VOLUME 6

RIAGE
REVISTA IBERO-AMERICANA DE GERONTOLOGIA

DÉCADA E MEIA DE RSI NA POPULAÇÃO 55+ EM PORTUGAL

Emília Martins
ORCID: 0000-0002-3438-452X

Francisco Mendes
ORCID: 0000-0001-8504-8676

Rosina Fernandes
ORCID: 0000-0002-6630-9831

Laura Gomes
ORCID: 0009-0005-1051-6662

Informação do artigo
Recebido: 10/02/2024
Revisto: 30/05/2024
Aceite: 23/09/2024

RESUMO
O Rendimento Social de Inserção (RSI), criado em 2003, traduz-se numa transferência social complementar a pensões ou outros rendimentos, de caráter monetário, para satisfazer necessidades essenciais que favoreçam a inserção laboral, social e comunitária. O RSI surge por mudança do paradigma que determinou a criação do Rendimento Mínimo Garantido, com o qual coexistiu até 2006. Embora dirigido a maiores de 18 anos (art.º 4º da Lei n.º 13/2003, de 21/5), os idosos encontram-se entre os maiores beneficiários, em razão de potenciais vulnerabilidades de risco de pobreza e exclusão social. Pretendeu-se, com base nos dados constantes na PORDATA, refletir sobre a evolução do RSI, durante 15 anos (2007-2022), em Portugal, nesta população, que cresce exponencialmente (índice de envelhecimento de 112.6, em 2007, e de 183.5, em 2022). Constata-se que os maiores de 55 anos, em 2007, eram o grupo etário com menor apoio no RSI (14.1%). Tendencialmente, verificou-se uma descida até 2012 (para 10%), iniciando, em 2013, uma subida de cerca de 1%/ano até 2022, com o maior acréscimo (1.8%) referente ao período pós Troika (2015). Em 2022, constituíam-se como o segundo grupo de beneficiários (21.6%). As transferências sociais, e pensões, são cruciais na diminuição do risco de pobreza nos idosos (a taxa de 84.1%, o dobro da restante população portuguesa, passa para 17%). Conclui-se pelo empobrecimento substantivo nesta camada populacional, com impacto na taxa de risco de pobreza da população geral. O RSI revela-se, cada vez mais, um apoio imprescindível, indicador da necessidade de rever as políticas sociais a montante.

Palavras-chave: *Rendimento Social de Inserção; idosos; apoios sociais*

INTRODUÇÃO

O envelhecimento da população é uma tendência global, que ocorre na sequência de melhorias na saúde, maior acesso à educação e diminuição da natalidade. Espera-se que o número de pessoas com mais de 65 anos duplique até 2050. Neste contexto, no *World Social Report 2023*, analisaram-se implicações socioeconómicas e forneceram-se recomendações para os direitos e bem-estar das pessoas idosas, entendendo-se que o envelhecimento acarreta desafios, mas também oportunidades, para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Portanto, estas questões devem estar no centro dos esforços coletivos (investimentos e políticas públicas), de forma a alcançar-se um futuro sustentável e sociedades mais equitativas/inclusivas (United Nations, 2023).

Em Portugal, em 2022, o índice de envelhecimento, referente ao número de pessoas idosas – 65 e mais anos – por cada 100 pessoas menores de 15 anos, alcançou o valor de 183.5 (um valor inferior a 100 indica que há menos idosos do que jovens, o que não é o caso). O índice de longevidade (correspondente ao número de pessoas com 75 e mais anos por cada 100 pessoas com 65 e mais anos, e que quanto mais alto mais envelhecida a população idosa) manteve-se em 48.7 (PORDATA, 2023a).

Tomando em consideração este fenómeno, importa salientar que o bem-estar em idades mais avançadas é determinado por cada etapa de vida (Cardoso et al., 2012; United Nations, 2023). Como defendido por Carvalho (2022), a falta de oportunidades impacta o desenvolvimento pleno da pessoa, desde a sua infância à sua velhice. Nesta lógica, há que colmatar a desigualdade, influenciada por vários fatores (e.g. formação académica) e reforçada em idades mais avançadas, em que alguns idosos apresentam boas condições económicas e de saúde e, no lado oposto, outros vivem na pobreza e com várias patologias (Cardoso et al., 2012; United Nations, 2023).

