atingidos pela opinião pública e declara que *“acordar uma abordagem comum dos estatutos sociais a nível da UE é visto como sendo um processo de diálogo que envolve a União Europeia, os Estados-membros, as pessoas em situação de pobreza, os investigadores sociais e a sociedade em geral. O objetivo é acordar um conjunto de bens e serviços necessários em cada um dos Estados-membros, programas complementares e ações a todos os níveis para garantir que toda a gente tem acesso a este “conjunto de bens e serviços” e para que seja possível ter uma vida digna”*.

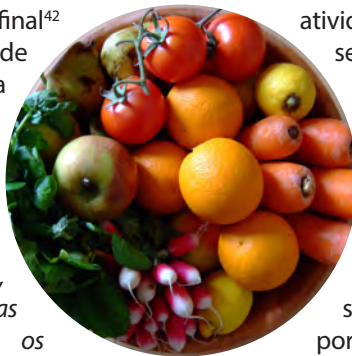
A Rede Europeia Anti-Pobreza belga, depois de ter estado envolvida neste projeto transnacional, está agora envolvida num projeto de investigação a nível nacional, numa “metodologia de cálculo da adequação baseada em boas práticas”, que é conduzido pela Universidade de Antuérpia e pela Alta Escola Católica de Kempen e que pode ser

visto como uma continuidade do projeto de padrões sociais acima mencionado.

Uma primeira fase foi levada a cabo na região flamenga. A Rede Regional Anti-Pobreza Flamenga participou no grupo de investigação e várias associações de pessoas em situação de pobreza foram diretamente envolvidas através de grupos de discussão. Neste projeto, uma hipótese científica acerca das necessidades básicas para uma vida digna, foi testada à luz da experiência das pessoas em situação de pobreza. O projeto reuniu um “cesto de bens” elaborado por universitários e extremamente abrangente e preciso, no que se refere àquilo que é necessário para uma vida digna, variando desde as necessidades alimentares até às atividades culturais, alojamento ou segurança. Para cada um destes itens, o projeto começou por recolher os pontos de vista científicos dos especialistas de cada área. Os resultados foram depois verificados por pontos de vista e experiência de dois grupos de discussão, sendo um deles composto por assistentes sociais a trabalhar na área e o outro por pessoas a viver em situação de pobreza. Em situações de divergência de opiniões entre os dois grupos, foi dada grande importância à opinião do último grupo.

As necessidades foram orçamentadas para diferentes tipos de agregado e depois discutidas de novo por grupos compostos por especialistas e pessoas a viver em situação de pobreza, pertencentes a várias associações.

As reações das pessoas em situação de pobreza foram utilizadas para identificar em que casos o modelo académico não correspondeu à realidade da vida destas pessoas e para propor mudanças:



⁴². Disponível em <http://www.eapn.ie/eapn/setting-minimum-social-standards-across-the-european-union>

- *Algumas pessoas vivem muito longe das lojas com os preços mais baixos, portanto têm de escolher entre comprar bens a um preço mais alto numa loja mais próxima ou gastar dinheiro para se deslocarem até uma loja que ofereça preços mais baixos.*
- *Algumas pessoas não têm frigorífico ou congelador. Isto significa que têm que comprar quantidades para apenas um ou dois dias e não podem reduzir os custos fazendo compras por grosso.*
- *O modelo não cobre necessidades básicas e custos relacionados com doença ou problemas de saúde,*

sendo que as pessoas em situação de pobreza têm mais probabilidade de ser afetadas por problemas de saúde, incluindo problemas mentais.

Numa segunda fase, decorrida até final de 2009, o método é aplicado nas duas outras regiões do país, a Valónia e Bruxelas. O projeto devia ter como resultado um instrumento mais geral, aplicável a todo o país (Nesta fase mais avançada do projeto, os custos da saúde iriam ser mais levados em conta).

Vantagens e desvantagens da abordagem

Vantagens

Os primeiros resultados mostram que o orçamento necessário para um vida digna é mais elevado do que o nível do limiar de pobreza nacional e mais elevado do que o nível do rendimento mínimo.

Os resultados sublinham o papel crucial da participação das pessoas em situação de pobreza.

O orçamento tem como objetivo assegurar a plena participação das pessoas na sociedade e não apenas garantir uma sobrevivência mínima.

É levado em conta o papel que uma pessoa desempenha na sociedade e as expectativas relativas a essa prestação. Por exemplo, como pai, é suposto que se cuide dos filhos e se lhes dê uma boa educação; como trabalhador é suposto contribuir para a produção de bens ou serviços, ao seguir atentamente as evoluções do seu sector e ao desempenhar as tarefas previstas; como membro de uma comunidade local, é suposto estar-se informado acerca dos acontecimentos ao nosso redor, etc...

Desvantagens

O modelo de orçamento científico refere-se a uma pessoa fictícia “ideal”, saudável, sem necessidades específicas que envolvam custos extra (como por exemplo deficiências), bem informada e comprando racionalmente o que necessita. A realidade para as pessoas a viver em situação de pobreza é bem diferente.

O projeto é limitado a um confronto entre académicos, à visão dos profissionais e das pessoas em situação de pobreza, sem ter em conta o ponto de vista das pessoas “comuns”: o modelo do orçamento não é portanto testado à luz das condições “normais” de vida, que deveriam servir também como referência para a definição de vida digna. (Por exemplo, o modelo de orçamento científico utiliza uma quantidade de referência de carne considerada suficiente do ponto de vista da saúde, mas inferior ao consumo normal da classe média).

A investigação não tem em conta a situação de imigrantes no país e alguns resultados com imigrantes mostraram muitas similaridades com as pessoas da região flamenga a viver em situação de pobreza, além de outros problemas. Estes não estão integrados nem nos relatórios finais da primeira fase (Bruxelas) nem nos da segunda fase (Valónia e Bruxelas).

Esta abordagem não mantém uma ligação com o limiar dos 60% do rendimento mediano: por este motivo, existe o risco de haver uma discussão centrada na pobreza material absoluta e não sobre a pobreza relativa e as suas desigualdades.

