

Processo n.º 82/99-AUDIT

TRIBUNAL DE CONTAS



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2000-2ªS

**AUDITORIA AOS SISTEMAS DE ATRIBUIÇÃO E
CONTROLO DO RENDIMENTO MÍNIMO
GARANTIDO**

Janeiro/2000



ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
GLOSSÁRIO	4
SIGLAS UTILIZADAS	5
FICHA TÉCNICA	6
I SÍNTESE DAS OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	7
I.1. OBSERVAÇÕES	7
I.2. RECOMENDAÇÕES	9
II GÉNESE E ENQUADRAMENTO DO RMG	11
II.1. AS POLÍTICAS SOCIAIS NA UE.....	11
II.2. DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO E DA POBREZA EM PORTUGAL.....	14
II.3. RMG E ACÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL	18
II.4. ENQUADRAMENTO LEGAL DO RMG EM PORTUGAL	19
III CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO DE CONTROLO	23
III.1. FUNDAMENTOS	23
III.2. OBJECTIVOS.....	23
III.3. METODOLOGIA	24
III.4. ÂMBITO	26
III.5. CONDICIONANTES.....	27
III.6. RELATÓRIOS ANTERIORES ANALISADOS	28
III.6.1. <i>Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (ISCTE)</i>	28
III.6.2. <i>Inspecção Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade</i>	31
IV. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	34
V. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	36
V.1. DESCRIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO.....	36
V.1.1. <i>A nível nacional</i>	36
V.1.2. <i>A nível regional</i>	39
V.1.2.1. Tramitação	39
V.1.2.2. Arquivo e organização processual.....	42
V.1.3. <i>A nível local</i>	44
V.2. A APLICAÇÃO INFORMÁTICA	46
V.3. OUTROS ASPECTOS RELEVANTES.....	49
V.4. APRECIACÃO	50
VI. ANÁLISE FINANCEIRA	52
VI.1. DA MEDIDA	52
VI.2. PAGAMENTOS INDEVIDOS / REPOSIÇÕES	55



Tribunal de Contas

VI.3.	DESPEAS COM ACÇÃO SOCIAL.....	57
VII.	EXECUÇÃO FÍSICA	60
VII.1.	ANÁLISE GERAL	60
VII.2.	A REALIDADE OBSERVADA	68
VII.2.1.	<i>Amostra “nova” analisada.....</i>	<i>68</i>
VII.2.1.1.	Caracterização da amostra	68
VII.2.1.2.	Trabalhos de campo.....	70
VII.2.1.3.	Situações de particular relevância	74
VII.2.2.	<i>1ª Fase – A auditoria</i>	<i>77</i>
VII.2.2.1.	Síntese.....	77
VII.2.2.2.	<i>Follow-up da amostra</i>	<i>78</i>
VIII.	APRECIÇÃO GLOBAL.....	86
VIII.1.	CONDICIONANTES E RESSALVAS DA ANÁLISE.....	86
VIII.2.	ORMG ENQUANTO NOVA FORMA DE INTERVENÇÃO SOCIAL.....	86
VIII.3.	AValiação DO CONTROLO INTERNO	87
VIII.4.	AS INSUFICIÊNCIAS DOS NÍVEIS DE INSERÇÃO SOCIAL.....	87
VIII.5.	INDICADORES DE INEFICÁCIA/EFICÁCIA.....	88
VIII.6.	NECESSIDADE DE AVALIAÇÕES FUTURAS.....	91
IX.	EMOLUMENTOS.....	92
X.	DECISÃO.....	94



ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

Pág.

QUADROS:

QUADRO I: O RMG NA UE.....	13
QUADRO II: RENDIMENTO MONETÁRIO LÍQUIDO NA UE.....	15
QUADRO III: TAXAS DE POBREZA NA UE.....	16
QUADRO IV: PORTUGAL – MEDIDAS DE POBREZA	16
QUADRO V: RMG – DIPLOMAS ESSENCIAIS	20
QUADRO VI: AMOSTRA - CRITÉRIOS DE SELECÇÃO.....	25
QUADRO VII: AMOSTRA - CRSS / SSR VISITADOS.....	26
QUADRO VIII: AMOSTRA - CLA SELECIONADAS	27
QUADRO IX: FINANCIAMENTO PREVISTO NO OE.....	52
QUADRO X: MONTANTES DISPONÍVEIS VS. PROCESSADOS/ANO.....	52
QUADRO XI: EXECUÇÃO FINANCEIRA	54
QUADRO XII: PAGAMENTOS INDEVIDOS / REPOSIÇÕES.....	56
QUADRO XIII: ACCÇÃO SOCIAL “TRADICIONAL” - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS.....	58
QUADRO XIV: EVOLUÇÃO DO MOVIMENTO PROCESSUAL (VALORES ABSOLUTOS ACUMULADOS)	60
QUADRO XV: MOVIMENTO PROCESSUAL POR REGIÕES.....	61
QUADRO XVI: COMPARAÇÃO POR SEXO DOS TITULARES RESIDENTES	63
QUADRO XVII: CARACTERIZAÇÃO ETÁRIA DOS TITULARES DE RMG A NÍVEL REGIONAL	63
QUADRO XVIII: TIPO DE AGREGADOS FAMILIARES A NÍVEL REGIONAL	64
QUADRO XIX: BENEFICIÁRIOS ENVOLVIDOS POR REGIÃO FACE À POPULAÇÃO RESIDENTE.....	64
QUADRO XX: RMG VS. POBREZA – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL	65
QUADRO XXI: N.º DE BENEFICIÁRIOS A RECEBER HÁ MAIS DE 3 MESES	66
QUADRO XXII: AMOSTRA SELECIONADA – DIMENSÃO FINANCEIRA.....	68
QUADRO XXIII: AMOSTRA SELECIONADA – DIMENSÃO FÍSICA	69

GRÁFICOS:

GRÁFICO I: EVOLUÇÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS.....	19
GRÁFICO II: FLUXOGRAMA DO CIRCUITO DE ATRIBUIÇÃO DO RMG.....	40
GRÁFICO III: MOTIVOS DE CESSAÇÃO (A NÍVEL NACIONAL).....	62
GRÁFICO IV: ACCÇÕES DE INSERÇÃO FREQUENTADAS.....	67



Tribunal de Contas

GLOSSÁRIO

- Acordo de inserção** – formalização do programa de inserção mediante a sua subscrição pelo representante do núcleo executivo da CLA e pelo titular e beneficiários.
- Beneficiário de RMG** – cada um dos elementos que constituem o agregado familiar do titular.
- Carência económica** – situação do agregado familiar em que o total dos rendimentos auferidos é inferior ao valor do RMG a que o mesmo teria direito.
- Prestação de RMG** – valor com carácter variável, calculado em função do agregado familiar do titular e com referência ao montante da pensão social.
- Processo avaliado** – processo que, após entrado nos serviços da segurança social, foi objecto de análise, independentemente do teor do despacho que sobre ele recaiu.
- Processo cancelado ou cessado** – processo, previamente deferido, cujo titular deixou, por algum motivo, de ter direito à prestação.
- Processo deferido** – processo cuja análise permitiu concluir pela existência do direito à prestação, por se encontrarem reunidas as condições de atribuição, e sobre o qual recaiu o respectivo despacho de deferimento.
- Processo indeferido** – processo cuja apreciação concluiu pela inexistência de direito à prestação e sobre o qual recaiu despacho de indeferimento.
- Processo suspenso** – cancelamento temporário, pelo período máximo de 180 dias, determinado pelo aumento de rendimentos do agregado.
- Programa de inserção** – conjunto de acções que visa criar condições que proporcionem a autonomização dos indivíduos e famílias e que resulta de acordo entre o núcleo executivo da CLA e os titulares e beneficiários.
- Titular** – indivíduo que apresenta o pedido de prestação, encabeça, para efeitos de RMG, o agregado familiar e em nome do qual são efectuados os processamentos.



Tribunal de Contas

SIGLAS UTILIZADAS

CCE	– Conselho das Comunidades Europeias
CIES	– Centro de Investigação e Estudos de Sociologia
CLA	– Comissão(ões) Local(is) de Acompanhamento
CLP	– Comissão(ões) Local(is) de Projecto
CNRM	– Comissão Nacional do Rendimento Mínimo
CRSS	– Centro Regional de Segurança Social
FAINA	– Fundo de Apoio à Inserção em Novas Actividades
GTACNRM	– Gabinete Técnico de Apoio à Comissão Nacional do Rendimento Mínimo
GTADS	– Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social
IDS	– Instituto para o Desenvolvimento Social
IGFSS	– Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGMTS	– Inspeção Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
IIES	– Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade
INE	– Instituto Nacional de Estatística
IOF	– Inquérito aos Orçamentos Familiares
IPSS	– Instituição Particular de Solidariedade Social
ISCTE	– Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
LO	– Lei orgânica
LVT	– Lisboa e Vale do Tejo
MTS	– Ministério do Trabalho e Solidariedade
NE	– Núcleo Executivo
OE	– Orçamento do Estado
OSS	– Orçamento da Segurança Social
PCISS	– Plano de Contas das Instituições de Segurança Social
PI	– Programa de inserção
PIB	– Produto Interno Bruto
POC	– Programa ocupacional
RA	– Região Autónoma
RAA	– Região Autónoma dos Açores
RAM	– Região Autónoma da Madeira
RMG	– Rendimento Mínimo Garantido
SA	– Sector de Auditoria
SAC	– Subsídio de apoio complementar (“Outros apoios”)
SCI	– Sistema de Controlo Interno
SSR	– Serviço Subregional de Segurança Social
TC	– Tribunal de Contas
TSS	– Técnico(a) de Serviço Social
UE	– União Europeia



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão geral do Contador-Geral *Dr. António Manuel Fonseca da Silva*, colaboraram nesta *AUDITORIA AOS SISTEMAS DE ATRIBUIÇÃO E DE CONTROLO DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO* os seguintes elementos do Sector de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação base
Coordenação	José Manuel Barbeita Pereira	Contador-Chefe	Lic. Gestão de Empresas
Execução	Maria Angelina Gonçalves Pinto Ribeiro Mateus	Técnico Superior Principal	Lic. Direito
	Carlos Alberto de Campos Esteves Ramos	Técnico Superior Principal	Lic. Economia
	António Manuel de Freitas Cardoso	Assessor	Lic. Direito
	Maria Teresa Teixeira Costa Mendes Santos	Contador-Verificador Especialista	Bac. Contabilidade
	Assessoria jurídica	Gaspar Moreira Cardoso da Costa	Assessor Principal



I. SÍNTESE DAS OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

I.1. OBSERVAÇÕES

N.º	OBSERVAÇÃO	Recomendação
1	As considerações pertinentes expressas no relatório final do “ <i>Estudo de acompanhamento e avaliação</i> ” do RMG, produzido pelo CIES, mereceram pouco acolhimento (cfr. ponto III.6 do relatório).	8
2	A lei que cria o RMG em Portugal, apesar de bem delineada, apresenta um déficit de preceitos tendentes à prevenção e conseqüente penalização de eventuais fraudes (cfr. ponto V do relatório).	1
3	Face à complexa realidade que se pretende trabalhar, ressalta a necessidade de introdução de mecanismos de controlo mais eficazes, o que, na prática, não se verifica, conduzindo à classificação de deficiente que se atribui ao sistema de controlo interno implantado (cfr. ponto V do relatório).	
4	Os documentos de candidatura à prestação são aceites com relativamente reduzido suporte documental de prova, constatando-se, em muitos casos, que não existe posterior validação, por parte dos serviços, das declarações produzidas (cfr. ponto V.1.2 do relatório).	2
5	Os processos dos beneficiários nem sempre contêm toda a necessária evidência documental relativa, quer às alterações verificadas na situação do agregado, quer ao processamento da prestação e de eventuais apoios complementares (cfr. ponto V.1.2 do relatório).	9
6	A organização dos arquivos dos processos de RMG não respeita um critério uniforme nos serviços visitados (cfr. ponto V.1.2.2 do relatório).	10
7		7; 11



Tribunal de Contas

N.º	OBSERVAÇÃO	Recomendação
	Relativamente aos parceiros, verifica-se um grau de participação efectiva muito variável (cfr. ponto V.1.3 do relatório).	
8	Os parceiros com assento nas CLA não tiram todo o proveito disponibilizado por este espaço privilegiado para discussão dos problemas relativos ao acompanhamento, à avaliação e à inserção, por vários motivos, nomeadamente por falta de apreensão dos reais objectivos das CLA e de experiência do trabalho em parceria (cfr. ponto V.1.3 do relatório).	11
9	A aplicação informática, desenvolvida e em uso para suporte histórico da “vida” dos beneficiários e cálculo dos respectivos abonos, revela deficiências que comprometem o rigor do controlo da atribuição da prestação (cfr. ponto V.2 do relatório).	4
10	Quanto ao acompanhamento dos beneficiários pelos TSS, verifica-se a adopção de critérios diferenciados, desde a limitação desse acompanhamento a uma selecção de casos de alto risco até à tentativa de abarcar todo o universo dos beneficiários afectos ao TSS (cfr. ponto V.4 do relatório).	5
11	Apenas uma minoria das CLA dispõe de apoio administrativo, o que conduz a que os TSS se vejam sobrecarregados com este tipo de tarefas, com prejuízo das funções que, efectivamente, lhes competem (cfr. ponto V.4 do relatório).	6
12	Os serviços revelam dificuldade no apuramento e na recuperação dos pagamentos indevidamente efectuados (cfr. ponto VI.1.2 do relatório).	13



Tribunal de Contas

Em resultado de tudo o que no presente relatório se expõe, consequência do que foi dado observar e apurar, mas sem esquecer as dificuldades e os esforços feitos no tocante à implementação da Medida, entende-se de formular, como mais relevantes, as seguintes

I.2. RECOMENDAÇÕES

1. Rever a lei vigente, à luz dos ensinamentos entretanto adquiridos, recorrendo ao capital de informação detido pelas entidades intervenientes, nomeadamente, pela CNRM; em especial, para além das alterações já em estudo (*maxime* as referidas nas alegações do Presidente da CNRM), dever-se-á ponderar:
 - se o período de seis meses (a que se refere o n.º 3 do art.º 43º do Decreto -Lei n.º 196/97, de 31 de Julho) em que o beneficiário incumpridor se encontra impedido de apresentar novo requerimento é suficiente como medida dissuasora de futuras situações de incumprimento;
 - a adopção de um limite do número de vezes em que um mesmo beneficiário que incumpriu possa voltar a requerer RMG.
2. Adoptar, na prática, procedimentos sistemáticos e obrigatórios de confirmação das declarações dos requerentes, por via de visitas domiciliárias, em cumprimento, aliás, do estatuído no art.º 25º do Decreto -Lei n.º 196/97, de 31 de Julho.
3. Incrementar a articulação entre os serviços de regimes e os de acção social, criando e mantendo canais permanentes de circulação de informação, nomeadamente no que se refere à comunicação dos montantes percebidos pelos beneficiários e respectivas datas de processamento, bem como aos motivos subjacentes aos cálculos efectuados, a fim de possibilitar aos TSS o desempenho da sua função em conformidade com a situação dos beneficiários em cada momento.
4. Melhorar e acelerar a adequação da aplicação informática às reais necessidades, sob a égide do IIES, em diálogo com os serviços processadores e de informática dos SSR.
5. Afectar os meios necessários à aplicação generalizada de mais critérios objectivos, superiormente definidos, para o acompanhamento dos beneficiários e respectivo percurso de inserção, numa perspectiva de economia, mas sem, por esse facto, inviabilizar a eficácia da Medida.
6. Dotar, ainda que progressivamente, mas de acordo com uma programação correcta e calendarizada, os serviços intervenientes no processo de atribuição da prestação e de acompanhamento dos beneficiários dos meios humanos e materiais necessários à correcta execução da Medida.



Tribunal de Contas

7. Sensibilizar as CLA e respectivos parceiros para o empenho efectivo no cumprimento das suas atribuições definidas na lei.
8. Tomar em maior consideração as recomendações dos relatórios elaborados pelas entidades a quem sejam cometidas funções de acompanhamento e avaliação da Medida, designadamente no que se refere aos seguintes aspectos:
 - cálculo do rendimento de trabalho independente com referência aos últimos 3 meses, período que deveria ser alargado para 12 meses;
 - desenvolvimento de mecanismos de averiguação e de acompanhamento dissuasores de fraudes e a forte penalização destas;
 - o elevado número de contratos de inserção assinados respeitantes a “apoio psico-social” e “declaração de disponibilidade para trabalhar” podem dar uma ideia de alguma forma falseada dos níveis de inserção atingidos.
9. Cuidar de que os processos sejam sempre instruídos com a documentação necessária à evidenciação de alterações de situação, bem como à fundamentação dos processamentos efectuados.
10. Instituir directrizes arquivísticas, a respeitar por todos os serviços intervenientes.
11. Avaliar, em cada CLA, a efectiva participação de cada um dos parceiros - convidando-os a formalizar a colaboração a prestar, com clara definição do papel a desempenhar e dos recursos que se comprometem, efectivamente, a disponibilizar.
12. Em face dos três instrumentos, apontados pelos especialistas na matéria ¹, de avaliação da eficácia de uma medida do tipo do RMG - isto é, a proporção da população em situação de exclusão social efectivamente abrangida pela Medida, o pagamento de prestações indevidas e, finalmente, o sucesso da inserção social – torna-se imprescindível que sejam instituídos ou aperfeiçoados os mecanismos de recolha e tratamento da pertinente informação, com a oportunidade e desenvolvimento suficientes de modo a possibilitar essa avaliação.
13. Devem os serviços desenvolver esforços no sentido de, a todo o momento, dispor de informação sobre pagamentos incorrectos e criar os mecanismos necessários à sua recuperação.