Nesse sentido, segundo estes autores, são fundamentais políticas de prevenção, designadamente: ações de aprendizagem ao longo da vida, incluindo educação financeira; acesso a serviços de qualidade na saúde; e trabalho digno. Com efeito, é crucial rever os sistemas de proteção social (e.g. regime de pensões), para manter a sustentabilidade fiscal e, ao mesmo tempo, garantir segurança de rendimento para as pessoas idosas (incluindo trabalhadores informais, como os cuidadores). A despesa pública tem de responder à procura crescente de cuidados de longa duração (o que não se verifica na maioria dos países, algo também exposto na pandemia por COVID-19) (United Nations, 2023). Na literatura, é alertado que, para equilibrar o sistema, prolonga-se a vida ativa, mas o final de carreira carateriza-se por uma precariedade crescente. Atrasar a idade da reforma não resolve, por si só, um problema que atravessa, mais uma vez, as diferentes faixas etárias, essencialmente relacionado com a distribuição da riqueza (Cardoso et al., 2012). Neste âmbito, são de mencionar as políticas sociais/públicas, que visam a prossecução de objetivos como a redistribuição de recursos, a gestão de riscos sociais e a promoção da inclusão social, de maneira a garantir o bem-estar da sociedade (Cardoso et al., 2012; Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública [PlanAPP], 2023; Gouveia, 2021).

Destaca-se, neste artigo, o RSI, criado em 2003 (Lei n.º 13/2003, de 21/5), que substituiu o Rendimento Mínimo Garantido (fundado em

1996), com que coexistiu até 2006. Constitui-se num apoio monetário para satisfazer necessidades essenciais que favoreçam a inserção laboral, social e comunitária. É uma transferência social complementar às pensões ou outros rendimentos, quando não suficientes para aquelas necessidades (Instituto da Segurança Social, 2023). Sendo a população idosa um grupo de grande preocupação, pelo risco de pobreza e exclusão social, os complementos sociais assumem a maior pertinência, onde se inclui o RSI. Pode ser conjugado com a pensão social de velhice e o Complemento Solidário para Idosos (CSI), também aplicados a situações de escassos recursos (Segurança Social, 2023).

Neste âmbito, releva realçar o papel das organizações sociais, na implementação de respostas institucionalizadas (Giovannini & Ferreira, 2021), assim como o acompanhamento de equipas de intervenção social para a capacitação/emancipação dos indivíduos/grupos mais vulneráveis (Carvalho, 2022). E, a realidade no nosso país remete, quer para taxa de pobreza elevada, quer para desigualdade social significativa. Deste modo, sublinha-se que a eliminação da pobreza não constitui uma questão de caridade ou boa vontade dos Estados, mas antes uma obrigação em matéria de direitos humanos, que pressupõe uma ação coordenada de diferentes setores (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2021). A este respeito, é assinalado, no *Relatório sobre as Desigualdades 2023*, do PlanAPP (2023, p.22): "A pobreza não se reduz à escassez de rendimento monetário, antes releva de múltiplas dimensões interdependentes da vida das pessoas.".

Em jeito de síntese, para construir sociedades para todas as pessoas das diferentes faixas etárias, são indispensáveis (United Nations, 2023):

i) medidas adotadas ao longo da vida para potenciar a participação no mercado de trabalho e a produtividade, para estimular a saúde e para prevenir a pobreza;

ii) políticas para combater as desigualdades e promover a segurança económica em idades avançadas, de modo equitativo e fiscalmente sustentável, tomando em consideração as pensões e os cuidados de saúde.

Neste trabalho pretendeu-se apreciar e refletir sobre a evolução do RSI em idosos, durante 15 anos (2007-2022), em Portugal.

METODOLOGIA

O estudo suportou-se em informação recente disponibilizada pela PORDATA, base que congrega e divulga informação, de diferentes áreas da sociedade, referente ao contexto nacional e europeu. Sumariamente, analisaram-se dados referentes ao número de beneficiários do RSI (de 2007 a 2022), com ênfase nas pessoas com 55 ou mais anos, e taxa de risco de pobreza (antes e após as transferências sociais).