3.4. Usar um orçamento de referência como modelo para a elaboração de políticas: o caso sueco

Orçamentos de referência são modelos de despesas para diferentes tipos de agregado familiar. Estes orçamentos foram desenvolvidos em toda a Europa e são usados para vários fins. Existe um projeto europeu apoiado pela Comissão Europeia através do Programa Progress que é coordenado por alguns membros da Rede Europeia da Dívida de Consumo (European Consumer Debt Network). Atualmente, encontra-se a promover a construção destes orçamentos em países onde ainda não foram usados e está a promover a troca entre grupos em países que têm vindo a usar estes orçamentos há já vários anos⁴³.

A documentação produzida neste projeto contém exemplos interessantes vindos de países muito diferentes. Na Suécia, o orçamento de referência é mais do que um rendimento mínimo. Foi desenvolvido a partir de 1976 e torna possível satisfazer um pouco mais do que as necessidades básicas. Permite, por exemplo, a participação das pessoas na vida social, incluindo as atividades de lazer. Os valores e a forma como é calculado são públicos. Este orçamento de referência ou orçamentos de referência similares são usados de diferentes formas:

- *Conselho orçamental e alívio da dívida*
- *Avaliação de crédito em caso de empréstimos bancários*
- *Cobrança de dívidas*
- *Pesquisa pública dos orçamentos dos agregados*
- *Educação*
- *Sensibilização.*

⁴³. Veja: www.ecdn.eu (página não disponível em português).

Este tipo de orçamento é também utilizado como ponto de referência para o cálculo das prestações sociais.

Por exemplo, as despesas diárias, para uma família composta de dois adultos e duas crianças (um rapaz de 10 anos e uma rapariga de 4), de acordo com o orçamento de referência sueco incluem os seguintes itens: alimentação, vestuário e calçado, higiene, atividades recreativas ou de lazer, produtos consumíveis, jornais, rádio, televisão e telefone, para um valor total mensal de 825€

por mês. A pensão social iria complementar o rendimento desta família a fim de alcançar o montante do orçamento de referência, juntando-lhe outras despesas reais como a habitação, fornecimento de energia, trajetos profissionais, seguros domésticos, assistência infantil, quotizações sindicais, seguros de desemprego, na medida em que estas despesas são consideradas razoáveis.

Vantagens e desvantagens da abordagem

Vantagens

O orçamento de referência é um instrumento objetivo e eficaz para calcular os valores das prestações sociais.

O facto de este orçamento de referência ser usado como referência pública de cálculo dos valores das pensões dá legitimidade a este instrumento e é um passo à frente no que diz respeito ao

reconhecimento do direito a uma vida decente.

Este orçamento de referência é usado de várias formas: isto atribui-lhe uma outra visibilidade e permite uma melhor compreensão das realidades da pobreza. Um nível mais elevado de transparência deste instrumento favorece a sua aceitação e apropriação.

Desvantagens

Este orçamento de referência não cobre todo o tipo de despesas diárias de uma família, nomeadamente o alojamento e a eletricidade. Estas despesas podem ser suportadas mas são tratadas separadamente. Na prática, os municípios podem estabelecer diretivas locais para estas áreas, como por exemplo: um limite à cobertura do valor dos custos de alojamento. Este orçamento de referência tornou-se simultaneamente um mínimo e um máximo. Alguns municípios foram mais generosos antes de ter sido estabelecido. Além disso, as despesas não foram devidamente

atualizadas, por exemplo em relação aos preços ascendentes dos cuidados de saúde, da habitação e da energia. Este método não envolveu a participação das pessoas em situação de pobreza e este orçamento de referência não está também ligado ao limiar de 60% do rendimento mediano. Os montantes não são tão elevados que permitam uma participação plena na sociedade atual. A situação de pessoas vulneráveis é tornada ainda mais difícil pela atual pressão relativamente à redução de despesas sociais.

VIAS PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O EXEMPLO DOS SISTEMAS DE PENSÕES

A adequação é um conceito fulcral no debate das políticas da UE relativamente às pensões.

Ao nível da UE, no âmbito do Método Aberto de Coordenação para a Proteção e a Inclusão Social (MAC) foi implementada uma Estratégia para as Pensões, a par com a Estratégia para a Saúde e Cuidados Continuados.

A Estratégia para as Pensões da UE é organizada à volta de objetivos de adequação e da sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões. A estratégia tem como objetivo enfrentar as ameaças relativas ao futuro das pensões, impostas pela evolução demográfica e o risco persistente de pobreza entre os idosos nos Estados-membros. (para mais informação, ver a página de internet da Comissão Europeia⁴⁴).

Enquanto os aspetos da sustentabilidade tendem a ser dominantes no contínuo debate acerca das reformas das pensões, as organizações que representam os interesses dos idosos insistem no facto de que a adequação do rendimento em pensionistas idosos deve ser o objetivo

principal de qualquer modelo de pensões. (Informação detalhada deste debate pode ser encontrada no sítio da internet da AGE⁴⁵, a Plataforma Europeia para as Pessoas Idosas). Além disso, no contexto de crise, as organizações de pessoas idosas aproveitam a oportunidade para relembrar o papel do Estado na garantia de pensões adequadas para todos, nas quais as contribuições individuais são complementadas por uma componente solidária eficaz.

A este respeito, a Plataforma AGE na sua declaração de 2009 sobre as pensões, *Garantir pensões adequadas para todos na UE – uma responsabilidade partilhada pela sociedade*⁴⁶, reitera com uma urgência renovada o seu apelo para:

- *Uma arquitetura de pensões equilibrada e diversificada, dotada de mecanismos estatutários adequados e fiáveis (o chamado primeiro pilar);*
- *Segurança reforçada para os direitos individuais em mecanismos de financiamento de pensões;*

⁴⁴. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en>
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en>
(página não disponível em português)

⁴⁵. www.age-platform.org (página não disponível em português)

⁴⁶. Disponível em: http://www.age-platform.eu/images/stories/minifp/pdf_AGE_General_Assembly_final_Declaration_8_May_2009.pdf (página não disponível em português)



- *Medidas para facilitar a manutenção de trabalhadores com mais idade nos seus empregos e acesso a empregos de qualidade para aqueles que procuram um emprego;*
- *Dar atenção específica às desigualdades existentes nos rendimentos dos homens e mulheres idosos, de forma a evitar criar novas fontes de desigualdade para as gerações futuras;*
- *Apoiar as pessoas com carreiras profissionais mais curtas e atípicas e ajudá-las a construir o direito a uma pensão suficiente.*

Ao fazê-lo, a Plataforma AGE insiste na necessidade de assegurar que qualquer futura reforma de pensões – ao introduzir uma ligação mais próxima entre contribuições e benefícios – será desenvolvida de forma adequada e socialmente justa.