¹ GUIBENTIF, Pierre e BOUGET, Denis: “As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia”, 1997, págs. 72 e segs.



II. GÉNESE E ENQUADRAMENTO DO RMG

II.1. AS POLÍTICAS SOCIAIS NA UE

O Rendimento Mínimo Garantido, como medida de política social inovadora, surge na sequência de Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias, em 1992², aquando da presidência rotativa de Portugal, que convida todos os Estados membros a adoptar uma medida cujo objectivo vise combater, de forma integrada, a pobreza e a exclusão social de franjas significativas da população dos países ditos desenvolvidos.

Assim, é recomendado aos Estados-membros que reconheçam,

“no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, conseqüentemente, adaptem o respectivo sistema de protecção social, sempre que necessário, segundo os princípios e as orientações a seguir expostos”.

Esse direito, nos termos da mesma Recomendação, deve ser aberto a todas as pessoas

“que não disponham, nem por si próprias nem no seio do seu agregado familiar, de recursos suficientes,

sob reserva da disponibilidade activa para o trabalho ou para a formação profissional com vista à obtenção de um posto de trabalho, relativamente às pessoas cuja idade, saúde e situação familiar permitam essa disponibilidade activa, ou, se for caso disso, sob reserva de medidas de integração económica e social, relativamente às outras pessoas, e

sem prejuízo da faculdade dos Estados-membros de não abrirem este direito às pessoas que tenham um emprego a tempo inteiro nem aos estudantes”.

A implementação desse direito deveria guiar-se pelas orientações práticas seguintes:

“1.a) Fixar, em função do nível de vida e do nível de preços no Estado-membro considerado, e para diferentes tipos e dimensões de agregados familiares, o montante dos recursos considerados suficientes para uma cobertura das necessidades essenciais no respeito pela dignidade humana;

b) Adaptar ou completar os montantes por forma a satisfazer necessidades específicas;

² Recomendação do Conselho, de 24 de Junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social (92/441/CEE), in J.O. n.º L245, de 26/08/1992, págs. 46-48.



Tribunal de Contas

- c) Fixar estes montantes por referência a indicadores apropriados, designadamente a estatística do rendimento médio disponível no Estado-membro, a estatística do consumo dos agregados familiares, o salário mínimo legal, caso exista, ou o nível dos preços;*
 - d) Preservar nas pessoas com idade e aptidão para trabalhar a vontade de procurar um emprego;*
 - e) Definir modalidades de revisão periódica destes montantes, de acordo com aqueles indicadores, para que continue a ser assegurada a cobertura das necessidades;*
- 2. Atribuir às pessoas cujos recursos, apreciados ao nível do indivíduo ou do agregado familiar, sejam inferiores aos montantes assim fixados, adaptados ou completados, um apoio financeiro diferencial que lhes permita dispor desses montantes”.*

Aliás, já desde os anos 40, mas com particular relevo a partir das décadas de 60 e 70, muitos dos Estados membros da UE haviam introduzido instrumentos de protecção social que procuravam assegurar um rendimento mínimo a todos os cidadãos.

No final da década de 80 a maioria dos países da UE tinha já aderido a estes instrumentos, que, apesar de não idênticos, no que respeita, nomeadamente, às condições de acesso, base de cálculo e serviços envolvidos, apresentam como denominador comum a preocupação pelo combate à exclusão e pela inserção social.

No Quadro seguinte (Quadro I) condensam-se as características do RMG ou medidas de idêntico valor e alcance na UE (reportadas a 1995, salvo as excepções identificadas).



QUADRO I: O RMG NA UE

	Ano de criação	Financiamento		% da população abrangida	% no PIB (95)	Condições de acesso		Base de cálculo	Serviços envolvidos		
		Adminst. Central	Adminst. Local			Residência	Idade mínima		Centrais	Regionais	Locais
Bélgica	1974	50%	50%	0,69	0,10	sim	18	Decisão política	sim	?	sim
Dinamarca	1961	50%	50%	2,93	1,09	sim		Montante máximo sub. desemprego	sim	?	sim
Alemanha	1962		100%	1,60	1,49	sim		Desp. agregado familiar	sim	sim	sim
Espanha	Anos 80			0,39	0,04	sim	25	Variável regionalmente	não	sim	Variável regionalmente
Finlândia	1984	31%	64%		0,46	sim		Pensão nacional	sim	?	sim
França	1988	80%	20%	1,49	0,27	sim	25	Decisão política	sim	sim	sim
Irlanda	1977	100%		4,20	0,35	sim	18	Lei	sim	?	?
Luxemburgo	1986	90%	10%	1,85	0,32	sim	30	Decisão política	sim	?	?
Holanda	1963	90%	10%	3,24	1,47	sim	18	Sal. mínimo	sim	?	sim
Áustria			100%		0,13	sim	19	Variável regionalmente	não	sim	Variável regionalmente
Suécia	1980				0,62	sim			sim	?	sim
Inglaterra	Anos 60	100%		9,90	2,44	sim	18	Desp. normais subsistência	sim	?	?
Portugal	1996	100%		3,40		sim	18	Pensão social	sim	sim	sim

Alemanha: Dados reportados a 1994 e 1993

Portugal: Dados reportados a 1998

Luxemburgo, Suécia e Inglaterra: Dados reportados a 1994

Fontes: CAMPLONG, Louise: *Pauvreté et exclusion*, Paris, Hatier, 1995; GUIBENTIF, Pierre e BOUGET, Denis: *As políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1997; Departamento de Estudos e Documentação do IDS: *Relatório semestral*

Em Portugal, o RMG, instituído pela Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, visa assegurar a inserção de pessoas e famílias excluídas ou em risco de exclusão, através da instituição de uma prestação pecuniária do regime não contributivo da segurança social, em simultâneo com a contratualização de um programa de inserção, cujo objectivo é a progressiva inserção social e, sendo caso, profissional, e a autonomização dos indivíduos e famílias.

A instituição do RMG deve encarar-se no contexto de um novo fenómeno social surgido, neste fim de século, na maioria dos países industrializados, sob a designação de novas formas de pobreza, apesar de três décadas de crescimento económico continuado.

Esta nova realidade, que emerge nos finais dos anos 80, “*inquieta e espanta*”³.

O termo pobreza, que parecia tender a ser erradicado do vocabulário dos países ditos desenvolvidos, faz a sua reaparição em sociedades que propunham os ideais da democracia e igualdade e que, de repente, se confrontam com um número crescente de cidadãos excluídos económica, cultural e politicamente.

Face a esta nova realidade, impunha-se pensar numa resposta adequada a um fenómeno social novo e complexo, até porque o sistema clássico de protecção social se revelava ineficaz, face à

³ CAMPLONG, Louise: – “*Pauvreté et exclusion*”, Paris, Hatier, 1995



Tribunal de Contas

exclusão e à nova pobreza, já que os seus destinatários eram, e são, os indivíduos já inseridos no sistema, enquanto que os “novos pobres” parecem dele estar à margem.

No conceito de exclusão social podem considerar-se três dimensões diferentes mas complementares:

- a económica – insuficiência crónica ou repetida de recursos para satisfação das necessidades mais elementares;
- a da indiferença – face aos direitos sociais, civis e políticos porque não reconhecidos ou não invocados;
- a da quebra dos laços sociais – formas agudas de desestruturação social, familiar e fisiológica, ou seja, ruptura entre o indivíduo e o seu ambiente social.

O RMG pretende responder a estas três dimensões da questão nos seguintes termos:

- a prestação pretende garantir um mínimo de subsistência;
- como prestação do regime geral não contributivo, é um direito que deve incutir e motivar o beneficiário à descoberta e utilização de outros direitos sociais;
- a inserção social como factor de ruptura com a dessocialização e a retoma dos laços sociais.

Contudo, ao abordar a questão surgem as mesmas dúvidas e ambiguidades, tão velhas quanto o fenómeno da pobreza: que formas deve assumir a resposta para que não venha desencadear efeitos perversos tais como “adormecimento” do beneficiário ou o perpetuar da “assistência-dependência”?

A vertente inserção aparece, ao menos teoricamente, como a solução para minorar estes males.

Quanto aos efeitos esperados da Medida, é sintomático o facto de não existir nenhum consenso quanto à sua eficácia, apesar de a experiência de alguns anos, em vários países, ter proporcionado um considerável trabalho de observação no terreno e gerado debates acerca da sua avaliação e da sua discussão pública ⁴.

II.2. **DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO E DA POBREZA EM PORTUGAL**

⁴ GUIBENTIF, Pierre e BOUGET, Denis: “As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia”, 1997



Tribunal de Contas

O RMG ganha maior significado tendo em conta as disparidades na distribuição do rendimento e no nível de pobreza que se verificam em Portugal, comparativamente com os outros países da UE, o que põe em causa o objectivo da coesão económica e social no espaço comunitário.

É sabido que existe alguma controvérsia na literatura sobre o conceito de pobreza, a sua abordagem absoluta ou relativa, objectiva ou subjectiva e as dimensões que comporta – desde os estudos de Rowntree, no princípio deste século (1901), em que o conceito de pobreza está associado ao conceito de subsistência, até aos mais recentes, baseados no “(dis)empowerment”, conceito desenvolvido por Friedman (1996), em que a pobreza é definida como a falta de acesso às bases de poder social. Em consonância com esta controvérsia, são também variados os indicadores de desigualdade e as medidas de pobreza que têm sido apresentados.

Não é este o lugar apropriado para dar eco desenvolvido deste debate, bastando deixá-lo aqui anotado.

Para o propósito deste relatório bastará usar os elementos coligidos pelo EUROSTAT, os últimos dos quais se reportam a 1994, que possibilitam o desenho da situação relativa de Portugal no contexto da UE, que, aliás, consta do “*Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006)*” que acaba de ser publicado e que, neste ponto, se segue de perto ⁵.

Assim, de acordo com essa informação, disponível para 13 Estados-membros, Portugal apresentava em 1994 o segundo maior grau de desigualdade na distribuição do rendimento, sendo o país em que o rácio entre o rendimento monetário líquido dos decis extremos era mais elevado (Quadro II).

QUADRO II: RENDIMENTO MONETÁRIO LÍQUIDO NA UE

		1994												
		BEL	DIN	ALE	GRE	ESP	FRA	IRE	ITA	LUX	HOL	AUS	POR	RU
DECIS 1 E 2		8	10	8	6	6	8	7	7	8	8	8	6	7
DECIS 9 E 10		38	34	38	43	41	39	43	38	39	41	38	44	42
RACIO: (9+10)/(1+2)		4,75	3,70	4,75	7,17	6,83	4,87	6,14	5,43	4,87	5,12	4,75	7,33	6,00
COEFICIENTE DE GINI		0,31	0,23	0,32	0,36	0,36	0,33	0,39	0,34	0,33	0,37	0,32	0,38	0,35

Fonte: EUROSTAT, citado em “*Portugal: Plano Nacional de Desenvolvimento Económico Social (2000-2006)*”.

⁵ *Portugal: Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo*, Lisboa, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 1999, págs. V-24 e segs.



Tribunal de Contas

Por outro lado, Portugal apresentava de facto a mais elevada taxa de pobreza, referente aos agregados domésticos privados, face aos restantes países da União Europeia, bastante acima da Dinamarca e próximo da Irlanda, da Grécia, do Reino Unido e de Espanha (Quadro III).

QUADRO III: TAXAS DE POBREZA NA UE

		1994												
		BEL	DIN	ALE	GRE	ESP	FRA	IRE	ITA	LUX	HOL	AUS	POR	RU
AGREGADOS		12	8	15	23	20	18	25	15	14	13	15	26	23
INDIVÍDUOS		16	6	16	21	21	17	26	18	15	16	16	24	24

Fonte: EUROSTAT, citado em “Portugal: Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006)”.

Com efeito, em 1994, a linha de pobreza para Portugal, situada em 50% do “rendimento mensal médio equivalente”, era de 44 381\$00, o valor mais baixo da União Europeia, em termos de paridades de poder de compra. Deste modo, a taxa de pobreza, definida como a percentagem de agregados domésticos/indivíduos dispendo de um “rendimento mensal médio equivalente” inferior a essa linha era, em Portugal, de 26% para os agregados domésticos e de 24% para os indivíduos, pelo que a dimensão da família não é factor explicativo da pobreza em Portugal.

Estes resultados não diferem substancialmente dos evidenciados em estudos apresentados recentemente no meio académico.

Num deles, da autoria de Carlos Farinha Rodrigues⁶, com base em dois recentes inquéritos familiares efectuados pelo Instituto Nacional de Estatística - o “Cabaz Familiar da Comunidade Europeia” (1995) e o “Inquérito aos Orçamentos Familiares” (1994/95) -, chega-se às medidas de pobreza para Portugal constantes do Quadro IV.

QUADRO IV: PORTUGAL – MEDIDAS DE POBREZA

(60% DO RENDIMENTO MÉDIO POR ADULTO EQUIVALENTE)

		1994		
		ECHP	HBS-MI	HBS-TI
LINHA DE POBREZA		517,68	499,10	608,52
F 0 – “HEAD COUNT”		0,238932	0,203907	0,180466
F 1 - SEVERIDADE		0,079179	0,053664	0,046198
F 2 - INTENSIDADE		0,040734	0,021675	0,017508

⁶ RODRIGUES, Carlos Farinha, *Income Distribution and Poverty in Portugal [1994/95]*, WP4/1999/DE/CISEP, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.



Tribunal de Contas

ECHP – European Community Household Panel (1995);
HBS-MI – Household Budget Survey – Monetary Income (1994/95);
HBS-TI – Household Budget Survey – Total Income (1994/95).
Fonte: RODRIGUES, Carlos Farinha, *Income Distribution and Poverty in Portugal*, ISEG, 1999.

Assim, tomando como referência o ECHP e uma percentagem do rendimento médio de 60%, é possível afirmar que 24% da população portuguesa vive em situação de pobreza, ou seja, mais de 2 milhões de portugueses, a que correspondem *grosso modo* 875 mil famílias, vivem em situação precária, podendo ser classificados como pobres. Tendo, porém, em conta os rendimentos não monetários, verifica-se que o índice de pobreza baixa para 18%, o que demonstra a importância em Portugal desses rendimentos para as famílias de menores recursos. Por outro lado, baixando a linha de pobreza para os 50% do “rendimento médio por adulto equivalente”, ou seja, de acordo com o ECHP, cerca de 431 contos, o indicador de pobreza continua elevado, já que atinge 16% da população.

Do mesmo estudo é possível retirar outras conclusões, designadamente:

- ☑ os grupos com maior índice de pobreza são “*indivíduos isolados de mais de 65 anos*” e “*pais solteiros com filhos menores de 16 anos*”;
- ☑ as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são as que apresentam maior número de pessoas vivendo em situação de pobreza; no entanto, 40,8% dos pobres situam-se na Região Norte;
- ☑ as pessoas que vivem em condições económicas mais frágeis são aquelas cuja principal fonte de rendimento consiste em transferências sociais – 64,9% e 50,3% das famílias cuja principal fonte de rendimento são, respectivamente, benefícios sociais e pensões são pobres.

Noutro estudo, da autoria de Miguel Gouveia e Carlos Farinha Rodrigues⁷, consagrado especificamente à problemática do rendimento mínimo garantido, tomando como ponto de partida o “Inquérito aos Orçamentos Familiares”, conduzido em 1994/95 pelo INE, que se actualiza para 1996 pelo índice de preços, chega-se a uma linha de pobreza (estabelecida em 50% do rendimento médio equivalente) de 469 contos, rendimento abaixo do qual se situa 10% da população.

Seguindo esta metodologia, estimou-se que 4,8% do total das famílias e 5,7% do total da população tinha um rendimento que lhe permitia aceder ao rendimento mínimo garantido, pelo que só metade das pessoas em situação de pobreza podiam beneficiar do programa.