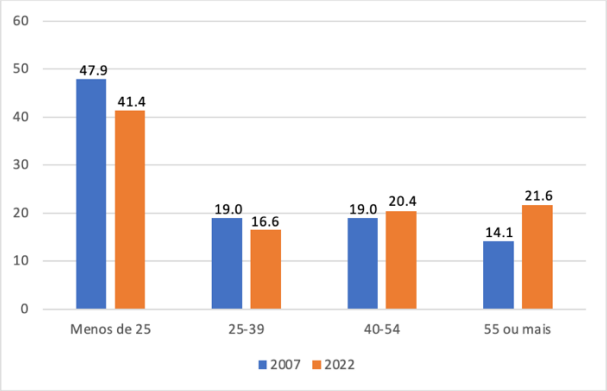
RESULTADOS

Com base nos dados da PORDATA (2023b), constata-se que os maiores de 55 anos, em 2007, eram o grupo etário com menor apoio no RSI (14.1%), entre 4 liderados pelos menores de 25 anos (47.9%). Em 2022, apresentam-se na segunda posição com 21.6%, mantendo-se o apoio maioritário nas pessoas com menos de 25 anos. A evolução de cada grupo até 2022, por comparação com o ano de 2007, pode ser observada na Figura 1.

 ISSN: 2795-559 · DOI: 10.61415/riage.138

Figura 1

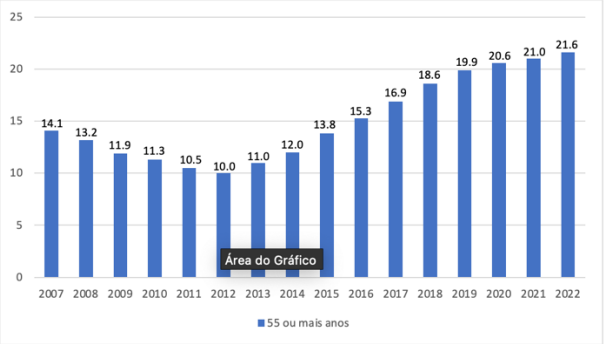
Beneficiários do RSI em 2007 e 2022 (PORDATA, 2023b)



Especificando os beneficiários do RSI com 55 ou mais anos, verificou-se uma descida até 2012 (para 10%), iniciando, em 2013, uma subida de cerca de 1%/ano até 2022, com o maior acréscimo (1.8%) referente ao período pós Troika (2015) (Figura 2).

Figura 2

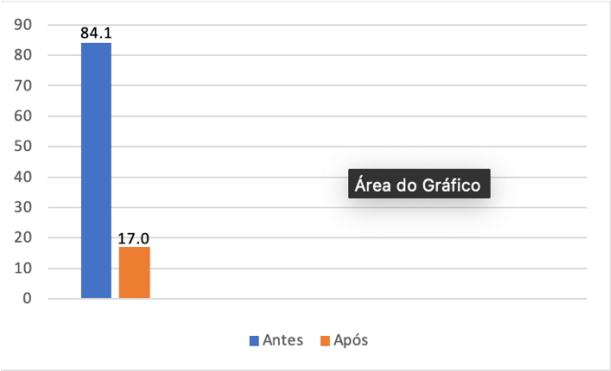
Beneficiários do RSI com 55 ou mais anos (PORDATA, 2023b)



Os dados disponibilizados pela PORDATA (2023c) revelam que o risco de pobreza (2021), nas pessoas idosas, antes das transferências sociais, era de 84.1% (o dobro da população portuguesa – 42.5%), tendo diminuído para 17%, após as transferências sociais (Figura 3).

Figura 3

Taxa de risco de pobreza (PORDATA, 2023c)



DISCUSSÃO

Para a interpretação dos resultados, é importante tomar em consideração as circunstâncias políticas e socioeconómicas que surgiram no decorrer do período em análise (2007-2022).

Primeiramente, em 2008, teve início, nos Estados Unidos, uma crise financeira global. Como consequência, originou-se uma crise de dívida pública na Europa e vários países necessitaram de recorrer a mecanismos de financiamento (a designada Troika – Banco Central Europeu (BCE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF)). Foi o caso de Portugal, entre 2011 e 2014, o que obrigou ao compromisso de seguir um forte plano de austeridade (Henriques & Braga, 2019; Rodrigues, 2019).