Exigir que os rendimentos das pensões sejam adequados é particularmente importante, numa UE onde as pessoas com 65 e mais anos têm frequentemente um risco de pobreza mais elevado quando comparado ao das pessoas de outras faixas etárias⁴⁷. De acordo com a Plataforma AGE, isto implica recomendações específicas no que diz respeito às respostas políticas a dar aos grupos de pessoas idosas e mais vulneráveis, como as mulheres idosas, as pessoas a viverem sozinhas, os imigrantes ou as pessoas deficientes:

- *Os Estados-membros devem garantir um rendimento mínimo para as pessoas idosas equivalente pelo menos ao limiar da pobreza de 60% do rendimento mediano nacional de um agregado, com o objetivo de promover a sua inclusão social e a sua autonomia.*
- *Os Estados-membros devem fazer referência ao Artigo 1º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, relativo à dignidade humana, ao desenvolver sistemas de pensões (o direito a um rendimento mínimo adequado deve ser reconhecido como fundamental e como necessário para a dignidade e independência de todos).*
- *Os Estados-membros devem assegurar que se façam contribuições em nome daqueles que estão desempregados, doentes ou que cuidam de uma criança ou de um idoso dependente, quando os sistemas de pensões privados são incentivados ou impostos.*
- *Os Estados-membros devem desenvolver mecanismos de redes de proteção social abrangentes, que permitam às pessoas idosas viver com dignidade.*
- *Os Estados-membros devem assegurar uma indexação adequada a fim de permitir aos reformados seguir o ritmo de progresso da sociedade e de evitar cair, pouco a pouco, na “armadilha da pobreza”. Os métodos de indexação devem ser decididos pelos intervenientes a nível nacional, em função do contexto económico.*

O exemplo do Método Aberto de Coordenação aplicado às pensões é claro: é possível colocar a adequação do rendimento mínimo no centro da formulação de políticas; isto permite combinar a promoção de uma abordagem baseada nos direitos e dar resposta a necessidades específicas.



⁴⁷ Consulte os indicadores relativos ao rendimento, inclusão social e condições de vida no site do Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/introduction (página não disponível em português)

A ADEQUAÇÃO DO RENDIMENTO MÍNIMO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS ATUAIS

EXEMPLOS DE REFORMAS NACIONAIS

Atualmente, no contexto das políticas de inclusão ativa, alguns Estados-membros da UE iniciaram um debate acerca da reforma dos sistemas de rendimento mínimo. Foram tidos em conta os desafios da adequação neste processo? De que forma? Quem determinou o que era adequado e por que razões?

Quatro destes processos de reformas nacionais são de seguida apresentados (França, Áustria, Finlândia e Bélgica). Estas análises foram diretamente fornecidas pelas redes nacionais da EAPN.

A EAPN observa que **as reformas atuais, relativas aos sistemas de rendimento mínimo, são dominadas pelo objetivo de pressionar as pessoas a arranjar emprego. O objetivo de permitir às pessoas viver em condições dignas é raramente mencionado.** Contudo, em alguns casos, a questão da adequação foi surgindo à margem do debate, abrindo portas para a oportunidade de progredir no que diz respeito a esta temática.

5.1 A criação do “revenu de Solidarité active” (rSa)⁴⁸ em França:

Implementação da estratégia de inclusão ativa

Contexto geral: a falha dos sistemas de rendimento mínimo precedentes na reintegração profissional

O RMI [Revenu Minimum d’Insertion]⁴⁹ (apoio ao rendimento combinado com um subsídio para aqueles que procuram emprego) e é atribuído em França há 20 anos (desde 1988). Este concretizou o seu objetivo inicial que era oferecer aos maiores de 25 anos um mínimo de recursos indispensáveis para viver. Mas só conseguiu atingir parcialmente o seu outro propósito, o de ajudar as pessoas a integrarem-se social e profissionalmente.

O Governo decidiu portanto modificá-lo de forma a “ativar as despesas passivas”, ou seja, criar um laço mais forte entre benefício e emprego.

⁴⁸. Rendimento Solidário Ativo

⁴⁹. Rendimento Mínimo de Inserção.

O instrumento político - o Estado e o processo atual: a criação do rSa (Revenu de Solidarité Active)

O rSa é um novo sistema de rendimento mínimo que substitui o anterior esquema (RMI – Rendimento Mínimo de Inserção)⁵⁰.

A legislação foi aprovada após um período de experimentação nos diferentes departamentos, em dezembro de 2008; entrou em vigor a 1 de junho de 2009.

Em outubro de 2009 o rSa foi tornado acessível aos jovens com menos de 25 anos, desde que tenham trabalhado pelo menos dois anos, durante os três anos precedentes. Anteriormente, o rSa não era acessível a pessoas com menos de 25 anos.

As pessoas a viver em situação de pobreza participaram nos trabalhos de preparação da criação do rSa como parte de um mecanismo de governação envolvendo todos os intervenientes.

Elementos principais: o que muda?

O rSa consolida o dispositivo de interesse no trabalho: os trabalhadores pobres podem acumular em parte o seu salário e um subsídio.

O montante do rendimento não é atualizado.

Como é que se aborda a adequação?

A reforma tem como objetivo resolver o problema da pobreza no trabalho e encorajar os beneficiários do rendimento mínimo a retomarem o trabalho. **A adequação não**

é abordada sob o ponto de vista do que é necessário para ter uma vida digna, mas no que diz respeito ao que é uma retribuição “justa” para as pessoas que integram o mercado de trabalho.

Vantagens e desvantagens da reforma

O rSa representa um progresso irrefutável para aqueles que trabalham e que ainda assim vivem em situação de pobreza, pois significa que irão receber mais algum dinheiro.

As ONG's apelaram a um aumento de 25% do RMI, para que o subsídio acompanhasse o aumento dos rendimentos das pessoas idosas e com deficiência e o índice do custo de vida. Esse apelo não foi aceite, o que é lamentável, dado que o poder de compra ligado ao RMI diminuiu consideravelmente, em comparação com o salário mínimo.

A maior crítica que as ONG's fazem ao rSa é a de não melhorar a situação das pessoas em maiores dificuldades e com menos acesso ao emprego. Nada foi feito por estes grupos e eles terão menos ajuda do que aqueles que trabalham.