⁷ GOUVEIA, Miguel e RODRIGUES, Carlos Farinha, *The Impact of a “Minimum Guaranteed Income Program” in Portugal*, WP3/1999/DE/CISEP, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.



Tribunal de Contas

II.3. RMG E ACÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

O vasto campo da acção social, que vai desde o apoio monetário directo em situações de precariedade económica, até uma actuação mais alargada concretizada no funcionamento de equipamentos sociais, dirigidos, nomeadamente, à infância e idosos, tem, no decorrer da presente década, conhecido significativo incremento, sobretudo a partir de 1995. De facto, a taxa de crescimento médio anual das despesas com acção social foi, nos períodos 1995/97 e de 1997/98, de 8,9% e 14,6%, respectivamente ⁸.

Ao longo do país, as necessidades de protecção assumem características diversas relacionadas com a concentração de fenómenos sociais vários, como:

- número elevado de indivíduos em grupos de risco face à pobreza e exclusão (idosos e famílias monoparentais ou muito alargadas);
- situações de carência induzidas pelo desemprego;
- a concentração nas áreas urbanas das novas formas de exclusão;
- a existência de minorias.

Assim, as acções a desenvolver e a oferta de equipamentos dirigidos aos diferentes grupos etários, às famílias e a grupos com problemas específicos, visa, primordialmente, a redução de desigualdades e o acesso a melhores condições de vida, contribuindo para uma maior coesão social.

Deste modo, as respostas que têm vindo a ser criadas, com carácter inovador, para uma solução integrada dos problemas, têm sofrido uma evolução significativa, ao nível da implementação de centros comunitários, do encontrar de respostas direccionadas para a toxicod dependência, a SIDA e crianças e jovens em risco e do incentivo à utilização de modalidades tradicionais, tais como as famílias de acolhimento.

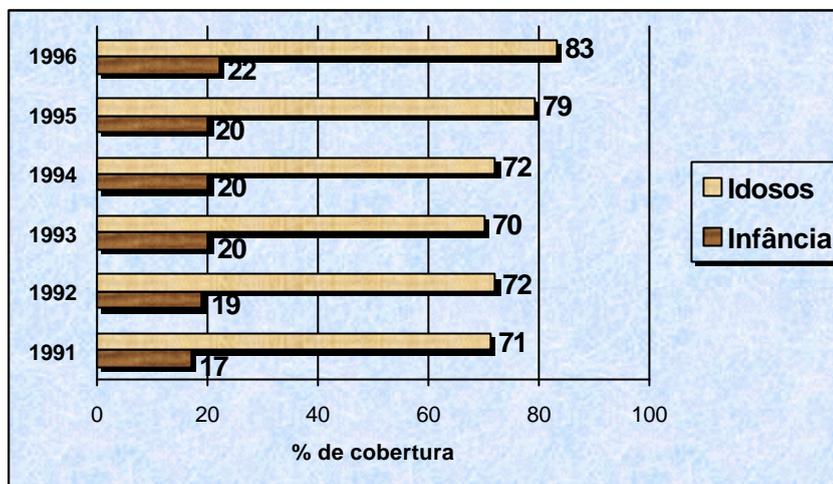
No gráfico seguinte espelha-se a evolução que se tem vindo a registar, quanto à taxa de cobertura de serviços e equipamentos sociais para a infância e população idosa, no período de 1991 a 1996 ⁹:

⁸ Fonte: "Portugal: Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006)".

⁹ Fonte: "Portugal: Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006)".



Gráfico I: EVOLUÇÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS



A acção social tradicional em Portugal, que apelidaríamos de acção social “assistencialista”, dispunha, para indivíduos ou famílias com graves carências económicas ou em situações pontuais de disfuncionalidade, associada ou não a perturbações de carácter material ou psico-social, de respostas casuísticas que abordavam o problema isoladamente e não de forma integrada.

O pendor inovador do RMG prende-se com uma nova filosofia de encarar o fenómeno da exclusão social, porque se pretende, não apenas subsidiar as famílias com recursos financeiros que contribuam para a satisfação das necessidades mínimas, mas, principalmente, inverter a situação de partida, ou seja, de dependência do apoio social, através da discussão de um projecto de vida que culminará na contratualização de um programa de inserção que se pretende favoreça uma progressiva ressocialização e, conseqüentemente, uma autonomia face aos apoios designados como tradicionais.

Trata-se, em síntese, de aplicar a velha máxima que se pode traduzir por “*Dar a cana e ensinar a pescar, em lugar de oferecer o peixe*”.

Por outro lado, e pela primeira vez em Portugal, consagrou-se o direito de todos os cidadãos a um nível mínimo de subsistência compatível com a dignidade humana, independentemente de cada trajectória pessoal.

II.4. ENQUADRAMENTO LEGAL DO RMG EM PORTUGAL

Para ser possível introduzir a Medida em Portugal foi necessário conceber, aprovar e difundir um conjunto de instrumentos legislativos, criando-se também as necessárias estruturas de funcionamento, acompanhamento e avaliação tanto a nível central como local e, bem assim, as origens do respectivo financiamento.



Tribunal de Contas

No quadro a seguir enumeram-se os mais relevantes diplomas legais:

QUADRO V: RMG – DIPLOMAS ESSENCIAIS

Enquadramento legal		Lei n.º 19-A/96, de 29/06	Cria o RMG, instituindo uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social
		Dec. Lei n.º 196/97, de 31/07	Regulamenta a Lei n.º 19-A/96
Estruturas de funcionamento, acompanhamento e avaliação	CNRM	Disp. Conj. n.º A-172/96 XIII publicado em 07/10/96	Criação
	GTADS	Disp. Conj. n.º 604/98, publicado em 28/08/98	Criação
		Disp. n.º 6/MSSS/96, publicado em 10/02/96	Reestruturação
	CLA	Dec. Lei n.º 164-A/97, de 27/06	Regulamenta o processo de constituição e a forma de organização e de funcionamento
IDS	Dec. Lei n.º 433-A/99, de 26/10	Aprova os Estatutos do IDS	
Financiamento		Lei n.º 52-C/96, de 27/12 Disp. Conj. n.º A -11/97-XIII	Transferência de 25,3 milhões de contos do OE para o OSS
		Lei n.º 127-A/97, de 20/12	Transferência de 34,5 milhões de contos do OE para o OSS
		Lei n.º 87-B/98, de 31/12	Transferência de 37,5 milhões de contos do OE para o OSS
		Despacho de 24/07/97 do MSSS	Define as regras de repartição dos recursos financeiros afectos à Medida no regime definitivo, determinando também a remessa mensal, pelos CRSS ao IGFSS, dos custos registados por natureza.

O RMG é uma prestação pecuniária de carácter temporário, inserida no regime não contributivo da segurança social, associada a um acordo de programa de inserção, que tem como objectivo garantir aos beneficiários recursos que contribuam para, em primeira linha, **satisfazer as necessidades básicas** e, posteriormente, **criar as condições para a inserção social**.

A complexidade técnica da implantação do RMG no País tornou necessária a sua concretização em 2 fases distintas:

- Durante um ano, de 1 de Julho de 1996 a 30 de Junho de 1997, decorreu um período de aprendizagem social consubstanciado na criação de projectos piloto experimentais de acção social, regulamentados pela Portaria n.º 237-A/96, de 1 de Julho, localizados em determinadas zonas, precedendo candidaturas de parcerias lideradas por uma entidade interlocutora e coordenados por Comissões Locais de Projecto (CLP).

A aprovação das candidaturas era competência do Ministro da Solidariedade e da Segurança Social.



Tribunal de Contas

Aprovado o projecto piloto, era estimado o montante previsível da dotação a afectar-lhe, face ao número de pessoas (estimado pelos membros das parcerias, conhecedores das realidades locais) que, eventualmente, viessem a ser contempladas.

Os procedimentos que enquadraram a fase de transição dos projectos piloto para a generalização da Medida constam do Despacho n.º 226/MSSS/97.

- Na fase seguinte (generalização), foi a Medida ampliada a todo o País, sendo as CLP, até aí existentes, substituídas por Comissões Locais de Acompanhamento (CLA).

Enquanto que, no período experimental, o RMG tinha características de medida de acção social, cujas prestações pecuniárias eram conotadas com subsídios eventuais, sem lugar a recurso em caso de indeferimento, com a generalização, no regime definitivo, passou a ser um direito para a globalidade dos cidadãos residentes em Portugal, o que originou o crescimento exponencial das prestações pecuniárias atribuídas um pouco por todo o país.

As prestações do RMG são requeridas, em impresso de modelo próprio, no Centro Regional de Segurança Social (CRSS) da área de residência ou nos postos de atendimento definidos pelas CLA.

São condições de atribuição:

- Ter idade igual ou superior a 18 anos;
- Ter idade inferior a 18 anos, se em condições de autonomia económica e numa das seguintes situações:
 - Ter sido emancipado pelo casamento;
 - Ter menores na sua exclusiva dependência económica;
 - Estar em estado de gravidez.
- Ter residência em Portugal;
- Subscrever e seguir um acordo de programa de inserção social;
- Dispor-se a requerer prestações de segurança social a que tenha direito;
- Encontrar-se em situação de grave carência económica e fornecer os respectivos meios de prova, considerando-se que tal se verifica quando:



Tribunal de Contas

- ❑ Um indivíduo possua rendimento inferior a 100% do valor da pensão social;
- ❑ Um agregado familiar disponha de rendimento inferior à soma dos seguintes valores: 100% do valor da pensão social, por cada adulto até 2; 70% do valor da pensão social por cada adulto a partir do 3º; e 50% daquele valor por cada menor.

O cálculo do montante da prestação resulta da diferença entre o valor de rendimento mínimo correspondente ao agregado familiar (calculado de acordo com o atrás referido) e o valor dos rendimentos auferidos pelo mesmo.

Sempre que as despesas de habitação ou alojamento ultrapassem 25% do RMG do agregado, haverá lugar ao acréscimo de um montante calculado em função do número de membros daquele.

O acordo de programa de inserção deverá contemplar o tipo de acções a desenvolver, as entidades responsáveis, os apoios a conceder aos destinatários e as obrigações das pessoas abrangidas, sendo estabelecido entre o núcleo executivo das CLA e os membros do agregado familiar beneficiário.

Objectivamente, os resultados esperados deste tipo de intervenção são a ruptura com o ciclo de pobreza e exclusão, a construção de um projecto de vida realista apoiado em alicerces sólidos que garantam a durabilidade da nova situação.

Para melhor elucidação apresenta-se, no **Anexo I**, um elenco dos instrumentos legislativos relevantes sobre o tema (com exclusão dos anteriormente citados).



III. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO DE CONTROLO

III.1. FUNDAMENTOS

A necessidade de acompanhamento desta Medida advém do carácter inovador da mesma no ordenamento socio-jurídico nacional e do seu previsivelmente importante impacte social, considerando-se de toda a utilidade a intervenção do Tribunal logo desde o seu início.

Por isso se concebeu esta acção, com um desenvolvimento em duas fases:

- A primeira, com a abordagem de alguns projectos-piloto do período experimental (Junho de 1996 a Junho de 1997), a fim de tomar conhecimento desta nova realidade, dotando a equipa de auditoria de dados para a preparação da
- Segunda fase da auditoria, a incidir na generalização, com início em Julho de 1997, da Medida, prevista no Programa de Fiscalização aprovado para 1999, no sentido da apreensão dos mecanismos que lhe estão subjacentes e do impacte da Medida na população alvo.

III.2. OBJECTIVOS

Atendendo à especificidade da matéria em apreço e ao carácter inovador da Medida, no contexto da sociedade portuguesa, os objectivos da acção foram, em síntese, os seguintes:

- Descrever o RMG, medida inovadora na política social portuguesa;
- Caracterizar e avaliar as estruturas de execução, acompanhamento e avaliação, a nível nacional, regional e local;
- Apreciar os níveis de execução física e financeira;
- Avaliar o impacte que se vem registando, quer na sociedade em geral, quer nos beneficiários em particular;
- Analisar a introdução da Medida em Portugal e dotar os órgãos competentes de informação acerca da sua execução;
- Organizar um *dossier* permanente sobre o RMG.



Tribunal de Contas

III.3. **METODOLOGIA**

Na sequência da fase preliminar da acção, desenvolvida em 1997, os trabalhos preparatórios da presente fase da auditoria iniciaram-se com:

- revisão e actualização da legislação;
- análise dos orçamentos; pedido e posterior leitura e síntese de relatórios sobre a matéria produzidos por outras entidades, designadamente CNRM e Inspeção Geral do MTS;
- leitura e resumo dos diversos artigos publicados na imprensa e que o SA VII vinha compilando;
- leitura de diversa bibliografia,

elementos que permitiram a elaboração do plano global da auditoria vertido na Informação n.º 23/98-CC14, que mereceu aprovação superior.

Após o estudo e tratamento de toda a informação recolhida foi elaborado o respectivo programa de auditoria, incluindo a proposta dos trabalhos a realizar na fase de execução, cuja amostra foi seleccionada recorrendo a critérios preestabelecidos, como a seguir se dá conta:

Conforme previsto no *Plano Global*, a fase de execução da presente auditoria contemplou duas vertentes, diferentes mas complementares:

- uma delas consistiu na apreciação dos processos e respectivas visitas domiciliárias dos beneficiários objecto de análise no decurso da acção anteriormente realizada e reportada ao período experimental, pelo que, nesta componente, a amostra se encontrava, desde logo, determinada;
- por outro lado, a partir da informação tratada no ponto anterior procedeu-se à selecção dos SSR sobre os quais incidiu a segunda vertente da presente acção, tendo-se, para tal, considerado um conjunto de critérios (abaixo identificados) e construído a seguinte matriz:



QUADRO VI: AMOSTRA - CRITÉRIOS DE SELECÇÃO

Região	Subregião	1	2	3	4	5	6	7
Norte								
	Braga	*					*	
	Braçança	*				*		
	Porto/Penafiel				*	*	*	
	V. Castelo							
	Vila Real					*		
Centro								
	Aveiro		*	*				*
	C. Branco	*						
	Coimbra							
	Guarda		*					
	Leiria			*				
	Viseu				*	*		
L.V.T.								
	Lisboa				*	*	*	
	Loures	*						
	Santarém		*		*	*	*	*
	Setúbal			*			*	*
	Sintra					*		
Alentejo								
	Beja							
	Évora			*				
	Portalegre		*					
Algarve								
						*	*	

Critérios:

- 1 – Taxa de indeferimento > 50%
- 2 – Taxa de indeferimento < 25%
- 3 – Taxa de pendentes > 50%
- 4 – Titulares a receber > 4.000
- 5 – Beneficiários a receber > 10.000
- 6 – Expressão financeira (despesa processada > 500.000 contos)
- 7 – Dispensa de programa de inserção > 35%

Os indicadores obtidos convergem para os SSR que, tradicionalmente, consomem mais recursos, abrangem maior número de utentes e se localizam no litoral e nas grandes metrópoles.

A selecção efectuada não pôde, pois, deixar de levar em linha de conta estes indicadores; tornou-se, porém, indispensável, em vista a uma melhor cobertura do universo, introduzir outros factores, cuja ponderação conduziu à reapreciação dos resultados primeiramente obtidos.

Para tal, consideraram-se, nomeadamente, os seguintes aspectos relevantes:

- a dispersão geográfica;
- a necessidade de abarcar aspectos relacionados com o modo de vida das populações;
- características sócio-económicas das diferentes regiões;
- binómios litoral/interior, meio rural/urbano;
- zonas predominantemente agrícolas ou industriais;
- performances* mais baixas em termos de execução física e financeira.

No terreno foram contactados os SSR seleccionados e abordados, por um lado, o sector dos Regimes de Segurança Social em que é tratado o RMG e, por outro, o sector da Acção Social, para



Tribunal de Contas

avaliar a interligação entre estes dois sectores, essencial para a aplicação correcta da Medida.

Seguidamente foram contactadas as CLA seleccionadas, em certos casos alguns parceiros, os TSS a quem compete o acompanhamento dos beneficiários seleccionados e, por último, na companhia do Técnico respectivo, procedeu-se a visitas domiciliárias.

III.4. ÂMBITO

O trabalho realizado na 2ª fase inclui uma dupla vertente: *follow up* dos casos objecto de análise no trabalho anteriormente realizado (período experimental) e uma componente nova, já que o âmbito do trabalho teve uma projecção a nível do Continente, tendo-se visitado todos os CRSS, à excepção do do Alentejo:

QUADRO VII: AMOSTRA - CRSS / SSR VISITADOS

	SSR	SSR
CRSS	“Follow-up”	Acção “nova”
Norte		Porto Penafiel
Centro	Leiria	Castelo Branco Viseu
LVT	Santarém Sintra	Setúbal
Algarve		X

O grau de cobertura do universo pela amostra seleccionada é de cerca de 50%, relativamente aos meios financeiros envolvidos em 1997 (única informação disponível à data da elaboração do programa de auditoria).