As regras impostas pela Troika agravaram as condições de vida dos portugueses, com aumento da pobreza e com reduções nas prestações sociais que serviam de estabilizadores económicos. Existiram limitações no acesso e novas formas de cálculo dos rendimentos, bem como um controlo mais acentuado (Henriques & Braga, 2019). Estas autoras demonstraram, no seu estudo, uma diminuição do número de famílias com

 ISSN: 2795-559 · DOI: 10.61415/riage.138

processamento de RSI, entre 2010 e 2016 (nos distritos investigados). Paralelamente assistiu-se, a nível nacional, à quebra de mais de 70 000 beneficiários do CSI, entre 2012 e 2016 (Gouveia, 2021).

Na população com 55 ou mais anos, relativamente ao RSI, apesar da descida entre 2007 e 2012 (atingindo neste ano o menor número de beneficiários), em 2013 inverteu-se a tendência e desde então não tem parado de crescer, culminando nos 21.6% em 2022. O maior acréscimo deu-se no período pós Troika (2015). Acresce, segundo Peres e Matsaganis (2018), que Portugal, apesar da política de austeridade, conseguiu, contrariamente aos outros países (Grécia, Itália e Espanha), diminuir a desigualdade social, que era superior antes da crise. Constatou-se, assim, alguma proteção dos elementos mais vulneráveis da sociedade. Certamente que a evolução da economia, nomeadamente, o aumento nas exportações nesta fase, poderá ter evitado um maior agravamento da realidade portuguesa (Peres & Matsaganis, 2018). Importa também considerar, relativamente ao aumento do número de idosos beneficiários, as alterações ao regime jurídico do RSI, nomeadamente, o Decreto-Lei 90/2017, de 28/7, do qual consta a reavaliação dos requisitos e condições gerais de atribuição, para tornar a prestação mais acessível.

Mais recentemente, e igualmente relevante, outro acontecimento surgiu, a pandemia, que reforçou a chamada de atenção para a fragilidade das pessoas idosas. Com efeito, se anteriormente se destacava o risco de pobreza ou exclusão social nas crianças, em 2021 era aquela população que apresentava maior risco (nomeadamente, em termos de privação material e social severa). A pandemia proporcionou um distanciamento dos idosos face aos outros grupos etários que não existia até 2019. Dados da GNR e PSP indicavam a sinalização de 45,7 mil idosos, em 2021, por situações de isolamento, fragilidade social, vulnerabilidade física e psíquica, entre outros, cenário que demanda maior atenção da sociedade portuguesa (Observatório Nacional da Luta Contra a Pobreza, 2022). Se entre os maiores com 55 ou mais anos, os segmentarmos em faixas etárias mais reduzidas, o maior risco de pobreza ou exclusão social concentra-se na idade dos 55 aos 64 anos. É que, apesar de estarem em idade ativa, há maior proporção de trabalhadores com baixos níveis de escolaridade e que, em situação de desemprego, tem maior dificuldade em regressar ao mercado de trabalho (Observatório Nacional da Luta Contra a Pobreza, 2022). Acresce que ainda não beneficiam, em regra, de qualquer pensão ou reforma por velhice.

A pobreza e exclusão social nas pessoas idosas é, realmente, um fenómeno cujas causas têm de ser identificadas e atenuadas, devendo avaliar-se as políticas de combate em vigor. A este nível, são destacados os baixos rendimentos de pensões. Gouveia (2021) indica que, de 2005 para 2019, as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência tiveram uma subida de 26%, face a um aumento de 60% do salário mínimo nacional. Outro dado ilustrativo, o valor de referência anual do CSI é inferior ao valor definido para o limiar de risco de pobreza. Apesar destes valores, sem as transferências sociais, a situação acentuar-se-ia, resultados também confirmados neste trabalho.

Neste sentido, na Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, é alertado para a existência de ineficiência e sobreposições das diferentes políticas sociais, sendo sugerida a reavaliação do modelo de proteção social:

destinatários de cada medida; condição de recursos subjacente; conjugação dos direitos e deveres dos beneficiários; e montantes de referência, considerando o limiar de pobreza ao longo do tempo (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2021). Todavia, Rodrigues (2023) defende que a aprovação desta Estratégia é apenas um ponto de partida, a sua implementação será determinante para uma efetiva recuperação económica e desenvolvimento inclusivo.