A EAPN França também lamenta o elemento condicionante do rSa: as pessoas podem sofrer sanções no caso de não respeitarem o seu contrato de inserção ou por recusa de duas ofertas de emprego que correspondam ao seu perfil profissional.

Para mais informações, contacte:
Bruno Groues, UNIOPSS, EAPN France
bgroues@uniopss.asso.fr

⁵⁰. Consulte a atual situação (2013) dos direitos sociais em França respeitantes ao Rendimento Mínimo disponível nas páginas 23 e 24 do documento disponível online: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20France_en.pdf (documento não disponível em português)

5.2 Áustria: uma nova lei de verificação de recursos (Means-Tested) para o rendimento mínimo

As desvantagens do atual sistema descentralizado

Os benefícios sociais, tais como a assistência social, as ajudas para as pessoas com deficiência ou os custos dos lares para idosos, são não-contributivos. São elementos do sistema de segurança social austríaco, financiados pelo imposto geral e visam oferecer **um mínimo de sobrevivência em caso de necessidade ou emergência.**

A ajuda social mais importante (Sozialhilfe) é definida, implementada e administrada pelos Estados Federais (Bundesländer).

De acordo com a constituição austríaca, cada estado tem direito à sua própria lei e ajuda social (Sozialhilfegesetz), mas **há princípios básicos comuns:** a ajuda social é garantida em situações de necessidade, se os recursos de uma pessoa e os pagamentos a terceiros fazem com que estes recursos já não sejam suficientes para ter uma vida digna. A elegibilidade depende dos recursos do agregado: os outros familiares têm o dever de ajudar financeiramente. Todos os recursos são levados em conta na verificação que é realizada (exceto as prestações familiares). Se as circunstâncias permitirem, a prestação deverá ser reembolsada após o beneficiário ter deixado de receber assistência social (apesar de nem todos os Estados aplicarem esta regra).

Não existe nenhuma norma ou valor mínimo para a maioria das ajudas e prestações sociais. Consequentemente, mais de metade dos benefícios de emprego estão abaixo do Ausgleichszulagenrichtsatz (um tipo de ajuda

pago como suplemento das baixas pensões, a fim de as elevar até um certo nível).

O recurso às ajudas sociais é **fortemente estigmatizado** e há **uma grande falta de informação** em relação aos critérios para a elegibilidade. Os investigadores sociais estimam que **existe uma taxa de não-recurso de 50%.**

Além disso, um estudo realizado pela EAPN Áustria mostrou que havia vários défices na distribuição de ajuda social. 17% das ONG's inquiridas assinalam que a ajuda social é por vezes negada por parte dos serviços de assistência social, sendo que 47% afirma que o acesso a ajudas sociais só foi acordado após a intervenção de uma ONG. Frequentemente, o montante pago encontra-se abaixo da norma definida na Lei da Assistência Social.

Um novo sistema nacional de rendimento mínimo assente na verificação de recursos

Os principais objetivos do novo modelo de sistema de rendimento mínimo através da verificação de recursos, Bedarfsorientierte Mindestsicherung, são a implementação de normas mínimas e um melhor acesso às transferências sociais, incluindo um aumento das taxas de recurso. Este novo modelo não questiona os princípios fundamentais do sistema social austríaco (por exemplo, enfatiza o acesso ao mercado de trabalho e o princípio da tomada em conta do nível do agregado).

O processo de introdução de um sistema único de rendimento mínimo assente na verificação de recursos, na totalidade do território austríaco começou há alguns anos por negociações sobre a adequação do nível do rendimento e sobre as componentes de um sistema de rendimento mínimo.

O antigo Governo organizou conferências para discutir a conceção de um rendimento mínimo baseado na verificação de recursos. O novo Governo adaptou o plano original e reduziu o espaço de ação sem organizar nenhum debate público.

A EAPN Áustria não foi diretamente implicada na realização da reforma, mas aproveitou a oportunidade para, na sequência desta lei, fazer campanha pelo rendimento mínimo, no quadro da campanha da EAPN. A rede produzia contribuições e avaliações relativamente à reforma, particularmente via comunicados de imprensa, debates públicos e de participação, em diversos eventos públicos.

Atualmente, o sistema de rendimento mínimo na Áustria está em processo de negociação entre o governo nacional e os governos federais. A data acordada para a entrada em vigor é de setembro de 2010⁵¹.

O que muda?

- *A criação de um sistema nacional de rendimento mínimo que harmonize os sistemas federais existentes.*
- *Regulamentação normalizada para o rendimento mínimo na Áustria (condições, regras em matéria de recuperação, nível comum de rendimento mínimo, legislação processual).*
- *Integração de todos os beneficiários no sistema de saúde.*
- *Diminuição do rendimento mínimo até 50%, no caso de uma pessoa ser considerada como não “disposta” a trabalhar.*

De que forma é abordada a adequação?

De acordo com o projeto vigente em 2010⁵², o sistema de rendimento mínimo deve cobrir o **custo de vida e de habitação**. Além disso, deve também cobrir os gastos de eventuais tratamentos médicos e permitir a inclusão social e cultural. Uma pessoa sozinha teria direito a 744€ por ano (12 vezes por ano) que é cerca de 200€ abaixo do limiar da pobreza (951€ por mês em 2008).

A adequação não era o objetivo principal da reforma mas a EAPN Áustria sempre a solicitou no debate público referente a este tema.

Vantagens e Desvantagens

A reforma inclui um seguro de saúde para todos os beneficiários.

Não prevê a obrigação do reembolso dos benefícios recebidos aquando da reintegração profissional.

Visa a harmonização dos diferentes sistemas federais.

Mas alguns aspetos não se apresentam ainda como satisfatórios:

- *A reforma não prevê um montante suficiente para cobrir os custos de renda ou de energia;*
- *Não cobre custos relacionados com necessidades específicas;*
- *O nível de rendimento mínimo será ainda largamente inferior ao nível da pobreza;*
- *A ajuda será sempre paga aos agregados em vez de aos indivíduos;*

⁵¹. Consulte a atual situação (2013) dos direitos sociais na Áustria respeitantes ao Rendimento Mínimo (bedarfsorientierte Mindestsicherung) disponível nas páginas 28 e 29 do documento disponível online: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Austria_en.pdf (documento não disponível em português).