Acresce, ainda, referir que se decidiu incluir na vertente “*follow-up*” uma componente “*nova*”, numa perspectiva de rendibilização de meios, aproveitando, pois, a deslocação de uma equipa àqueles SSR onde, para além da acção de *follow-up*, se procedeu à análise de amostra “*nova*”, em vez de multiplicar deslocações.

Na sequência, solicitou-se à CNRM informação respeitante a cada uma das CLA dos SSR seleccionados e procedeu-se à escolha das CLA com maior peso no respectivo SSR, obtendo-se o seguinte resultado:



QUADRO VIII: AMOSTRA - CLA SELECCIONADAS

CRSS	SSR	CLA
Norte	Porto	Porto
	Penafiel	Amarante
Centro	Castelo Branco	Covilhã Sertã
	Leiria	Caldas da Rainha Óbidos Peniche
	Viseu	Lamego Vila Nova de Paiva Viseu
LVT	Santarém	Abrantes Entroncamento Santarém Tomar
	Setúbal	Almada Moita - Setúbal
	Sintra	Sintra Cascais
Algarve		Loulé Olhão V. Real de S. ^o António

III.5. **CONDICIONANTES**

Os trabalhos de campo decorreram dentro da normalidade esperada, tendo-se obtido uma perfeita colaboração dos serviços e técnicos envolvidos.

No entanto, há a registar duas ordens de dificuldades: por um lado, o sistema de organização e arquivo, que se revelou diferente nos diversos serviços, obrigando, com frequência, à introdução de ajustamentos à programação predefinida; por outro, as visitas domiciliárias revestiram-se de dificuldades imprevistas, face às seguintes realidades:

- Os TSS, na maioria dos casos, não conheciam as moradas dos beneficiários, o que originava frequentes demoras na localização das moradas;
- A dispersão geográfica dos beneficiários a contactar;
- Com frequência, as visitas resultavam frustradas pelo facto de os beneficiários não se encontrarem, ao momento, nas respectivas residências.



III.6. RELATÓRIOS ANTERIORES ANALISADOS

III.6.1. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (ISCTE)

Em cumprimento do solicitado pelo SA VII, na sequência da auditoria realizada ao período experimental, a CNRM remeteu o relatório produzido pelo Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE. Trata-se de um relatório que apresenta as conclusões finais dos estudos de acompanhamento e avaliação realizados durante o período experimental do RMG, pelo que, dado o interesse de que o mesmo se reveste, se apresenta, de seguida, uma síntese dos comentários considerados mais relevantes.

Nas primeiras cerca de 60 páginas o relatório contém amplas considerações acerca da pobreza e da exclusão social, colocando esta Medida como um dos meios adequados para minimizar tão graves problemas das sociedades actuais, na senda, aliás, da quase totalidade dos países europeus, onde medidas similares já haviam sido adoptadas desde os anos sessenta. Portugal foi o penúltimo país da UE a criar o rendimento mínimo garantido.

A seguir, traça o quadro detalhado da estrutura legal em que a Medida se desenvolve, incluindo uma referência aos meios técnicos e institucionais afectos ao RMG para sublinhar uma das maiores virtudes da lei que institui a Medida, já que a mesma pode ser sustentada por uma estrutura leve baseada em trabalho de parcerias.

No capítulo dedicado à execução da fase experimental apresenta uma análise detalhada, demonstrada numericamente, quer em relação aos projectos piloto que funcionaram durante aquele período, quer quanto aos resultados obtidos em termos de pessoas e famílias envolvidas e, ainda, relativamente a programas de inserção.

As conclusões são apresentadas segundo três grandes vectores: definição das *condições de acesso* à prestação, constituição de *parcerias* de base concelhia e obrigatoriedade de celebração de um contrato de *inserção*, donde se destacam os seguintes aspectos:

1. CONDIÇÕES DE ACESSO

1.1. Direitos e deveres

- A Lei que cria o RMG contempla aspectos muito positivos, comparativamente às existentes noutros países da Europa, donde se destaca o acesso à Medida por parte dos estrangeiros residentes em Portugal;



- O regulamento daquela Lei vem definir melhor certos conceitos que poderiam induzir interpretações diversas; determinar critérios rigorosos para a escolha do titular; decidir a escolha de um domicílio a quem o não possuía;
- Durante o período experimental foi possível introduzir precisões e correcções nos critérios para o cálculo do rendimento das famílias e da prestação a atribuir; não obstante, subsistem ainda aspectos que poderiam ser reformulados, dada a controvérsia que, por vezes, geram:
 - os menores de 18 anos casados são elegíveis, não o sendo, no entanto, aqueles que vivem em união de facto há mais de um ano (a não ser que um viva na dependência do outro);
 - o subsídio de refeição pago em géneros não entra no cálculo dos rendimentos, ao contrário do que acontece se o mesmo for pago em numerário;
 - há casos de pessoas que declaram rendimentos superiores aos efectivamente auferidos, em vista a melhor garantir a sua situação futura de reforma, podendo esta situação traduzir-se pelo não direito ao acesso ao RMG;
 - os rendimentos de trabalho independente são calculados em função dos valores auferidos nos últimos 3 meses, mas, dada a sazonalidade de algumas actividades, esse período deveria reportar-se aos últimos 12 meses;
 - o cálculo do valor das prestações poderia ter em consideração os custos de vida diferenciados resultantes das assimetrias regionais.

1.2. Aplicação dos critérios

A principal dificuldade sentida na definição do acesso ao RMG foi a determinação dos rendimentos efectivamente auferidos pelas famílias, face à extensão das economias paralelas. Os projectos piloto demonstraram que a resolução deste problema só poderá acontecer através da confiança nas declarações de rendimentos apresentadas pelos candidatos e forte penalização das situações de fraude, para o que é indispensável desenvolver mecanismos de averiguação e acompanhamento dos beneficiários; os projectos piloto adoptaram, ainda, uma solução tendente a utilizar os programas de inserção como dispositivo dissuasor e punitivo.

1.3. Beneficiários

Os beneficiários abrangidos no período experimental são pessoas extremamente desfavorecidas, pelo que parece que o RMG abrangeu aqueles que queria beneficiar.



Tribunal de Contas

2. PARCERIAS

- ☑ O número de projectos piloto, que superou largamente o inicialmente previsto, constitui prova de que esta Medida era uma necessidade sentida pelas instituições que, dia a dia, se vêem a braços com a pobreza;
- ☑ As câmaras municipais, as IPSS e as misericórdias aderiram fortemente desde o início na constituição das CLA; mais tarde, já terminado o período experimental, regista-se a adesão de associações sindicais e patronais;
- ☑ Como mais relevantes efeitos do RMG há a registar a criação de cultura de parcerias e a revelação da escassez de pessoal qualificado, principalmente nos CRSS e nos Centros de Emprego;
- ☑ A experiência vivida durante a fase de projectos piloto revelou diferentes capacidades de resposta por parte dos diversos ministérios, ao mesmo tempo que se demonstrou a necessidade de alargar os seus quadros e fomentar formação específica para as novas exigências de intervenção;
- ☑ A complexidade e especificidade do combate à exclusão social exigem a criação de uma estrutura permanente para a coordenação intersectorial, para estimular a criação e consolidação de um sistema de apoio à inserção social e profissional e para a produção de orientações e legislação adequadas.

3. EFEITOS DA INSERÇÃO

- ☑ O carácter regular, formal e previsível do RMG constitui a oportunidade de muitas famílias acederem à construção de um projecto de vida, já que o contrário constitui traço crucial das culturas de pobreza e da sua reprodução;
- ☑ A maioria das famílias aproveita a prestação para satisfazer necessidades básicas, como a alimentação, vestuário, melhoria da habitação e escolaridade para os filhos, o que conduz a uma melhoria da auto-estima;
- ☑ Por outro lado, a instituição desta Medida constituiu também um instrumento privilegiado na auscultação das populações, no levantamento das suas necessidades, anseios e condições de vida;
- ☑ O elevado número de contratos de inserção assinados pode dar uma ideia de alguma forma falseada, na medida em que grande parte deles respeitam a “apoio psico-social” ou, simplesmente, “declaração de disponibilidade” para trabalhar; outra situação que ocorre com frequência é a aceitação tácita por parte dos beneficiários, apenas porque é condição



Tribunal de Contas

para aceder à prestação sem que tenham, portanto, consciência das implicações de tal aceitação;

- ☑ Outros programas situam-se nas áreas da educação, saúde, formação profissional e emprego;
- ☑ A fase experimental revelou a existência de estratégias bem sucedidas; no entanto, simultaneamente, um dos problemas mais sentidos foi a falta de políticas adequadas para a construção de programas mais ambiciosos.

III.6.2. Inspeção Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Face à solicitação, a IGMTS enviou 14 relatórios relativos a auditorias realizadas em todo o país no âmbito do protocolo estabelecido entre esta Inspeção e o Gabinete Técnico da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido. Destes relatórios, 8 respeitam a auditorias realizadas ainda durante o período experimental de projectos piloto.

Da leitura atenta dos referidos relatórios cabe fazer referências a alguns aspectos, quer pelo facto de, de uma forma geral, quase todos eles os abordarem, quer pela importância que os mesmos assumem, na medida em que traduzem fragilidades que podem comprometer o êxito da Medida.

Assim, utilizando a forma comum à maioria dos relatórios em referência, realça-se:

A) Organização funcional

- ☑ Significativo número de requerimentos entrados e ainda pendentes para análise e despacho;
- ☑ A aplicação informática foi fornecida tardiamente e tem registado anomalias várias, tendo contribuído, igualmente, para a verificação de atrasos;
- ☑ Deficiências na circulação da informação, a vários níveis, entre o sector de Regimes e o Núcleo Executivo da CLA;
- ☑ Não comunicação à CLA do deferimento do requerimento e respectivo montante da prestação;
- ☑ Falta de articulação entre: Regimes, Técnicas de Serviço Social, parcerias e parceiros entre si;
- ☑ Detectada a existência de informação estatística incorrecta, para fornecer à CNRM;
- ☑ Encontradas rasuras nos despachos de Deferimento/Indeferimento;



Tribunal de Contas

- Falta de elaboração das actas de reuniões de CLA e NE; noutros casos, as actas não tinham sido aprovadas;
- Os pagamentos indevidos não são objecto de tratamento em vista às respectivas reposições;
- Sistemático atraso no cumprimento dos prazos estabelecidos por lei;
- Atrasos nos processamentos;
- Deficiências na introdução dos montantes respeitantes a rendimentos de trabalho que vão determinar erros no cálculo da prestação;
- Insuficiente instrução dos processos.

B) Organização processual

- Os arquivos de processos registam deficiências de organização;
- As CLA não dispõem de ficheiro de processos e estes encontram-se dispersos na posse das Técnicas de Serviço Social;
- Os requerimentos exibem rasuras;
- Ausência ou caducidade de documentos de identificação dos elementos do agregado familiar;
- Despacho de deferimento com data posterior ao processamento;
- Não é comunicado ao requerente o teor do despacho que recai sobre o requerimento quando se trate de Deferimento ou Cancelamento;
- As reclamações efectuadas pelos beneficiários não são arquivadas nos respectivos processos.

C) Principais dificuldades

- Escassez de recursos humanos; muito do pessoal ao serviço do RMG possui vínculo contratual precário;
- Falta formação profissional para o pessoal em matéria de RMG;



Tribunal de Contas

- Carência de apoio administrativo junto das CLA e NE;
- As CLA não dispõem de instalações adequadas ao seu funcionamento;
- Falta de viaturas para permitir aos TSS efectuar visitas domiciliárias;
- As condições em que o trabalho é desenvolvido, nomeadamente a dificuldade de deslocação dos TSS, acarreta dificuldades na confirmação dos agregados familiares;
- Os TSS são, frequentemente, alvo de ameaças à sua integridade física;
- O controlo do pagamento de 180 contos como limite máximo mensal (imposto por despacho da CNRM) é efectuado manualmente, face às limitações da aplicação informática;
- Dificuldades, por falta de critérios seguros, no que respeita à autonomização de elementos maiores existentes no agregado familiar;
- Impossibilidade de controlo dos rendimentos declarados;
- São utilizados critérios gerais para a definição de rendimentos de trabalhadores independentes;
- Dificuldades de vária ordem na elaboração de acordos de inserção, sobretudo no delinear de programas com perspectiva de futuro, isto é, que se traduzam em projectos de vida para o futuro, reportando-se, exclusivamente, a acções no imediato;
- Deficiente capacidade de resposta por parte dos parceiros, nomeadamente ao nível da saúde e do emprego.



IV. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nos termos do art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidas as seguintes entidades:

- a) Sobre a totalidade do relato de auditoria, incluindo os anexos I e II:
- Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo;
 - Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
 - Presidente do Instituto para o Desenvolvimento Social.
- b) Sobre a parte correspondente no relato aos pontos **V**, **VI** e **VII** deste relatório, acompanhada dos anexos I e II, os Presidentes dos Conselhos Directivos dos Centros Regionais de Segurança Social do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve.

A totalidade do relato e respectivos anexos I e II foi também enviada ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade para que, se assim o desejasse, se pronunciasse sobre o mesmo. Idêntica solicitação foi feita ao Secretário de Estado do Emprego e Formação, relativamente ao ponto do relato que corresponde ao actual ponto **V.1.1** deste relatório.

Todas estas entidades se pronunciarem dentro dos prazos que lhes foram concedidos, respostas que o Tribunal muito agradece e que – como é objectivo do contraditório – permitiram conhecer a sua posição sobre a matéria em causa e confirmar, actualizar ou corrigir dados. **Essas respostas figuram, na íntegra, em anexo a este relatório** ¹⁰.

Numa fase em que o relato tinha já sido enviado às entidades antes mencionadas e estava ainda a decorrer o prazo para as mesmas se pronunciarem, surgiram em alguns órgãos de comunicação social referências ao mesmo, com transcrições parciais e descontextualizadas do seu conteúdo, situação a que o Tribunal de Contas é alheio.

Em face das respostas recebidas das diferentes entidades ouvidas, optou-se por as tratar de acordo com a seguinte metodologia:

- proceder, sempre que é caso disso, às actualizações ou correcções de dados consideradas pertinentes, sem qualquer comentário;

¹⁰ **Anexo III.** Por razões deontológicas, é omitida, no relatório destinado a divulgação externa, qualquer referência à identidade dos beneficiários do RMG. Na análise dessas respostas deverá ter-se em conta que as mesmas se reportam, não à sistematização e ao conteúdo deste relatório, mas ao relato dos auditores, ou seja, à fase anterior ao contraditório.



Tribunal de Contas

- ☑ integrar no texto do relatório, nos pontos respectivos, as alegações cujo conteúdo o permite, seja por transcrição integral ou por síntese, a que se seguem os comentários que se consideram adequados;
- ☑ referir neste ponto específico do relatório os comentários às alegações de carácter genérico.

Cumpra referir, porém, antes de mais, que, por razões óbvias, apenas se comentarão afirmações objectivas e relevantes.

O Tribunal de Contas tem inquestionável competência legal para desenvolver a presente auditoria com os objectivos que foram definidos e nos precisos termos em que foi realizada, cabendo-lhe em especial, não só apreciar a legalidade, mas também a economia, eficiência e eficácia de uma medida como o RMG [cf., por todos, art.º 5º, alínea f) e art.º 55º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto], o que envolve necessariamente apreciar, por um lado, se os objectivos politicamente fixados estão ou não a ser atingidos e, por outro, se os dinheiros públicos despendidos foram ou não correctamente aplicados.

Esta apreciação, como desenvolvidamente se refere ao longo deste relatório, *maxime* no ponto em que se faz apreciação global da Medida, permite formular, com as condicionantes e ressalvas que se mencionam, um primeiro juízo do Tribunal de Contas, que, num processo com as características do RMG e na fase em que este se encontra, não é, nem poderia ser, definitivo - havendo a intenção de, através de novas acções, desencadear no futuro, o completar -, mas que se pretende possa contribuir, decisiva e construtivamente, para o seu aperfeiçoamento, bem como para, quando seja caso disso, evitar a acumulação de ineficiências e desperdícios.

Finalmente, importa tornar claro que qualquer auditoria se reporta a um determinado período e/ou uma certa data, sendo os comentários e as opiniões emitidas as que, obviamente, derivam da análise dos dados assim fixados no tempo. No entanto, sempre que foi entendido que tal melhoraria a informação disponível, procurou-se reflectir nos quadros do presente relatório os últimos elementos facultados, mesmo na fase do contraditório, o que implicou, por vezes, a reformulação dos comentários. Relativamente aos elementos obtidos no decurso do trabalho de campo, mantiveram-se inalterados.



V. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG), medida inovadora de combate à pobreza e à exclusão social, que exige dos intervenientes institucionais uma nova postura nos domínios jurídico-administrativo e económico, assenta em dois pilares fundamentais:

- atribuição de uma prestação do regime não contributivo de segurança social e
- subscrição de um programa de inserção contratualizado entre o titular (e demais elementos do agregado, se for o caso) e o núcleo executivo da CLA.

Esta nova realidade impunha a adopção de medidas e a criação de estruturas em vista ao acompanhamento, avaliação e controlo.

V.1. DESCRIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Assim, através do Despacho 6/MSSS/96, é criada a Comissão Nacional para o Rendimento Mínimo (CNRM) com a função primordial de preparar um anteprojecto de diploma legal sobre o rendimento mínimo e elaborar relatórios periódicos sobre a evolução do processo e avaliação de resultados.

O RMG é instituído através da Lei n.º 19-A/96, em cujos artigos 15º a 18º se define os órgãos e serviços intervenientes e respectivas atribuições e competências.

V.1.1. A nível nacional

A este nível, em termos de entidades intervenientes, há a destacar duas entidades:

- o IGFSS, na qualidade de órgão responsável pelo abastecimento financeiro do sistema;
- e a CNRM, que integra representantes dos Ministérios da Educação, da Saúde, para a Qualificação e Emprego e da Solidariedade e Segurança Social, das autarquias locais, das IPSS e das confederações sindicais e patronais, com as atribuições de acompanhar e apoiar a acção das entidades envolvidas, avaliar a execução e eficácia social da Medida; cabe-lhe, ainda, elaborar relatórios anuais e formular propostas de alteração com vista ao aperfeiçoamento da Medida e à sua adequação à realidade social.



Tribunal de Contas

Esta Comissão tem o apoio técnico do GTACNRM, criado pelo Despacho Conjunto n.º A-172/96-XIII, sob a forma de estrutura de projecto e na dependência do presidente da CNRM.

Os encargos orçamentais decorrentes do citado despacho são suportados por verbas do OE afectas ao financiamento do rendimento mínimo.

Mais tarde, através do Despacho Conjunto n.º 604/98, de 31 de Julho, com efeitos a 5 Março, reconhecendo-se que *“a intervenção articulada em todas as frentes se perfila como um factor de sucesso das políticas de combate à pobreza” ... “procede-se à reestruturação do GTA/CNRM ampliando-se os seus objectivos, conferindo-se-lhe mais atribuições e prorrogando-lhe o prazo de duração ...”*, com a nova designação de Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social.

Este despacho prevê, em matéria financeira, que:

- Os encargos orçamentais decorrentes do Gabinete Técnico no âmbito do RMG serão suportados pelas verbas do orçamento da segurança social, para o efeito inscritas e transferidas do OE, previstas para o financiamento do rendimento mínimo nos termos das sucessivas leis anuais do Orçamento de Estado, sendo o seu montante fixado por despacho do Ministro do Trabalho e Solidariedade.
- Os encargos orçamentais decorrentes do funcionamento do Gabinete Técnico no âmbito da rede social e da protecção de crianças e jovens em risco serão suportados pelas verbas do orçamento da segurança social, para o efeito inscritas e transferidas do OE, previstas para financiamento da acção social, sendo o seu montante fixado por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade.

O Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio - Lei Orgânica do novel Ministério do Trabalho e da Solidariedade - refere-se, no art.º 30º, à criação do Instituto para o Desenvolvimento Social, instituto dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial com objectivos de intervenção no desenvolvimento social, na luta contra a pobreza e a exclusão social e no apoio às parcerias. Nada menciona, contudo, quanto às fontes de financiamento da instituição.

A lei orgânica do IDS (DL n.º 433-A/99) apenas veio a ser publicada em 26 de Outubro de 1999, com clara violação pelo preceituado no art.º 38º da LO do MTS.

Entretanto, por despacho, com efeitos reportados a 11 de Maio de 1998, é nomeado o respectivo Conselho Directivo.

Pelo Despacho n.º 18 104/98, também com efeitos a 11 de Maio, foi publicada a delegação de competências, no *presidente do IDS*, nomeadamente em matéria financeira, como sejam as refe-



Tribunal de Contas

rentes a autorização de despesas e celebração de contratos, celebração de contratos a termo certo e de contratos de prestação de serviços e autorização da constituição de fundos permanentes.

O Despacho n.º 18 105/98, de idêntico teor mas referindo-se ao *director do Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social e presidente da CNRM*, produzindo efeitos a 5 Março, ratifica todos os actos, entretanto praticados, objecto daquela delegação.

Cumpre, a propósito, referir que, quando se menciona o *presidente da CNRM*, o *presidente do IDS* ou o *director do GTADS*, se trata da mesma pessoa.

Importa, igualmente, sublinhar que, no período de ausência de lei orgânica e não obstante o art.º 45º, n.º 4 da LO do MTS determinar que, em 1998, o funcionamento do IDS seja assegurado por verbas afectas ao rendimento mínimo e à acção social, o facto é que o respectivo orçamento aprovado não contemplava a parte das receitas.

De facto, na tentativa de aclarar este ponto, solicitou-se a remessa dos respectivos orçamentos; a resposta obtida foi do seguinte teor:

- ☑ O IDS “... *é apoiado, nesta fase de instalação, pelo Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social ...*”;
- ☑ O IDS “... *não possui orçamento de receitas, pelo que, apenas podemos indicar o valor do orçamento de despesas que foi efectuado e que foi necessário para a obtenção de meios financeiros necessários à realização de diversos compromissos, tal se destacam as remunerações dos dirigentes, aluguer das instalações e outras despesa de instalação*”;
- ☑ “*Estes encargos orçamentais são suportados pelas verbas do orçamento da Segurança Social, cujo total transferido a título de despesas ascendeu a 97.000 contos*”, em 1998.

Esta dotação foi autorizada por despacho, datado de 4 de Agosto de 1998, do Secretário de Estado do Emprego e Formação, por delegação do Ministro do Trabalho e Solidariedade.

Em complemento da informação recolhida junto do IDS, solicitou-se ao IGFSS a indicação, com detalhe, de quais as rubricas do Orçamento da Segurança Social, quer da receita, quer da despesa, que são afectadas por aquelas verbas, sendo a resposta como segue:

“Os encargos orçamentais decorrentes do funcionamento do Instituto de Desenvolvimento Social são suportados pelo Orçamento da Segurança Social, constituindo despesas da Acção Social”.

Assim, apesar das diligências efectuadas, não se obteve resposta cabal para as questões suscitadas, sabendo-se, genericamente, que aqueles encargos constituem despesas da acção social.



Tribunal de Contas

V.1.2. A nível regional

V.1.2.1. TRAMITAÇÃO

Ao nível regional, são os Centros Regionais de Segurança Social as entidades competentes para a recepção dos requerimentos, apreciação, decisão e pagamento das prestações ¹¹.

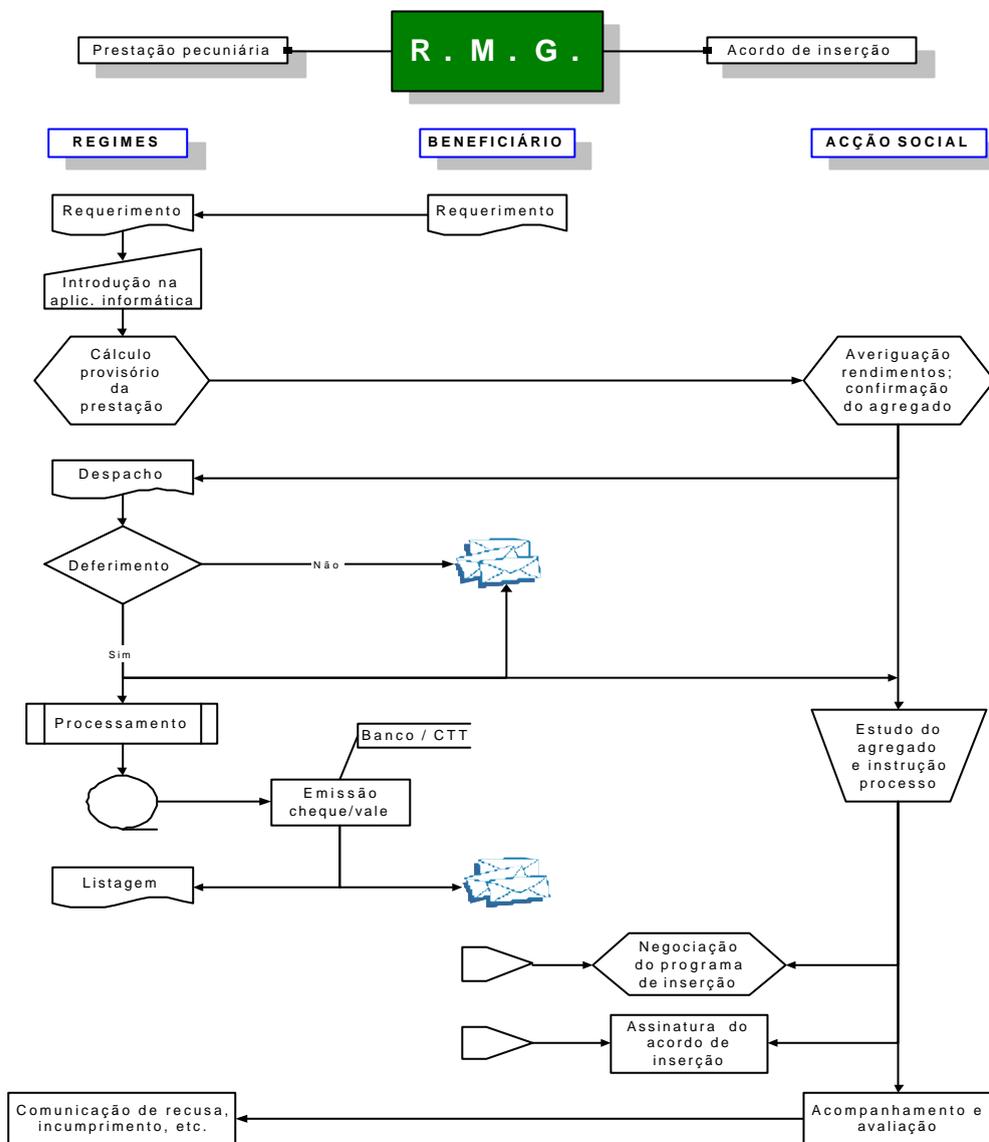
Genericamente, o circuito instituído para atribuição da prestação RMG pode sintetizar-se no seguinte fluxograma:

¹¹ Competência que pode ser delegada, nos termos do art.º 21º do D.L. n.º 196/97, de 31 de Julho.



Tribunal de Contas

Gráfico II: FLUXOGRAMA DO CIRCUITO DE ATRIBUIÇÃO DO RMG



Isto é, sumariamente, o processo decisório com vista à atribuição da prestação pecuniária obedece à seguinte tramitação:

- ☑ recepção do requerimento, acompanhado dos elementos de identificação do agregado familiar e prova dos rendimentos obtidos, nos SSR ou outras entidades designadas para o efeito;
- ☑ apreciação dos mesmos e carregamento na aplicação informática;
- ☑ envio do processo, acompanhado do cálculo provisório da prestação a atribuir, à Comissão Local de Acompanhamento, para a elaboração da informação social, que se traduz na confirmação da composição do agregado familiar e respectivos rendimentos;
- ☑ remessa ao SSR;
- ☑ confirmação do cálculo e despacho decisório;



Tribunal de Contas

- ☑ comunicação à CLA e ao beneficiário, com vista ao exercício do direito de reclamação;
- ☑ confirmação e validação da informação na aplicação informática;
- ☑ processamento da prestação;
- ☑ nos três meses seguintes ao início dos pagamentos deverá ser delineado o plano de inserção, entre o titular da prestação e a CLA, nos termos do art.º 11º da Lei n.º 19-A/96.

Estes são, em traços gerais, os procedimentos instituídos para concretizar o pagamento do RMG. Porém, as rotinas implantadas revelam algumas anomalias, que traduzem falhas de controlo interno e a que a seguir se alude:

- ☑ Os serviços encarregados da recepção dos requerimentos nem sempre obtêm dos requerentes toda a documentação exigível, o que origina, logo aí, a necessidade de efectuar diligências adicionais, retardando o avanço do processo, causando atrasos e acumulação de requerimentos em análise;
- ☑ Na apreciação dos meios de prova anexos aos requerimentos, não obstante a lei determinar quais os procedimentos a observar no que respeita a *rendimentos de capital mobiliário e imobiliário* e a *outros rendimentos* – art.ºs 14º e 15º do Decreto -Lei n.º 196/97, de 31 de Julho – a verdade é que os critérios adoptados em cada SSR não são uniformes;
- ☑ Perante o cálculo provisório que a aplicação informática emite, após a introdução dos dados do requerimento, à CLA cabe confirmar, ou não, esses dados, mediante contacto com o respectivo agregado familiar. Acontece, porém, não raras vezes, que esse contacto é efectuado através de entrevista sumária nos próprios serviços, sem que o TSS tenha, efectivamente, meios para confirmar as declarações prestadas pelos utentes. Esta questão suscitou, já, por parte de alguns TSS, críticas ao teor do documento denominado *informação social*, cujo conteúdo deveria ser objecto de alteração, do ponto de vista qualitativo;
- ☑ A comunicação à CLA do deferimento, da data do início do pagamento e do respectivo valor não é feita em tempo útil, por forma a permitir um acompanhamento adequado das famílias;
- ☑ O “boom” de requerimentos entrados na fase de generalização, que ultrapassou as expectativas iniciais, associado à escassez e inexperiência dos meios humanos afectos às unidades orgânicas adstritas ao RMG, originou alguns erros e omissões na alimentação da aplicação informática. Ainda no que respeita ao carregamento da informação, é de referenciar o facto de, apesar de a aplicação conter campos destinados à introdução de elementos relativos à inserção social, os mesmos, na maioria dos SSR, não serem preenchidos, o que impossibilita uma análise global e concreta da situação do titular. Quanto aos problemas associados à aplicação informática, em particular, remete-se para o ponto **V.2**;
- ☑ A quase total ausência de cruzamento de informação entre os serviços processadores e as CLA contribui, decisivamente, para a fragilidade do controlo interno implantado a este nível.



V.1.2.2. ARQUIVO E ORGANIZAÇÃO PROCESSUAL

Ainda ao nível regional, já que se trata de rotinas a desenvolver nos SSR, importa fazer referência ao sistema de organização processual, pois uma das fases do trabalho de campo consistiu na apreciação dos processos (seleccionados) relativos à atribuição de prestações¹², instruídos pelas respectivas secções processadoras. Dessa análise resultou que, muito embora nalguns dos serviços visitados aqueles processos se encontrassem em perfeita forma, contendo a informação necessária e bem organizada, na maioria, porém, se revelaram algumas anomalias e insuficiências, de que são exemplo as seguintes:

- Falta de informação acerca do estado do programa de inserção, condição indispensável para a atribuição de subsídios de apoio complementar;
- Ausência de fundamento para a atribuição dos SAC processados;
- Inexistência dos documentos de suporte dos cálculos, posteriormente efectuados por alteração da situação do agregado familiar, o que conduz a que os processamentos correspondentes não sejam objecto de despacho de deferimento;
- Quase total ausência de cópias de correspondência.

Em suma, é impossível fazer uma avaliação do agregado familiar pela simples análise do processo correspondente.

Será, porém, oportuno referir que os SSR, a fim de dar resposta a esta nova atribuição, tiveram necessidade de criar novas unidades orgânicas:

- Secções ou núcleos, em regra na dependência da direcção de serviços de regimes, cujo dirigente detém competência delegada para despachar os respectivos processos;
- Ao nível da acção social, estruturas informais afectas ao tratamento dos processos e acompanhamento dos beneficiários, enquadrados por coordenadores regionais e distritais.

Esta regra conhece, todavia, uma excepção que importa evidenciar, uma vez que se traduz numa concentração de poderes, com clara violação das mais elementares regras de segregação de funções: trata-se do CRSS do Algarve, onde o coordenador regional do RMG, contratado a termo ao abrigo do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Solidariedade e Segurança Social, de 3 de Outubro de 1996, publicado no Diário da República, II Série, de 29 dos mesmos

¹² Trata-se do processo administrativo existente nos serviços de processamento, independente do processo social, de carácter confidencial, na posse dos TSS.



Tribunal de Contas

mês e ano, exerce competência, por delegação¹³, para decidir (deferimento) sobre processos de RMG entrados naqueles serviços e, ainda, atribuir os apoios previstos no art.º 12º da Lei n.º 19 - A/96, conjuntamente com as funções de coordenação regional, ao nível das CLA.

Sobre esta questão o CRSS do Algarve afirma que não existe concentração de poderes e *“...que as delegações de competências na pessoa do Coordenador Regional, cumpriram integralmente o despacho 24-I/SESS/97, 8 de Julho ...”*.