Há que refletir sobre os efeitos a longo prazo da presença da Troika em Portugal, em termos de crescimento económico e proteção social (Peres & Matsaganis, 2018). Além disso, e ainda que a pobreza e a desigualdade tenham voltado a diminuir depois da crise da pandemia por COVID-19, é preocupante a inflação dos bens de primeira necessidade, que muito afeta as famílias e os indivíduos em situação de maior vulnerabilidade. Importa mencionar que algumas das repercussões mais persistentes da pandemia não se relacionam com a distribuição do rendimento monetário, mas com a grave intensificação das desigualdades no acesso à educação e à saúde (Rodrigues, 2023), que, como já constatado, são determinantes para a inclusão social (Cardoso et al., 2012; Gouveia, 2021; United Nations, 2023).

Além do pós-pandemia, outras circunstâncias desfavorecem profundamente o bem-estar e a prosperidade económica (conflitos entre países, crises humanitárias, alterações climáticas) (Observatório Nacional da Luta Contra a Pobreza, 2022; United Nations, 2023). "Mais do que nunca, o aumento da pobreza e da exclusão social e a degradação das condições de vida são ameaças reais aos valores europeus e à democracia." (Observatório Nacional da Luta Contra a Pobreza, 2022, p. 49). Este conjunto de circunstâncias, associado à Estratégia já mencionada e aos objetivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, determinou no Orçamento do Estado para o ano de 2024 (Ministério das Finanças, 2023), aprovado pela Lei n.º 82/2023, de 29/12, o aumento do valor das prestações sociais (onde se inclui o RSI). Espera-se uma diminuição da taxa de risco de pobreza em cerca de 2,38 pontos percentuais (PlanAPP, 2023). Porém, sendo uma projeção, será necessário aguardar e, posteriormente, avaliar o real contributo destas medidas (não podendo perder de vista a instabilidade política que atualmente enfrentamos).

As transferências sociais, conjuntamente com as pensões, assumem, ainda, nos idosos, um papel crucial na diminuição do risco de pobreza (que impacta o risco de pobreza da população geral). Destaca-se a relevância do RSI, porém, tal como noutras medidas, será necessária uma adequação de alguns parâmetros (por exemplo, definir valores que permitam viver com dignidade). Neste estudo, a análise é desenvolvida apenas em razão da faixa etária, tendo sido desconsideradas outras variáveis, seguramente não menos relevantes, e que importa considerar (e.g. género; zona de residência; coabitar ou morar sozinho). Com efeito, uma análise mais fina permitirá averiguar, no grupo das pessoas idosas, quais as situações mais precárias, que necessitam de uma intervenção direta e em que o RSI ganha particular significado. Por último, entende-se que devem ser estudadas/definidas novas medidas face às circunstâncias que assolam o mundo, para uma sociedade mais coesa e inclusiva.

CONCLUSÃO

Conclui-se pelo empobrecimento substantivo nesta camada populacional, com impacto na taxa de risco de pobreza da população

portuguesa. O RSI revela-se, cada vez mais, um apoio imprescindível, indicador da necessidade de rever as políticas sociais a montante. Não obstante o aumento do valor das prestações sociais de combate à pobreza, em concordância com a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, é importante questionar o efetivo impacto. Além da necessidade de existirem os apoios, os valores devem ser mais adequados, de forma a possibilitar condições de vida dignas na população idosa.

Reforça-se, ainda, a indispensabilidade de políticas que promovam o bem-estar ao longo da vida e que melhor possam preparar esta fase. É fundamental atuar, sobretudo, numa lógica de prevenção. Todavia, não deixa de ser necessário intervir de forma direta em situações existentes, minimizando-se os efeitos mais prejudiciais, nomeadamente em grupos de maior fragilidade (é o exemplo do recurso ao RSI na população idosa).

Agradecimentos: Agradecemos ao Centro de Estudos em Educação e Inovação (CI&DEI) e ao Politécnico de Viseu pelo apoio prestado.