⁵². Idem 51

- *Incluirá sempre uma condição punitiva em termos de indisponibilidade para o trabalho.*

Para mais informação, contacte:

verena.fabris@volkshilfe.at.

EAPN Áustria: www.armutskonferenz.at

(página não disponível em português)

5.3 Finlândia: Reforma de pensões e de benefícios sociais em 2011

Contexto Geral

O sistema atual de proteção social consiste num grande número de diferentes benefícios de segurança social criados e alterados ao longo de décadas. Neste contexto marcado pelo envelhecimento da população e pela globalização, este sistema não é considerado como sendo suficientemente incentivador, justo ou abrangente.

O programa governamental (19 de abril de 2007) do Conselho de Estado da Finlândia prevê uma reforma progressiva de todo o sistema de proteção social.

Mais informações⁵³ em: www.stm.fi/en/strategies_and_programmes/sata (página não disponível em português).

O instrumento político e o processo

Os objetivos da reforma são de facilitar a aceitação de empregos, de reduzir a pobreza e de assegurar um rendimento mínimo para todas as circunstâncias da vida. Um outro objetivo é também a simplificação e a clareza de todo o sistema de proteção social.

A reforma está a ser preparada pelo Comité SATA, constituído por representantes de setores administrativos relevantes e representantes do mercado de trabalho e do terceiro setor.

A Comissão submeteu a sua proposta de linhas diretivas com vista a uma grande reforma em janeiro de 2009.

O que muda?

As propostas da Comissão cobrem toda a esfera do sistema nacional de segurança social. Contudo, duas recomendações foram já adotadas pelo Governo, sendo que ambas dizem respeito à adequação do rendimento mínimo:

- *Introdução de uma pensão garantida, de forma a assegurar que as pensões mais pequenas atingem um nível razoável (685 € por mês), a partir de março de 2011.*
- *As prestações sociais de base (ajuda mínima, prestações familiares, subsídios para o cuidado de outras pessoas em casa) serão associadas ao índice de preços de consumo. O primeiro aumento do índice entrará em vigor a 1 de março de 2011.*

Ver: www.stm.fi/en/income_security (página não disponível em português)

De que forma é abordada a adequação?

A adequação do rendimento mínimo era um dos principais objetivos da reforma. Esta ideia de adequação tem origem na Constituição, que estipula que toda a gente tem direito à subsistência e aos cuidados básicos e o direito a um rendimento mínimo, garantido em caso de desemprego, de doença ou de

⁵³. Consulte a atual situação (2013) dos direitos sociais na Finlândia respeitantes ao Rendimento Mínimo disponível nas páginas 27 e 28 do documento disponível online: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Finland_en.pdf (documento não disponível em português).

deficiência assim como durante a velhice, no nascimento de uma criança ou na perda de um membro da família que contribua para o sustento da casa.

O conceito de adequação não está ainda definido. Segundo o Comité, uma comparação com o nível de rendimento e o nível de vida em geral, poderia servir como referência; no entanto, o que consideramos como nível de vida adequado baseia-se sempre num juízo de valor e é desde logo submetido a uma decisão política.

O Comité propõe uma regra que prevê uma avaliação, por parte do Governo, da adequação dos benefícios sociais de base, a cada quatro anos. Para o fazer, deveria basear-se na sustentabilidade da economia pública, na sustentabilidade social e noutras condições ligadas à evolução média da sociedade.

Vantagens e Desvantagens

As recomendações acima mencionadas são pertinentes e importantes mas permanecem insuficientes. É essencial elevar o nível dos benefícios sociais de base a fim de melhorar a situação das pessoas com mais dificuldades. A menos que isto seja feito, a pobreza relativa e a exclusão social só terão tendência a aumentar.

Para mais informações, contacte:

Kirsi Vaatamoinen kirsi.vaatamoinen@stkl.fi

EAPN Finlândia, a/c Federação Finlandesa da Proteção Social e da Saúde www.eapn-fin.org (página não disponível em português)

5.4 Bélgica: um instrumento de planificação global contra a pobreza

Contexto geral

A Constituição belga estipula que “*todos têm direito a viver com dignidade*” (artigo 23).

Em 2006, 14,7% da população belga (equivalente a 1 470 000 pessoas) encontrava-se abaixo do limiar da pobreza. Em 2012 a percentagem é de 14,8%.

O atual montante dos regimes de rendimento mínimo (801,34 € por mês, por pessoa⁵⁴) denominado de Revenu d’Intégration/ Leefloon (rendimento de integração) situa-se abaixo do limiar da pobreza (878 € por mês, por pessoa, em 2009).

Um serviço público de luta contra a pobreza, a precaridade e a exclusão social foi criado em 1999.

O Plano Federal de luta contra a pobreza

Foi adotado um plano de luta contra a pobreza a nível nacional, em julho de 2008 para o período de 2009, 2010 e 2011, marcado pelo processo participativo: todos os ministérios (dos 6 governos belgas) e todos os membros da sociedade civil foram consultados. A Rede Europeia Anti-Pobreza da Bélgica esteve ativamente envolvida neste processo no qual beneficiou sempre de um estatuto consultivo privilegiado.

⁵⁴. Este é o valor para 2013 para uma pessoa, sendo que o valor para uma pessoa em cohabituação é de 534,23€ e para uma pessoa em família com dependente é de 1068,45€. Consulte a atual situação (2013) dos direitos sociais na Bélgica respeitantes ao Rendimento Mínimo disponível nas páginas 29 a 31 do documento disponível online: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Belgium_en.pdf (documento não disponível em português).

O que muda?

Uma série de medidas de luta contra a pobreza repartidas em 6 objetivos:

- *Um rendimento que permita às pessoas planear o seu futuro;*
- *Garantia do direito à saúde;*
- *O emprego como fonte de bem-estar e de integração social;*
- *Acesso à habitação;*
- *Acesso geral aos serviços públicos;*

De que forma é abordada a adequação?

Sem a palavra “adequação” ser de facto utilizada, a questão da adequação é abordada nos diferentes objetivos do plano. Uma primeira série de medidas visa elevar diretamente o nível dos rendimentos: o primeiro objetivo (“um rendimento que permita às pessoas planear o seu futuro”) inclui o aumento do poder de compra através do aumento das ajudas sociais, das pensões mínimas e dos benefícios familiares.