Cumprido, em resposta a esta alegação, acrescentar que o processo de RMG encerra duas componentes: uma de carácter meramente administrativo, constituída pelo requerimento e correspondentes elementos de prova, cuja instrução compete aos respectivos serviços de organização de processos e processamentos (este processo conduz, unicamente, à atribuição da prestação desde que reunidas as condições, objectivamente apreciadas), tendo reflexos exclusivamente financeiros, após o despacho de deferimento; e outra, de natureza técnica, tendo lugar numa fase posterior, em que o agregado familiar é objecto de acompanhamento em vista à concretização do PI.

Ora, é relativamente ao desenvolvimento desta segunda fase, terreno de intervenção das CLA, que surge a figura do *“... Coordenador Regional, responsável pela articulação dos Serviços envolvidos na implantação do Rendimento Mínimo Garantido ...”* a que se afigura reportar-se o citado despacho 24-I/SESS/97.

Assim, o desempenho de funções no âmbito desta última dimensão, cumulativamente com as de natureza financeira, traduz, efectivamente, concentração de poderes com violação das regras de segregação de funções.

Acresce referir, por último, que o CRSS do Algarve é o único dos serviços auditados a não acatar a medida de controlo proposta pela CNRM através da Circular n.º 8, referente à limitação dos pagamentos mensais ao valor máximo de 180 000\$00.

A este propósito, o CRSS do Algarve vem pôr em questão a força da Circular n.º 8 da CNRM, alegando que a mesma encerra apenas teor informativo.

Reafirma-se, todavia, que, independentemente da força que à citada Circular se possa atribuir e da entidade competente para a emitir, o certo é que o teor da mesma veicula normas de controlo interno, na medida em que o seu acatamento pode, por um lado, obviar pagamentos que posteriormente se venham a revelar indevidos e, por outro, impedir o recebimento por parte de agregados familiares que revelem certas dificuldades na gestão de verbas relativamente avultadas, evitando que as mesmas possam conhecer destinos menos desejáveis.

¹³ Deliberação n.º 415/97, de 07/11, do Conselho Directivo, publicada no DR II Série n.º 278, de 02/12/97.



Tribunal de Contas

V.1.3. A nível local

As Comissões Locais de Acompanhamento, previstas na Lei n.º 19-A/96, são estruturas descentralizadas de âmbito, geralmente, municipal, que congregam representantes das “forças vivas” locais.

Obrigatoriamente, as CLA devem integrar um representante:

- do CRSS da respectiva área territorial;
- do Centro de Emprego da mesma área;
- do Ministério da Educação envolvido nos domínios, quer do ensino recorrente, quer da educação extra escolar;
- do serviço de saúde pública local;
- de cada um de outros organismos públicos, conforme se revele necessário.

Pode, ainda, integrar a CLA um representante:

- da autarquia local;
- de cada IPSS;
- de cada associação empresarial;
- de cada associação sindical;
- de cada uma das outras entidades, sem fins lucrativos, legalmente constituídas.

A coordenação da CLA cabe ao representante do CRSS, salvo se os seus membros, por unanimidade, designarem outro coordenador; o coordenador tem voto de qualidade (art.º 7º do Decreto-Lei n.º 164-A/97, de 27 de Junho).

O apoio administrativo e financeiro é assegurado, conforme estipula o art.º 9º do Decreto-Lei n.º 164-A/97, de 27 de Junho, e determina o Despacho n.º 13 265/97, de 24 de Novembro, pelos CRSS da respectiva área.

Quanto ao seu funcionamento, há a distinguir:

a) o **plenário**, com as seguintes competências:

- aprovar o regulamento interno e o plano de acção anual;
- em vista ao desenvolvimento dos programas de inserção, proceder ao levantamento das necessidades e disponibilidades locais, articular com entidades públicas e privadas e promover modalidades de acções de inserção;



Tribunal de Contas

- designar as entidades que possam ser usadas como domicílio legal dos requerentes sem morada estável;
- avaliar, periodicamente, o grau de cobertura, de execução e de eficácia dos programas de inserção em curso;
- articular com as demais CLA e com a CNRM; e

b) o **núcleo executivo**, ao qual compete, resumidamente:

- elaborar os projectos de planos de acção anuais e os relatórios necessários à avaliação da eficácia dos programas de inserção;
- proceder à organização e desempenhar as tarefas conducentes à prossecução dos objectivos, tendo em vista, designadamente, determinar os horários e locais de atendimento, elaborar relatórios sociais através da obtenção dos necessários meios de prova, avaliar os projectos de programa de inserção e promover o desenvolvimento de acções para a concretização dos programas de inserção aprovados;
- subscrever, com os interessados, os programas de inserção e avaliar o seu cumprimento.

Dos diversos contactos havidos, no decorrer dos trabalhos de campo, quer com os elementos coordenadores das CLA, quer com os parceiros, quer, ainda, com os próprios TSS, cumpre evidenciar o seguinte:

- Relativamente ao **funcionamento** das CLA:
 - Um dos aspectos mais inovadores da Medida é o incentivo ao trabalho em parceria, com vista à abordagem, que se pretende integrada, do problema da pobreza, mobilizando e articulando a sociedade civil, ao nível local, potenciando os recursos, a fim de obter as respostas mais adequadas para uma questão que diz respeito a toda a sociedade e não apenas ao Estado. No terreno, porém, a realidade encontrada revelou que a cultura de parceria está muito longe de ser interiorizada e posta em prática pelas entidades aderentes às CLA, salvo poucas excepções, localizadas normalmente onde têm decorrido acções no âmbito de projectos de luta contra a pobreza, que já preconizava este tipo de abordagem;
 - Como facto sintomático desta constatação, refere-se a baixa assiduidade dos representantes de alguns parceiros, o fraco nível de participação na discussão dos problemas e a escassez de informação vertida nas actas, único suporte dos assuntos abordados;
 - Acresce, contudo, sublinhar que o grau de participação dos parceiros nas diversas CLA visitadas é muito variado, dependendo, sobretudo, do empenho pessoal do elemento designado para a representação das várias entidades;



- ❑ Muito embora se reconheça a escassez de meios disponíveis para respostas a situações complexas que afectam populações fragilizadas, também se constatou alguma falta de paixão e imaginação de alguns parceiros (expressão da fraca cultura de trabalho em parceria a que atrás se aludiu), que está na origem do fraco nível de adequação de respostas a problemas que, por vezes, requereriam, tão só, uma pequena faísca detonadora da necessária boa articulação e conjugação de esforços entre todos.
- ☑ No que respeita ao **núcleo executivo**:
 - ❑ No tocante à assinatura dos programas de inserção, constatou-se um sistemático incumprimento do prazo de três meses previsto no art.º 11º do Lei n.º 19 -A/96; tal situação só não origina a cessação da prestação, uma vez que, na maioria dos casos, não decorre de motivos imputáveis ao titular, sendo, sim, determinada pela incapacidade de resposta dos serviços. Verificaram-se casos de beneficiários que vinham recebendo a prestação há mais de um ano, sem que nunca tivessem conhecido qualquer contacto com os TSS com vista à negociação do programa de inserção.

Apesar de a lei prever que a coordenação das CLA pode ser assumida por outros parceiros, que não a segurança social, o facto é que apenas em 13,8% destas estruturas tal se verifica¹⁴, sintoma da pouca vitalidade dos representantes do tecido social, que não assumem a resolução dos problemas da comunidade, optando por uma postura passiva, transferindo para os serviços da segurança social a liderança do processo.

“As observações relativas ao funcionamento das parcerias e suas dificuldades merecem a nossa inteira concordância. Contudo, e como já referido anteriormente, tem vindo a ser feito um esforço formativo e de mobilização no sentido de assegurar uma participação plena de todas as entidades que assumiram expressamente o compromisso de aderir às CLA.” (Alegações do Presidente da CNRM).

Por último, é de referir que a maioria dos serviços contactados não procede à elaboração atempada dos planos de acção, orçamento e relatórios previstos na lei; por outro lado, no que se refere ao acompanhamento dos acordos de inserção, os TSS raramente elaboram os pontos de situação trimestrais e relatórios no final de cada período de concessão.

V.2. A APLICAÇÃO INFORMÁTICA

¹⁴ O distrito de Santarém constitui excepção a esta regra, uma vez que apenas uma das 21 CLA existentes é coordenada pelo SSR respectivo. Ainda, no SSR de Lisboa, concretamente no concelho de Lisboa, a coordenação das CLA é assegurada pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, no âmbito do protocolo existente entre estas entidades e na senda do que ocorre com a acção social.



Tribunal de Contas

A fim de possibilitar o tratamento homogéneo dos processamentos e a obtenção de informação padronizada a nível nacional, foi concebida uma aplicação informática – encomendada a uma empresa privada – que, para o efeito, foi distribuída e é utilizada a nível nacional por todos os serviços processadores de RMG.

Devido à heterogeneidade dos equipamentos informáticos anteriormente existentes nos vários serviços, esta aplicação corre em máquinas especialmente instaladas para o efeito, sendo totalmente independente daqueles sistemas.

Cumpre realçar o mérito desta ideia, determinada pelo reconhecimento de uma necessidade imperiosa face à dimensão do universo potencial de beneficiários da Medida, já que se trata da primeira vez que se procede à instalação de uma aplicação única, ainda que para uma finalidade específica, em todos os serviços da Segurança Social.

Porém, no decurso da execução dos trabalhos de campo relativos à auditoria, e na sequência da normal verificação dos procedimentos adoptados para o processamento desta prestação, detectou a equipa do Tribunal, encarregada dos trabalhos, algumas anomalias em determinados processamentos efectuados com recurso a esta aplicação.

Não dispondo a equipa de auditoria do Tribunal das valências, na área da informática, que se tornariam necessárias para uma análise individualizada e detalhada das razões técnicas subjacentes às situações constatadas, considerou-se, mesmo assim, que se impunha ao Tribunal a comunicação¹⁵ de situações potencialmente danosas para as finanças públicas, embora sendo de todo impossível, quer a afirmação de que este problema se verifica em **todos** os serviços processadores desta prestação, quer, por maioria de razão, o apuramento dos quantitativos que hipoteticamente hajam sido incorrectamente processados.

Assim, tais anomalias, observadas em vários CRSS/SSR, consubstanciaram-se em situações como as que a seguir se enumeram, a título exemplificativo¹⁶:

- Repetição de processamentos de verbas concedidas a título de “Outros Apoios” (ou “subsídios de apoio complementar” - SAC) – o sistema processou, no mês ou meses seguintes àquele em que o SAC único era devido, idêntico montante;
- Processamento de comparticipação de despesas com habitação a beneficiários cujos processos se encontravam cessados;

¹⁵ Neste sentido, foram comunicadas à Secretaria-Geral do MTS (cuja resposta foi veiculada pelo Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade, através do ofício n.º 401 de 99/05/11) e à CNRM, imediatamente após a sua detecção, algumas das anomalias que adiante se referem.

¹⁶ De notar que, tendo as situações indicadas sido observadas, como se disse, no decurso dos trabalhos de campo, haverá que ressaltar a hipotética (e desejável) resolução de algumas ou todas elas no período que mediou entre a execução desses trabalhos e a publicação do presente relatório.



Tribunal de Contas

- ☑ Dificuldades várias relacionadas com a criação de ficheiros de débitos e sua interligação com os sistemas informáticos já instalados, o que inviabiliza ou, pelo menos, dificulta fortemente a reposição de valores indevidamente processados;
- ☑ Não assunção de rendimentos, nas percentagens devidas, referentes a períodos intermédios de trabalho;
- ☑ Falta de cessação automática, no final do período da acção de formação, da consideração, como rendimento, de eventuais bolsas de formação;
- ☑ Ausência de controlo dos processamentos superiores a 180 contos – a aplicação processa e regista como pagos os valores calculados, independentemente do seu quantitativo;
- ☑ Deficiências na formatação das comunicações aos utentes emitidas automaticamente, inviabilizando, por vezes, a respectiva utilização;
- ☑ A actualização do valor de referência (pensão social) implica, por vezes, o recálculo da prestação desde o início, ao invés de apenas no período de vigência respectivo.

Assim, e embora esta questão se possa apresentar a um observador menos atento como marginal, porque tais anomalias, não se afigurando poderem resultar de erro humano, derivarão de falha da aplicação informática, porque, como se disse, essa aplicação é de uso generalizado a nível nacional e porque esta situação se pode revestir de gravidade, já que se encontra aberta a possibilidade de existência de outros casos por todo o país, conduzindo a possíveis consequências financeiras significativas, resulta notória a urgência da intervenção dos responsáveis pertinentes, a fim de se eliminar o risco de maiores danos financeiros.

A este propósito veio o Ministro do Trabalho e da Solidariedade alegar que:

“A Secretaria-Geral do MTS já esclareceu, em Abril de 1999, a equipa de auditores sobre as questões que lhe foram colocadas, mas, assim que me for presente a versão final do relatório desencadearé uma avaliação do sistema realizada por especialistas em informática, incidindo nomeadamente, sobre os aspectos que venham a ser referidos pelos auditores.”

Também o Presidente da CNRM afirma nas suas alegações: *“... através da Secretaria Geral do M.T.S. à altura, e através do I.I.E.S., neste momento, foram produzidas várias alterações e actualizações, de que se destacam as que se referem à emissão de comunicações, à assunção de determinado tipo de rendimentos, ao tratamento de débitos, encontrando-se ainda em fase de resolução algumas outras imperfeições, que de modo nenhum põem em causa os benefícios imensos que esta solução acarretou”.*

Cabe apenas comentar que a resposta, oriunda do IIES, ao ofício dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas remetido à Secretaria – Geral do MTS, acerca do assunto em apreço, refere o desconhecimento das anomalias sinalizadas, não prestando, assim, qualquer esclarecimento.



Tribunal de Contas

No entanto, o TC dispõe de um conjunto de documentos (actas de reuniões ou informações), recolhidos pela equipa de auditoria durante os trabalhos de campo nos diversos serviços, em que são elencadas várias anomalias detectadas ao longo do tempo e, ao que se apurou, comunicadas às entidades responsáveis pela sua resolução.

Por outro lado, ao longo do presente relatório são dados exemplos das insuficiências da aplicação informática que corroboram a apreciação feita pela equipa de auditoria aos *outputs* dela resultantes, para o que não é necessária uma especial preparação nesse domínio. Veja-se, a título exemplificativo, para o caso dos pagamentos indevidos, o SSR do Porto – em que, para suprir insuficiências da aplicação informática, foi desenvolvida, recentemente, a nível interno, uma aplicação em *Access* – e o que o CRSS do Algarve refere nas suas alegações: “... *existem dados disponíveis neste Centro Regional, embora não acessíveis através de um output informático uma vez que se verifica a inexistência de um suporte aplicacional para o efeito.*”

V.3. OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

No decorrer dos trabalhos de campo, a equipa de auditoria do Tribunal tomou contacto com algumas situações, ainda não abordadas e merecedoras de referência, na medida em que consubstanciam fragilidades do sistema de controlo interno; são disso exemplo:

- ☑ De acordo com a lei, uma das condições de atribuição é ser residente em território nacional; ora, há casos em que o processo é documentado, apenas, com o recibo comprovativo do pedido de autorização (vai neste sentido o teor da Circular n.º 11 da CNRM), sem que tenha sido implantada qualquer rotina no sentido de confirmar a situação. Este procedimento pode conduzir à atribuição de RMG a quem, eventualmente, não reuna as condições exigíveis;
- ☑ Ao que se apurou, é relevante para a obtenção de isenção de propinas no ensino superior, o facto de o agregado familiar ser beneficiário do RMG. Nesse sentido, aos interessados é exigido por alguns estabelecimentos de ensino superior, tão somente, o recibo comprovativo da entrega do respectivo requerimento, sem que se estabeleça qualquer contacto posterior no sentido de apurar se foi de deferimento o despacho que sobre o mesmo veio a recair. Trata-se, pois, de tirar partido de uma situação que, por falta de acompanhamento posterior, pode assumir contornos fraudulentos;
- ☑ No que respeita à determinação dos rendimentos do agregado familiar, colocam-se algumas questões complexas, designadamente no que toca a reformas provenientes do estrangeiro, na medida em que o sistema de segurança social não dispõe de meios para, no seu seio, obter informação dessa natureza, ficando, assim, dependente de mera declaração do titular;



- ☑ Por último, e ainda que sem pôr em causa a bondade das medidas determinadas, coloca-se a questão de saber da legitimidade da CNRM para emitir normas de procedimento, mesmo tratando-se de medidas de controlo interno, dirigidas aos SSR, designadamente aquelas que envolvem matéria financeira, como é o caso das Circulares n.º 7 – “... *nada obsta a que sejam efectuadas deduções dos valores indevidamente pagos a título de prestação de rendimento mínimo em outras prestações da segurança social a que o devedor tiver direito ...*” – e n.º 8 – que estipula que quando “... *a verba correspondente ao montante global das prestações de rendimento mínimo devidas com efeitos retroactivos seja superior a 180 000\$00 deverá ser adoptado o pagamento repartido em tantas parcelas mensais quantas as necessárias para que, em cada mês não seja excedido aquele valor ...*” –, já que compete ao IGFSS a emissão de normas em tal matéria.