REFERÊNCIAS

Cardoso, S., Santos, M. H., Baptista, M. I., & Clemente, S. (2012). Estado e políticas sociais sobre a velhice em Portugal (1990-2008). *Análise Social, 47*(3), 606-630. http://hdl.handle.net/10071/13627

Carvalho, H. (2022). *Desigualdades Sociais e Grupos Sociais Vulneráveis: Sociedade, políticas e estratégias de sobrevivência em Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto*. Edições Húmus.

Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública. (2023). *Relatório sobre as Desigualdades - 2023*. https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/11/PlanAPP_Relatorio-Desigualdades_2023.pdf

Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho. Diário da República: 1.ª série, n.º 145. https://files.diariodarepublica.pt/1s/2017/07/14500/0427504290.pdf

Giovannini, M., & Ferreira, S. (2021). Os papéis das empresas sociais na inclusão social. Em S. Ferreira (Org.), *Trajetórias institucionais e modelos de empresa social em Portugal* (pp. 271-298). Centro de Estudos Sociais. http://hdl.handle.net/10316/96549

Gouveia, F. (2021). *O impacto do Complemento Solidário para idosos no combate à pobreza e exclusão social no distrito de Aveiro* [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. Repositório UM. https://hdl.handle.net/1822/77005

Henriques, M. I., & Braga, A. (2019). Evolução das prestações sociais em Portugal e sua relação com a Troika. *Egitania Sciencia, 2*(25), 51-69. https://doi.org/10.46691/es.v2i25.164

Instituto da Segurança Social. (2023). *Guia Prático – Rendimento Social de Inserção*. https://www.seg-social.pt/documents/10152/24709/8001_rendimento_social_insercao/75f2f024-aeac-42dc-81ad-503ab0e9c441

Lei n.º 13/2003, de 21 de maio. Diário da República: 1.ª série, n.º 117. https://files.diariodarepublica.pt/1s/2003/05/117a00/31473152.pdf

Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro. Diário da República: 1.ª série, n.º 250. https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/12/25000/0000200322.pdf

Ministério das Finanças. (2023). *Orçamento do Estado 2024: Relatório*. https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLY0NAQA8%2bjEBAUAAAA%3d

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. (2021). *Estratégia*

Nacional de Combate à Pobreza: Proposta. http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/170077/Proposta+de+ENCP.pdf/b111c3a7-dc79-4348-a9d1-b45f587ae063

Observatório Nacional da Luta Contra a Pobreza. (2022). *Pobreza e exclusão social em Portugal. Relatório 2022*. https://www.eapn.pt/centro-de-documentacao/documentos/pobreza-e-exclusao-social-em-portugal-relatorio-2022/

Peres, S., & Matsaganis, M. (2018). The Political Economy of Austerity in Southern Europe. *New Political Economy, 23*(2), 192-207. https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1370445

PORDATA. (2023a). *Índice de envelhecimento e outros indicadores de envelhecimento*. https://www.pordata.pt/portugal/indice+de+envelhecimento+e+outros+indicadores+de+envelhecimento-526

PORDATA. (2023b). *Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido e Rendimento Social de Inserção da Segurança Social: Total e por grupo etário*. https://www.pordata.pt/portugal/beneficiarios+do+rendimento+minimo+garantido+e+rendimento+social+de+insercao+da+seguranca+social+total+e+por+grupo+etario-761

PORDATA. (2023c). *Taxa de risco de pobreza por grupo etário: antes e após transferências sociais*. https://www.pordata.pt/portugal/taxa+de+risco+de+pobreza+por+grupo+etario+antes+e+apos+transferencias+sociais-3009

Rodrigues, C. (2023). *A pobreza e a desigualdade estão a aumentar?* Fundação Francisco Manuel dos Santos. https://ffms.pt/pt-pt/estudos/pobreza-e-desigualdade-estao-aumentar

Rodrigues, D. (2019). *Impacto da crise financeira global de 2008 e da intervenção da Troika na Península Ibérica: Análise empírica do PSI-20 e do IBEX 35* [Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro]. RIA – Repositório Institucional da Universidade de Aveiro. http://hdl.handle.net/10773/30168

Segurança Social. (2023). *Reforma*. https://www.seg-social.pt/reforma

United Nations. (2023). *World Social Report 2023: Leaving no one behind in an ageing world*. https://social.desa.un.org/publications/2023-leaving-no-one-behind-in-an-ageing-world