Uma segunda série de medidas tem como objetivo o “acesso garantido à energia” e inclui o desenvolvimento de uma “tarifa social” para a energia.

Uma última série de medidas tem como objetivo garantir o “acesso geral aos serviços públicos”. Engloba medidas relativas à tarifa social para os serviços telefónicos, a luta contra a exclusão digital e as tarifas reduzidas para o acesso à internet.

O plano para aumentar as ajudas sociais (incluindo o Revenu d’Intégration) ao nível do limiar de pobreza foi integrado pelo Secretário de Estado durante a preparação deste Plano Federal, mas não foi posteriormente seguido pelo governo.

Vantagens e Desvantagens

A reforma ajudou a construir um consenso entre vários atores, incluindo o Secretário de Estado, para a necessidade de aumentar as ajudas sociais de forma a respeitar a dignidade humana.

O progresso, relativamente a este tema, foi acontecendo pouco a pouco; um passo importante foi o surgimento de um consenso público.

O progresso da adequação pode ser conquistado através do aumento do nível de rendimento e de ações para elevar o nível de vida das pessoas a viver em situação de pobreza.

Mas, apesar de tudo, a disponibilidade do orçamento público permanece como sendo o derradeiro critério.

Para mais informação, contacte:

Ludo Horemans,
ludo.horemans@antwerpen.be

EAPN Bélgica, www.bapn.be
(página não disponível em português)



CONCLUSÃO

Cada vez se torna mais claro que é urgente fazer uma reforma dos atuais mecanismos do rendimento mínimo na União Europeia. Tanto os académicos como os profissionais a trabalhar no terreno, dizem que os atuais sistemas de rendimento mínimo não garantem a todos o acesso a uma vida digna. Esta falha representa uma ameaça para a coesão social.

Um número cada vez maior de atores está a tentar abordar esta questão. Pequenos passos estão a ser dados. Esta tendência é visível, tanto através dos projetos que visam dar um significado concreto ao conceito de adequação, como dos debates políticos sobre a reforma dos atuais regimes de rendimento mínimo.

A dimensão europeia poderia desempenhar um papel fundamental como catalisador e permitir o avanço desta questão, uma vez que os Estados-membros estão de acordo quanto a avançarem no que diz respeito à implementação do compromisso que assumiram em 1992 a favor do *"direito fundamental a recursos suficientes e confiáveis"*.

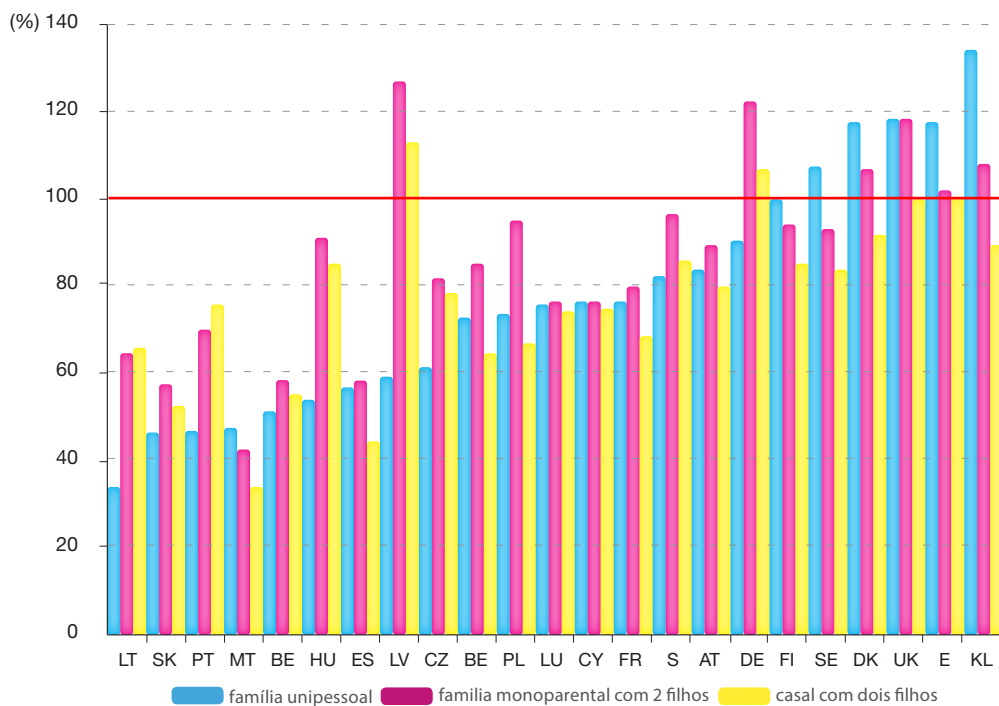
As recomendações feitas pelo relatório das redes europeias (ver Anexo 2) oferecem um avanço importante.

A adequação do rendimento mínimo está no centro das preocupações da EAPN. Um website específico (www.adequateincome.eu) foi consagrado à campanha da EAPN pelos sistemas de rendimento mínimo adequados para todos. Neste website, podem ser encontradas informações detalhadas acerca dos desenvolvimentos sobre o assunto, assim como sobre as ações levadas a cabo no âmbito da campanha.



Anexo 1: Rendimento líquido dos beneficiários de assistência social (2006) ⁵⁵

Rendimento líquido dos beneficiários da assistência social, enquanto percentagem face ao limiar do risco de pobreza, em 3 tipos de agregado sem emprego, incluindo subsídios de apoio à habitação



Contempla apenas os países que dispõem de benefícios sociais não-contributivos.

Fonte: projeto conjunto da Comissão Europeia e da OCDE, utilizando os modelos de benefícios fiscais da OCDE e o Eurostat.

⁵⁵. Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia *Monitoring progress towards the objectives of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion*, de outubro de 2008.