V.4. APRECIÇÃO

Cabe referir, em primeiro lugar, que a muitas das fraquezas de controlo interno apontadas não são alheias as decisões do Governo na fase de implementação da Medida; assim:

- ☑ O reforço de meios humanos, executado através da contratação de pessoal a termo, com pouca ou nenhuma experiência, ter-se-á revelado imperioso, mas ficou muito aquém das necessidades previsíveis, se atendermos a que uma Medida desta natureza e as próprias características da população alvo requerem uma componente indispensável de acompanhamento, avaliação e controlo sistemáticos, sem os quais existe o risco real de insucesso e de ineficácia;

A este propósito veio o Presidente da CNRM alegar que

“A insuficiência de meios humanos e materiais foi desde a primeira hora uma das prioridades, tratada aliás, de forma decidida e que permitiu por termo a um processo de pauperização de recursos de que o sistema de Segurança Social vinha sendo alvo. Basta (...) recordar a admissão de 674 novos quadros, maioritariamente de natureza técnica o que significou (...) a duplicação da capacidade de resposta da Acção Social. Atente-se apenas que estamos a falar do maior movimento de admissão de quadros de que há memória na Segurança Social.”

O Ministro do Trabalho e da Solidariedade sublinha, igualmente, na sua resposta, a importância da admissão destes cerca de 700 novos agentes.

Sem pôr em causa a importância do reforço de meios humanos já verificado, a realidade observada revela, quanto a este aspecto, que existem TSS aos quais se encontram afectos 700 processos, enquanto que, relativamente a outros, este número é de 35; assim, afigura-se ser legítimo concluir que, apesar das referidas admissões, o número de TSS não se mostrou ajustado às necessidades reais ou que a sua distribuição regional não foi a mais adequada.



Tribunal de Contas

- ☑ Ainda no tocante às carências, em termos de meios humanos, devem referir-se as necessidades de formação, dadas as especificidades da nova Medida, que não foram atempada e suficientemente colmatadas;
- ☑ Quanto aos meios materiais afectos à Medida, também essenciais para o êxito destas políticas - como instalações para as CLA e respectivos equipamentos, nomeadamente telefone, fax, equipamento informático, fotocopiadoras e arquivos, para além de viaturas e respectivos motoristas, indispensáveis para a realização das visitas domiciliárias aos beneficiários -, revelaram-se, na generalidade, insuficientes.

Ora, a ausência dos meios necessários, tanto qualitativa como quantitativamente, coloca em risco o objectivo último da medida: inserção social e autonomização dos indivíduos ou núcleos familiares, sendo certo que as prestações pecuniárias, um direito dos cidadãos que reúnem as respectivas condições de acesso, foram, continuam e continuarão a ser pagas.

Ainda no que concerne à inserção, é notório o atraso que se verifica na generalidade dos serviços contactados, por razões que se prendem com a falta de meios para acompanhamento dos visados e com a dificuldade de encontrar respostas adequadas ao tipo de população alvo. Dadas estas circunstâncias, verifica-se, quanto ao acompanhamento dos beneficiários pelos TSS, a adopção de critérios diferenciados, desde a limitação desse acompanhamento a uma selecção de casos de alto risco até à tentativa de abarcar todo o universo dos beneficiários afectos ao TSS.

Tal situação só poderá ser invertida com o pleno funcionamento dos meios e estruturas afectas à medida, no sentido de maximizar a eficácia e eficiência desejáveis, com um mínimo de custos, mas de tal forma que esta minimização não prejudique os resultados que se pretende obter.

No que se refere ao controlo interno administrativo, as fragilidades do sistema prendem-se maioritariamente, nos serviços processadores, com o registo das operações realizado na aplicação informática para o RMG, como já referido; nas CLA, em contrapartida, fundam-se, essencialmente, na carência de pessoal de apoio administrativo, o que obriga os TSS ao desempenho de tarefas para as quais não se encontram vocacionados nem dispõem de tempo.

Quanto ao controlo interno contabilístico, não foram detectadas anomalias dignas de nota, até porque o IGFSS emitiu normas contabilísticas para o registo destes encargos, tendo sido criadas as respectivas contas do PCISS. Cumpre, no entanto, salientar que nem todos os SSR contactados dispõem de informação sobre pagamentos indevidos / reposições efectuadas, situação também decorrente das limitações da aplicação informática atrás referida.

Em síntese, e tendo em consideração o que acaba de se expor aos vários níveis - nacional, regional e local -, o sistema de controlo interno implantado, a nível global, para o funcionamento do RMG merece a qualificação de deficiente.



Tribunal de Contas

VI. ANÁLISE FINANCEIRA

VI.1. DA MEDIDA

Tratando-se de uma prestação do regime não contributivo, o seu financiamento é assegurado pelo Orçamento do Estado mediante transferência, de acordo com o estipulado nas leis do orçamento de cada ano.

O quadro seguinte espelha os valores adstritos à Medida, desde a sua implantação, e, bem assim, a evolução operada até ao ano em curso (1999):

QUADRO IX: FINANCIAMENTO PREVISTO NO OE

(milhões de contos)

1996 L. n.º 10-A, art.º 25º	1997 L. n.º 52- C/96 art.º 27º	1998 L. n.º 127-A/97, art.º 27º	D	1999 L. n.º 87- B/98, art.º 26º	D
3,5	25,3	34,5	36,4%	37,5	8,7%

O significativo acréscimo verificado de 1997 para 1998 é justificável pela transição do período experimental de projectos piloto para a fase de generalização. Quanto à variação de 1998 para 1999, é idêntica à taxa de crescimento médio anual, no período de 1993 a 1997, na área da acção social¹⁷.

Segue-se uma demonstração, para os anos de vigência do RMG, discriminando os montantes orçamentados, disponíveis, processados e respectivos saldos. De notar que os valores efectivamente disponíveis em cada ano incluem os saldos apurados no ano anterior.

QUADRO X: MONTANTES DISPONÍVEIS VS. PROCESSADOS/ANO

(contos)

	Orçamentado	Orçamentado + saldo anterior	Data ref.^a	Processado	Saldo no fim do período
1996	3.500.000	3.500.000	31/12	* 352.818	3.147.182
1997	25.300.000	28.447.182	31/12	* 9.754.817	18.692.365
1998	34.500.000	53.192.365	31/12	* 39.533.984	13.658.381
1999	37.500.000	51.158.381	30/06	** 27.111.381	24.047.000

Fonte: * - Contas da Segurança Social

** - Informação do IGFSS

¹⁷ Fonte: Tribunal de Contas, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Ano Económico de 1997*, cap. XIII – Segurança Social.



Tribunal de Contas

A propósito deste quadro, acrescenta o IGFSS:

“A comparação efectuada entre os valores orçamentados e processados em cada ano, no período de 1996/99 ..., carece de ser complementado com a informação sobre a razão de ser do baixo grau de execução orçamental nos primeiros anos de implementação do RMG.

Com efeito, quer na fase inicial em que decorreram os projectos piloto experimentais de acção social, quer quando a Medida foi ampliada, com a generalização a todo o País (01 de Julho de 1997), os elevados afluxos de processos, a análise criteriosa a que tiveram de ser sujeitos (v. taxa de indeferimento em Dezembro/98, de 36,93% - Quadro XV ...), implicando uma conseqüente demora no seu tratamento administrativo fez, em qualquer dos casos, deslizar a despesa de um ano para o outro, o que explica a existência dos saldos orçamentais nos dois primeiros anos e a sua utilização a partir do terceiro ano.”

À semelhança do que se verifica com as demais prestações dos regimes, é ao IGFSS que compete o abastecimento financeiro dos CRSS, sendo que o Instituto fixa para cada Centro Regional uma “dotação orçamental” que traduz o “*plafond*” dos encargos a processar.

Por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade de 24/07/97 foram definidas as regras a que devem obedecer os custos associados à Medida a partir de 1 de Julho de 1997, data em que a prestação foi generalizada a todo o território nacional, passado que foi o período experimental e os respectivos projectos piloto.

Tais regras são, em síntese, as seguintes:

- 75% - prestações pecuniárias e apoio financeiro e administrativo ao funcionamento das CLA, não podendo este último exceder 5% dos montantes pagos em prestações, e incluem despesas correntes efectuadas pelos CRSS ou por entidades que assumam esta função, por acordo com os CRSS;
- 18% - Outros apoios no âmbito dos programas de inserção;
- 7% - encargos administrativos gerais, recursos humanos e materiais necessários à prossecução da Medida;
- Da verba afecta a encargos administrativos gerais, poderá ser cativada uma parcela, não superior a 1% do total da dotação orçamental do RMG, para os encargos inerentes ao funcionamento do Gabinete Técnico de Apoio que funciona junto da CNRM.

Quanto à execução financeira, a nível nacional, solicitou-se ao IGFSS a correspondente informação, reportada a 31 de Dezembro de 1998 e a 30 de Junho de 1999, a fim de permitir uma análise da realidade tão actual quanto possível, conforme se demonstra no quadro que segue (Quadro XI).



Tribunal de Contas

Antes, porém, cumpre fazer uma ressalva: a pretensão de introduzir, dentro da actualidade atrás referida, uma análise evolutiva das despesas, implicou a utilização de um artifício no cálculo dos valores percentuais da coluna **D** 98/99, traduzido na confrontação dos montantes processados no primeiro semestre de 1999 com 50% dos processamentos efectuados em 1998.

QUADRO XI: EXECUÇÃO FINANCEIRA

(em contos)

Região	Subregião	1997	1998	△ 97/98	1999 (30/06)	△ 98/99
Norte	Braga	516.360	1.897.248	267%	1.156.972	22%
	Bragança	258.402	643.395	149%	366.470	14%
	Porto	2.222.485	8.332.568	275%	5.957.652	43%
	V. Castelo	221.871	902.851	307%	825.020	83%
	Vila Real	336.555	1.407.895	318%	897.612	28%
	Subtotal	3.555.673	13.183.957	271%	9.203.726	40%
Centro	Aveiro	382.784	1.708.986	346%	1.319.186	54%
	C. Branco	70.031	314.499	349%	209.609	33%
	Coimbra	401.593	1.342.718	234%	996.814	48%
	Guarda	112.103	729.068	550%	476.678	31%
	Leiria	392.838	936.805	138%	573.074	22%
	Viseu	211.950	2.681.017	1165%	1.554.040	16%
	Subtotal	1.571.299	7.713.093	391%	5.129.401	33%
L.V.T.	Lisboa *	902.089	5.872.712	551%	4.276.492	46%
	Loures					
	Santarém	653.570	1.544.650	136%	855.999	11%
	Setúbal	570.881	1.976.041	246%	1.477.944	50%
	Sintra					
	Subtotal	2.126.540	9.393.403	342%	6.610.435	41%
Alentejo	Beja	59.394	929.181	1464%	541.799	17%
	Évora	100.578	596.953	494%	362.485	21%
	Portalegre	165.518	558.239	237%	402.456	44%
	Subtotal	325.490	2.084.373	540%	1.306.740	25%
Algarve						
		516.983	1.732.948	235%	1.173.042	35%
Açores						
		883.474	2.966.859	236%	2.044.316	38%
Madeira						
		587.882	2.226.361	279%	1.529.078	37%
IGFSS/CNRM		187.476	232.987	24%	114.644	-2%
TOTAL		9.754.817	39.533.981	305%	27.111.382	37%

Fonte: IGFSS

* Inclui os SSR de Loures e Sintra

NOTA: Eventuais divergências de valores com dados do IGFSS derivam de arredondamentos.

O tão elevado crescimento que se verifica, quer no total, quer a nível regional, no binómio 97/98 pode encontrar fundamento no facto de, após a generalização (Julho de 1997), as estruturas distritais da segurança social não terem tido, de imediato, a capacidade de resposta necessária para o



Tribunal de Contas

atempado tratamento e conseqüente processamento do elevado número de requerimentos entrados, encontrando-se, assim, um grande número de pagamentos (incluindo retroactivos) efectuados já em 1998 mas respeitantes a 1997.

Quanto à evolução no segundo momento (50% de 1998 comparado com o primeiro semestre de 1999), há a sublinhar um acentuado crescimento total de 37%. Ao nível regional, a evolução verificada não se afasta, significativamente, daquela média, com excepção do CRSS do Alentejo, com 25%. Descendo ao nível subregional, é de notar o acréscimo de 83% no SSR de Viana do Castelo e os de 11% e 14% em Santarém e Bragança, respectivamente.

A finalizar, cabe sublinhar que, no primeiro semestre de 1999, os processamentos atingiram cerca de metade do valor disponível, isto é, o orçamentado acrescido do saldo do ano anterior. Se não se tratasse de uma situação excepcional de permissão de utilização dos montantes transitados em saldo¹⁸, estaríamos perante o risco de ultrapassar o orçamento, pois os processamentos até à data em referência atingem, já, cerca de 65% do montante transferido, para efeitos de RMG, do OE para o OSS em 1999.

Por seu turno, durante o trabalho de campo, a equipa de auditoria do Tribunal recolheu um conjunto de informação, cujo tratamento e análise a seguir se apresentam:

VI.2. PAGAMENTOS INDEVIDOS / REPOSIÇÕES

Em complemento da análise financeira, a equipa de auditoria tentou recolher elementos respeitantes a pagamentos indevidamente efectuados e respectivas reposições, expondo-se o resultado dessa recolha no quadro que segue¹⁹:

¹⁸ Conforme art.º 26º, n.º 2 da Lei n.º 87 -B/98, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1999).

¹⁹ Ressalvando-se, embora, a eventual pouca fiabilidade destes dados.



QUADRO XII: PAGAMENTOS INDEVIDOS / REPOSIÇÕES

30-06-1998

(em contos)

	Pagamentos (1)	Pagamentos indevidos (2)	% (2)/(1)	Reposições (3)	% (3)/(2)
Porto	694.920 ^(a)	N/D		N/D	
C. Branco	140.946				
Leiria	347.518 ^(a)	14.360	4.13	4.091	28.49
Viseu	691.287	512	0.07	512	100.00
Santarém	774.541	27.909	3.60	2.701	9.68
Setúbal	640.063 ^(a)				
Sintra (b)					
Algarve	600.660	N/D		N/D	

^(a) Valor correspondente a processamentos, uma vez que não foram indicados pagamentos

^(b) Não foram fornecidos, à data da auditoria, elementos; o CRSSLVT informa agora, nas suas alegações, que a situação está ultrapassada, mas sem adiantar quaisquer dados.

Fonte: Informação dos SSR

É curioso notar, em primeiro lugar, a ausência de informação – dos oito serviços visitados apenas três forneceram informação sobre esta matéria. Ao que foi informado, esta situação deve-se, fundamentalmente, aos constrangimentos revelados pela aplicação informática, em uso a nível nacional, e a que se fez referência no ponto **V.2** deste relatório.

Quanto à informação disponível há a notar que, no tocante a pagamentos indevidos, os SSR de Leiria e Santarém evidenciam, sensivelmente, os mesmos valores percentuais, diferenciando-se, embora, no que respeita a reposições arrecadadas – 28% e 10%, respectivamente; o SSR de Viseu, não obstante apresentar uma taxa de arrecadação de reposições de 100%, apresenta valores irrelevantes de pagamentos indevidos, tanto em termos absolutos quanto percentuais.

Relativamente a esta questão, foram várias as contestações recebidas, conforme seguidamente se expõe:

CRSS do Norte – SSR do Porto

Refere que o montante de processamentos mencionado na coluna (1) do Quadro XII não está correcto, sendo de 3.677.324.534\$00; porém, o valor indicado é o que consta do documento facultado à equipa de auditoria no decorrer dos trabalhos de campo e em poder do TC.

No que respeita à questão de Pagamentos indevidos/Reposições, informa-se que: *“À data a que se reporta o quadro ... o SSR do Porto não se encontrava dotado de uma aplicação ou módulo aplicacional que fizesse retratar os pagamentos indevidos, fazendo-os reflectir no montante dos pagamentos efectuados. Essas dificuldades foram, recentemente, superadas com o desenvolvimento interno, de uma aplicação em Access que toma em consideração importâncias retiradas em cumprimento da Circular n.º 8 que limita os pagamentos mensais ao valor máximo de 180.000\$00. Perspectiva-se que o montante dos processamentos indevidos em Junho de 1998 orça o valor de 50.371.000\$00.”*

CRSS do Algarve



Refere-se, acerca dos pagamentos indevidos/reposições, que *“existem dados disponíveis neste Centro Regional, embora não acessíveis através de output informático uma vez que se verifica a inexistência de um suporte aplicacional para o efeito. Todavia, esses dados existem em suporte documental (Mapas de Pagamentos – Mensais) neste CRSS e foram devidamente e em tempo oportuno facultados aos Senhores Auditores do Tribunal de Contas.”*

Em resposta a esta afirmação, cumpre sublinhar que o TC dispõe de evidência documental onde se pode confirmar que, relativamente a esta matéria, não foi facultada qualquer informação à equipa de auditoria.