Anexo 2: Principais conclusões e sugestões do relatório europeu de 2009 da Rede de Peritos Independentes sobre o Rendimento Mínimo

A adequação

1. De forma a gerir a falta de clareza em relação ao que constitui um rendimento mínimo adequado para viver com dignidade, seria bastante útil se a Comissão Europeia e os Estados-membros pudessem chegar a acordo relativamente a critérios comuns. Isso ajudaria os Estados-membros a assegurar que os seus sistemas de rendimento mínimo se encontram de acordo com as exigências da Recomendação do Conselho de 1992 acerca dos critérios comuns relativos aos recursos suficientes e assistência social, nos sistemas de proteção social e com a Recomendação da Comissão Europeia de 2008 acerca da inclusão ativa de pessoas excluídas do mercado de trabalho. Estes critérios comuns podem assim oferecer a base para a avaliação e supervisão da conformidade dos Estados-membros com estas recomendações. De maneira a reforçar a importância dos sistemas de rendimento mínimo no âmbito da agenda da inclusão activa, a consideração pode depois ser adotada pela diretiva-quadro da adequação dos sistemas de rendimento mínimo, que incorporariam os critérios comuns acordados.
2. Todos os Estados-membros que ainda não o fizeram, devem considerar iniciar um debate nacional urgente, de forma a construir um consenso acerca do nível a que o rendimento mínimo é necessário em cada país, para permitir que todas as pessoas vivam de forma compatível com a dignidade humana e para que seja possível retirá-las da pobreza e da exclusão social. Este debate poderia articular-se com os critérios comuns apresentados na primeira sugestão.
3. Numa etapa intermédia, que assegura a adequação a todos os sistemas de rendimento mínimo, todos os Estados-membros podem considerar estabelecer o objetivo de que, num determinado espaço de tempo, (a ser definido nacionalmente) o efeito combinado do seu rendimento mínimo e de outras medidas políticas serão suficientes para retirar todas as pessoas que se encontram abaixo do limiar de pobreza no país onde vivem (ou seja, 60% do rendimento mediano nacional equivalente dos agregados). Uma medida semelhante estaria em conformidade com as disposições previstas na Resolução do Parlamento Europeu de 6 de maio de 2009, na qual os deputados da UE afirmaram que a *“implementação da*

Recomendação 92/441/EEC necessita de ser melhorada no que respeita ao rendimento mínimo e às transferências sociais” e que “a assistência social deveria fornecer um rendimento mínimo para uma vida digna pelo menos a um nível em que esteja acima do risco de pobreza e seja suficiente para retirar as pessoas da pobreza”. O progresso relativamente a este objetivo deveria ser alvo de acompanhamento e reportação pela Comissão.

Indexação

4. Todos os países que não possuem ainda um mecanismo claro e transparente de indexação anual do valor do sistema nacional de rendimento mínimo deveriam considerar adoptar um. Este mecanismo deve garantir que os sistemas de rendimento mínimo acompanham a inflação, assim como o aumento do nível de vida. A Comissão poderia apoiar as trocas de conhecimento e boas práticas sobre os mecanismos efetivos e adequados de indexação, entre os Estados-membros da UE.

Cobertura

5. Os Estados-membros com sistemas muito complexos devem considerar simplificá-los e desenvolver sistemas mais abrangentes.

6. Os países cujos sistemas de rendimento mínimo excluem grupos de pessoas a viver em situação de pobreza, tais como sem-abrigo, refugiados, requerentes de asilo político, imigrantes sem documentos e comunidades ciganas, devem considerar efetuar alterações aos seus sistemas de rendimento mínimo, para poder também alcançar estes grupos.

Não-recurso

7. Todos os países que ainda não instauraram um processo de acompanhamento dos níveis de não-recurso e das suas causas, devem considerar fazê-lo; devem também considerar a introdução e a avaliação da eficácia das estratégias para reduzir o não-recurso. Neste sentido, a nível central, os registos administrativos seriam utilizados para detetar os agregados a viver em risco de pobreza e contactá-los de maneira proativa para verificar a sua eventual elegibilidade para um rendimento mínimo. Em países onde os sistemas administrativos são débeis, as estratégias podem incluir iniciativas para o reforço das suas capacidades, a um nível apropriado (nacional e/ou sub-nacional) a fim de poder atribuir rendimentos mínimos de forma eficaz e transparente. Além disso, é/seria importante assegurar a coerência na interpretação dos critérios de elegibilidade de forma a evitar a discriminação ou o racismo na atribuição do rendimento mínimo.

8. A Comissão, em colaboração com os Estados-membros pode recolher e difundir exemplos de estratégias de sucesso desenvolvidas pelos Estados-membros para aumentar a taxa de recurso às ajudas sociais.

Factores dissuasivos

9. Em cooperação com os Estados-membros, a Comissão poderia também recolher e difundir as boas práticas dos Estados-membros que levantam um duplo desafio em: a) garantir a eficácia dos sistemas de rendimento mínimo eliminando os elementos que não incitam ao trabalho e garantir àqueles que trabalham, rendimentos que os protejam da pobreza; b) garantir rendimentos mínimos adequados, o que é essencial para evitar que algumas pessoas fiquem à margem do sistema.

Ligar os 3 pilares da “inclusão ativa”

10. Os Estados-membros que estão menos avançados devem considerar a ideia de pôr em prática uma abordagem mais sistemática, com vista à participação em medidas de ativação e desenvolvimento de sistemas de ajuda, mais personalizados e abrangentes. A oferta de serviços de ajuda de qualidade deve também ser considerada tão importante, como o recurso aos incentivos financeiros e a sanções.
11. Os Estados-membros, que ainda não o fazem, devem considerar dar atenção específica e assegurar que os beneficiários do rendimento mínimo têm acesso a serviços de qualidade; devem também considerar melhores formas de acompanhar o progresso nesta área.
12. Em cooperação com os Estados-membros, a Comissão deve recolher exemplos de boas práticas levadas a cabo pelos Estados-membros, que estabelecem a ligação entre os sistemas de rendimento mínimo e as medidas ativas a tomar no mercado de trabalho e no acesso a serviços de qualidade. Neste contexto, seria útil recolher exemplos de boas práticas no que respeita à garantia de abordagens coordenadas a nível local através de iniciativas como a existência de “balcões únicos de atendimento”. Mais uma vez, esta é uma área em que a troca de conhecimentos e boas práticas deve ser encorajada.

Monitorização e Acompanhamento

13. No contexto do MAC social e da Recomendação sobre a Inclusão Ativa de 2008, o Comité de Proteção Social deve considerar o estabelecimento de um sistema transparente para acompanhar e reportar o papel desempenhado pelos sistemas de rendimento mínimo ao servirem como garantias, para todos os cidadãos, de acesso aos serviços necessários, para terem uma vida digna.
14. A fim de ajudar os Estados-membros e a Comissão neste exercício regular de acompanhamento e monitorização, é conveniente alterar o papel do Sistema Mútuo de Informação sobre a Proteção Social (MISSOC) no que diz respeito à recolha sistemática da evoluções dos sistemas de rendimento mínimo e ao fornecimento de quadros comparativos de sistemas de rendimento mínimo na UE.
15. Como forma de promover a adequação, a abrangência, a execução efetiva e o recurso dos seus sistemas e serviços de rendimento mínimo, os Estados-membros que ainda não o tenham feito, podem estabelecer procedimentos de participação ativa dos beneficiários na avaliação regular destes sistemas.

Crise Económica e Financeira

16. À luz da crise económica e financeira, a Comissão e os Estados-membros devem refletir sobre as melhores formas de assegurar que o papel desempenhado pelos sistemas de rendimento mínimo, como protetor dos mais vulneráveis, é um importante estabilizador económico durante a crise e um elemento essencial do trabalho de acompanhamento e monitorização durante a crise.

Anexo 3: principais documentos e projetos relacionados com o rendimento mínimo

Documentos oficiais da União Europeia

Relatório síntese dos peritos europeus sobre os sistemas de rendimento mínimo nos Estados-membros da UE, de Hugh Frazer e Eric Marlier, de outubro de 2009, assim como os relatórios dos peritos nacionais, estão disponíveis no sítio de internet da **Social Inclusion Peer Review**:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&> (página não disponível em português)

Resolução (não-legislativa) do Parlamento Europeu sobre a inclusão social de pessoas excluídas do mercado de trabalho, de maio de 2009 está disponível em:

<http://www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/legislacao/Resoluc51.pdf>

Conclusões do Conselho sobre os princípios comuns de inclusão ativa para combater mais eficazmente a pobreza, de 17 de dezembro de 2008, podem ser encontradas em:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/lisa/105627.pdf

Documento de trabalho dos serviços da Comissão de outubro de 2008, *Monitoring progress towards the objectives of the European Strategy for Social Protection and Social Protection*

http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=415

Relatório de síntese da avaliação independente baseada nos relatórios nacionais dos peritos independentes: *Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en> (página não disponível em português)

Recomendação do Conselho 92/441/EEC de 1992, "relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social" <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:PT:HTML>

Direção Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades; página de internet dedicada ao Método Aberto de Coordenação: <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=pt>

A base de dados do Sistema Mútuo de Informação sobre a Proteção Social (MISSOC) oferece uma série de quadros comparativos sobre os sistemas de proteção social na UE. No entanto, a comparabilidade dos sistemas nacionais de rendimento mínimo é limitada no que se refere à ausência de definição comum. Veja: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>

Campanhas das ONG's, redes, projetos

Campanha da EAPN a favor dos sistemas de rendimento mínimo adequado, com ligações para documentos de referência e o website da EAPN, com informação acerca da evolução das políticas de rendimento mínimo. Consulte: www.adequateincome.eu e www.eapn.eu (páginas não disponíveis em português)

A **BIEN (Basic Income Earth Network)** é uma rede internacional que serve como ponto de ligação entre indivíduos e grupos com interesse no rendimento de base e que promove o debate da questão em todo o mundo: www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html (página não disponível em português)

A **Rede Europeia da Dívida do Consumo** está envolvida num projeto transnacional com o objetivo de promover a construção e uso de orçamentos normalizados em toda a UE, como ferramenta importante do combate à exclusão social: www.ecdn.eu (página não disponível em português)

Experiência da **Vincentian Partnership for Justice** (Parceria Vincentina pela Justiça Social) na Irlanda, relativamente aos orçamentos normalizados: <http://www.budgeting.ie/> (página não disponível em português)

Projeto da **Joseph Foundtree Foundation** apresentando os custos de abrangência de bens e serviços necessários para diferentes tipos de agregado: <http://www.jrf.org.uk/topic/mis> (página não disponível em português)

Projeto EMIN: <http://emin-eu.net/> (página não disponível em português) **The European Minimum Income Network** (EMIN) é um projeto de dois anos (2013-2014) financiado pela Comissão Europeia, que tem como objetivo construir um consenso de forma a que sejam dados os passos necessários para a criação de esquemas de rendimento mínimo acessíveis e adequados nos Estados-membros da UE, em linha com a Recomendação da Inclusão Ativa de 2008, a Estratégia Europa 2020 e no contexto da Plataforma Europeia de Luta Contra a Pobreza.

Projeto **raP** (Rendimento Adequado em Portugal). Este estudo foi iniciado em 2012 e estará terminado no Outono de 2014, quando se espera fazer a apresentação final dos resultados. Nessa altura poderá responder-se à seguinte questão: qual o valor do rendimento de que deve dispor uma família para poder viver dignamente em Portugal? O projeto tem um site próprio, que pode ser consultado para conhecer as actividades realizadas e resultados parciais já alcançados: <http://www.rendimentoadequado.org.pt>

Projeto transnacional sobre as normas sociais:

www.eapn.ie/eapn/setting-minimum-social-standards-across-the-european-union (página não disponível em português)

Projeto belga:

www.menswaardiginkomen.be (página não disponível em português)



Desde 1990 a EAPN (European Anti-Poverty Network) é uma rede independente de organizações não-governamentais (ONGs) e grupos envolvidos na luta contra a pobreza e a exclusão social nos Estados-membros da União Europeia.

Este explicativo foi elaborado por Claire Champeix (da EAPN), com contributos do Grupo de Inclusão Social da EAPN. Este documento tem por base um conjunto de textos publicados por vários investigadores na área da pobreza e exclusão social.

Tradução: Armandina Heleno
Revisão de conteúdos: Liliana Pinto

A presente versão portuguesa do documento foi traduzida pela EAPN Portugal em 2013 ao abrigo do Protocolo de Cooperação com o IEFP, IP. A edição original publicada em inglês em 2010 pela EAPN Europa dispunha de dados estatísticos relativos, principalmente, a 2009, tendo a EAPN Portugal procedido à atualização de algumas das informações estatísticas mais relevantes, bem como introduzido algumas breves notas sobre iniciativas atuais no âmbito do tema em análise.

Para mais informações sobre as atividades da EAPN Portugal e, especificamente, o seu protocolo com o IEFP, IP visite os respetivos websites: www.eapn.pt e www.eapn.pt/iefp/.



Instituto do Emprego
e Formação Profissional