CNRM

Vem, apenas, explicitar o conceito de prestações indevidamente pagas contido na Lei n.º 19-A/76, o que, aliás, o presente relatório não contraria.

Ministro do Trabalho e da Solidariedade

A propósito da observação n.º 12, que se refere a esta matéria, o Ministro do Trabalho e da Solidariedade afirma *“De acordo com os dados que recebi dos serviços, a informação com base na qual esta observação foi formulada está desactualizada e a dificuldade referida já não existe.”*

À data da realização da auditoria a realidade encontrada foi a que acima se expõe e que, com excepção do CRSS do Algarve (nos termos já referidos), não mereceu contestação por parte dos serviços auditados.

VI.3. DESPESAS COM ACÇÃO SOCIAL

Face às características do RMG, e mormente quanto à potencial população alvo, poder-se-ia, sem mais análise, ser levado a pensar que, eventualmente, as despesas com acção social, nomeadamente os subsídios eventuais atribuídos a famílias em situação de carência, e, bem assim, os apoios directos a indivíduos e famílias na área da toxicodependência e da luta contra a SIDA, poderiam ter conhecido um decréscimo, principalmente em 1998, ano de pleno funcionamento do RMG. Porém, observando os dados obtidos, a conclusão é, com raras excepções, em sentido inverso:



Tribunal de Contas

QUADRO XIII: ACÇÃO SOCIAL “TRADICIONAL” - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS

(em contos)

SSR/ CRSS	1996				1997				△ 96/97	1998				△ 97/98
	Carência Toxicodep.	SIDA	Total		Carência Toxicodep.	SIDA	Total			Carência Toxicodep.	SIDA	Total		
Porto	179.880	78.088	82.861	340.829	274.376	122.934	141.740	539.050	58,2%	279.728	153.944	193.560	627.232	16,4%
Castelo Branco	15.642	2.216	525	18.383	17.661	3.087	550	21.298	15,9%	19.751	2.088	430	22.269	4,6%
Leiria	33.470	6.365	1.162	40.997	22.737	3.758	1.178	27.673	-32,5%	7.975	1.677	769	10.421	-62,3%
Viseu	34.392	4.840	2.953	42.185	35.499	4.366	3.456	43.321	2,7%	35.628	4.898	1.725	42.251	-2,5%
Santarém	30.000	12.500	10.000	52.500	32.644	29.928	15.562	78.134	48,8%	34.335	42.000	22.000	98.335	25,9%
Setúbal	21.665	61.980	34.110	117.755	17.002	39.918	52.917	109.837	-6,7%	11.331	43.563	58.100	112.994	2,9%
Sintra (a)														
Algarve	40.455	13.329	9.938	63.722	40.932	19.935	11.968	72.835	14,3%	44.524	18.158	8.190	70.872	-2,7%
TOTAL	355.504	179.318	141.549	676.371	440.851	223.926	227.371	892.148	31,9%	433.272	266.328	284.774	984.374	10,3%
TOTAL NACIONAL	1.528.293	327.584	242.831	2.098.708	1.731.635	443.098	371.489	2.546.222	21,3%	1.761.710	534.478	491.125	2.787.313	9,5%

(a) Processamento efectuado no SSR de Lisboa

Fonte: Informação dos SSR e Contas da Segurança Social

Verifica-se um crescimento de 21% a nível nacional, de 1996 para 1997, enquanto que de 1997 para 1998 o mesmo é de apenas 9,5%.

A nível distrital, é o SSR do Porto aquele que evidencia o maior acréscimo no primeiro binómio em análise; com menos dez pontos percentuais – 49% – figura o SSR de Santarém, seguindo-se, com valores próximos, o SSR de Castelo Branco e o CRSS do Algarve, com 16% e 14%, respectivamente; em último lugar surge o SSR de Viseu com um aumento de despesas sem significado – 3%. A contrariar esta tendência aparece o SSR de Leiria com um decréscimo acentuado – (33%), seguindo-se, com uma descida mais modesta, o SSR de Setúbal com (7%).

Quanto ao segundo binómio considerado, ainda a nível distrital, há a notar o significativo abrandamento na tendência de crescimento anteriormente verificado.

Assim, é, agora o SSR de Santarém a registar o crescimento mais acentuado – 26%, trocando de posição com o SSR do Porto a ocupar o segundo lugar com 16%; o SSR de Setúbal inverte a tendência do período anterior, registando um acréscimo de 3%. O SSR de Castelo Branco acompanha a tendência geral de abrandamento com 5%; ressalta a enorme evolução de sinal contrário no SSR de Leiria – (62%); o SSR de Viseu e o CRSS do Algarve mostram, também, variações de sinal contrário – (3%).

Perante esta constatação, a equipa de auditoria do Tribunal procurou averiguar das razões que poderão adiantar-se na tentativa de perceber o fenómeno; e a resposta dos serviços foi pronta a apontar duas ordens de razão: por um lado, foi o “vir ao de cima” de inúmeras situações de extrema carência até então desconhecidas do sistema e que, actualmente, mesmo beneficiando do



Tribunal de Contas

RMG, necessitam de apoio extraordinário para fazer face às prementes dificuldades no momento; por outro lado, há uma franja da população, sobretudo idosos, que detém rendimentos impeditivos de aceder ao RMG mas que, ainda assim, revela necessidade de apoio.

Acerca desta questão, o Ministro do Trabalho e da Solidariedade afirma, corroborando, assim, o que atrás se disse:

“... há um conjunto de indivíduos que, tendo visto as suas candidaturas indeferidas, designadamente porque detém rendimentos impeditivos de acederem ao RMG, ainda assim, são pobres e têm direito a apoio no quadro da acção social ... Há, como tal, muitos pobres que, não tendo direito a esta prestação, devem ser enquadrados no âmbito de outras políticas e, nomeadamente, de acção social.” E, mais adiante: “...cerca de 85% dos beneficiários do RMG, antes da existência deste direito, não tinha qualquer contacto com os mecanismos de protecção social. Quer isto dizer que eram precisamente aqueles com mais necessidades que se encontravam totalmente afastados das formas mínimas de protecção. É evidente que este processo de aproximação dos excluídos às oportunidades acarretou, naturalmente, um aumento das necessidades ao nível da acção social e deve estender-se aos que, não tendo direito à prestação, são, pelo efeito da sua existência trazidos ao contacto com as políticas sociais.”



VII. EXECUÇÃO FÍSICA

VII.1. ANÁLISE GERAL

Concluídos os trabalhos de campo, solicitou-se à CNRM um conjunto de elementos atinentes à execução física da Medida, tendo, em resposta, sido enviado o relatório semestral respeitante a 31/12/98²⁰. Mais tarde, aquando do exercício do contraditório, o Presidente da CNRM veio remeter, conjuntamente com as respectivas alegações, dados actualizados a Junho de 1999, que se encontram em anexo; destes, entendeu-se de incluir no presente relatório a informação reputada de maior relevância (Quadros XIV e XIX e Gráficos III e IV).

QUADRO XIV: EVOLUÇÃO DO MOVIMENTO PROCESSUAL (VALORES ABSOLUTOS ACUMULADOS)

	Jun-97	Dez-97	△	Jun-98	△	Dez-98	△	Jun-99	△
Entrados	39.992	149.596	274,06	212.752	42,22	243.043	14,24	304.022	25,09
Avaliados	14.323	60.927	325,38	143.781	135,99	205.036	42,60	260.538	27,07
Deferidos	9.692	34.912	260,21	78.320	124,34	110.407	40,97	134.618	21,93
Indeferidos	4.631	22.850	393,41	56.555	147,51	75.723	33,89	95.945	26,71
Cessados		3.121		8.906	185,36	18.906	112,28	29.974	58,54

Fonte: Departamento de Estudos e Documentação do IDS - Relatório semestral, actualizado de acordo com as alegações do Presidente da CNRM

O Quadro XIV, que antecede, evidencia, em valores acumulados, a evolução desde Junho de 1997, data do início da generalização da Medida, até Junho de 1999, merecendo os seguintes comentários:

- Processos entrados – o acréscimo mais significativo verifica-se no primeiro semestre da generalização, reflexo da ampla divulgação da Medida como um direito dos cidadãos; já no segundo semestre de 1998, esse crescimento sofre um grande abrandamento, traduzindo uma certa estabilização;

²⁰ Através do ofício n.º 9082, de 26/07/99, solicitaram-se dados reportados ao ano de 1998 e a 30/06/99; em 01/09/99, pelo ofício n.º 6563, a CNRM vem informar: “O período de férias que temos vivido, não possibilitou a respectiva organização tão rapidamente quanto desejaríamos. Acresce que se pretende disponibilizar informação o mais actualizada possível. Neste sentido vimos por este meio informar V.Ex.ª que os elementos solicitados se encontram em fase de preparação, pelo que procederemos ao respectivo envio no decorrer da primeira quinzena de Setembro”. A coberto do ofício n.º 6755, de 08/09/99, a CNRM enviou os elementos solicitados com referência a 31/12/98. Quanto aos elementos relativos a 30/06/99, só foram remetidos conjuntamente com as alegações, conforme acima se refere.



Tribunal de Contas

- ☑ Processos avaliados – não obstante a elevada taxa registada, constata-se, ainda assim, uma crescente capacidade de resposta dos serviços, já que este crescimento, nos períodos em análise, é sempre superior ao dos processos entrados;
- ☑ Processos deferidos e indeferidos – enquanto que até Junho de 1998, o acréscimo de indeferimentos é superior ao dos processos deferidos, essa tendência inverte-se em Dezembro de 1998, devido, provavelmente, ao capital de experiência acumulado, tanto pelos serviços como pelos requerentes; já no que concerne ao último período esta tendência inverteu-se.
- ☑ Quanto aos processos cessados, ilustra-se, no gráfico adiante (Gráfico III), os motivos da respectiva cessação, donde ressalta que o principal factor é a alteração de rendimentos dos agregados familiares, o que pode traduzir que o contacto com o sistema proporcionou ao beneficiário o acesso a direitos e oportunidades antes desconhecidos.

QUADRO XV: MOVIMENTO PROCESSUAL POR REGIÕES

(Dez/98)

Regiões	Entrados	Totais		Avaliados				Cessados	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Norte	86.774	76.363	88,00	40.475	53,00	31.335	41,03	4.553	10,11
Centro	53.085	40.087	75,51	22.511	56,16	12.483	31,14	5.093	18,45
LVT	53.332	47.626	89,30	24.377	51,18	17.702	37,17	5.547	18,54
Alentejo	11.040	8.608	77,97	4.978	57,83	2.649	30,77	981	16,46
Algarve	8.416	7.802	92,70	4.568	58,55	2.676	34,30	558	10,89
R.A Açores	13.452	11.572	86,02	7.928	68,51	2.445	21,13	1.199	13,14
R.A Madeira	16.944	12.978	76,59	5.570	42,92	6.433	49,57	975	14,90
TOTAL	243.043	205.036	84,36	110.407	53,85	75.723	36,93	18.906	14,62

(a) - Deferidos não cessados

Fonte: Departamento de Estudos e Documentação do IDS - Relatório semestral

O Quadro XV, acima, mostra, em termos acumulados, a situação dos processos de RMG entrados até Dezembro de 1998.

Em primeiro lugar, refira-se os processos avaliados, que traduzem perto de 84% do total dos entrados em todo o país; destes, e excluindo os cessados, cerca de metade obteve despacho de deferimento, enquanto que 37% foram indeferidos.

A nível regional, verifica-se alguma constância nas taxas de processos avaliados, sendo apenas de destacar as Regiões do Centro, Autónoma da Madeira e do Alentejo em que esses valores baixam para 76%, 77% e 78%, respectivamente.

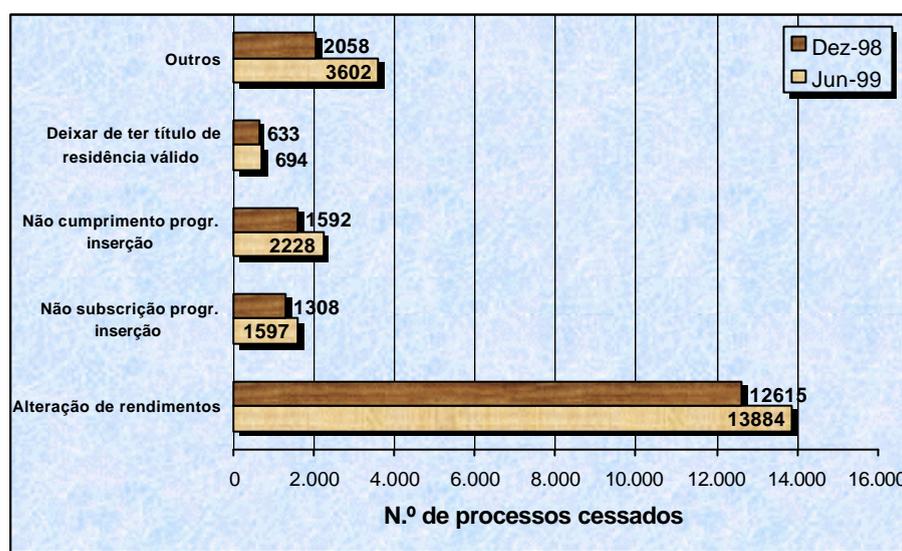
No que diz respeito aos deferimentos nota-se, no geral, tendência similar à anteriormente mencionada, importando, apenas, evidenciar, quanto aos mesmos, a taxa da RA Madeira que se situa 11% abaixo da média nacional e a da RA Açores, 15% acima daquela média; já no tocante aos indeferidos se observa a situação inversa.



Tribunal de Contas

Quanto aos processos cessados, cujos motivos de cessação se espelham no gráfico a seguir apresentado, é de notar que representam cerca de 15% dos deferidos em termos globais, apresentando alguma diversidade a nível regional; a taxa mais baixa pertence à região Norte, logo seguida da do Algarve, destacando-se igualmente as regiões Centro e LVT pelos valores significativamente acima da média – acima de 18%.

Gráfico III: MOTIVOS DE CESSAÇÃO (A NÍVEL NACIONAL)



O somatório dos valores referentes a Dez-98 (18 208) não coincide com o apresentado no quadro anterior (18 906); no entanto, trata-se da informação disponível quanto a esta desagregação.

Fonte: Departamento de Estudos e Documentação do IDS - Relatório semestral, atualizado de acordo com as alegações do Presidente da CNRM

Já na vertente titulares da prestação, o Quadro XVI permite concluir que é a população feminina aquela que mais recorre ao RMG - cerca de 70% dos titulares -, sabendo-se que a população feminina representa cerca de 52% dos residentes; sob o ponto de vista regional, cabe salientar que é na RA da Madeira que este fenómeno tem maior relevância, com cerca de 90%, contrastando com a RA dos Açores, na qual a percentagem feminina fica aquém dos 50%.



Tribunal de Contas

QUADRO XVI: COMPARAÇÃO POR SEXO DOS TITULARES RESIDENTES

(Dez/98)

Regiões	Masculino			Feminino		
	Nº titulares	%	% pop. Residente	Nº titulares	%	% pop. Residente
			(a)			(a)
Norte	13.647	34,09	48,30	25.444	65,10	51,70
Centro	7.693	35,02	48,02	14.160	64,80	51,98
LVT	6.547	26,06	48,05	17.830	73,40	51,95
Alentejo	1.979	39,08	48,92	2.997	60,20	51,08
Algarve	1.348	29,08	49,17	3.137	70,20	50,83
R.A Madeira	595	11,02	46,38	4.705	88,80	53,62
R.A Açores	3.959	53,00	49,36	3.508	47,00	50,64
TOTAL	35.768	33,1	48,21	71.781	66,9	51,79

(a) - Percentagem de indivíduos do sexo em causa na população residente

Fonte: Departamento de Estudos e Documentação do IDS - Relatório semestral

Como decorre do Quadro XVII, a nível nacional apura-se que a faixa etária entre os 25 e 44 anos representa cerca de metade dos titulares da Medida. Nesta mesma faixa, sublinha-se que 39% se situam na região Norte.

QUADRO XVII: CARACTERIZAÇÃO ETÁRIA DOS TITULARES DE RMG A NÍVEL REGIONAL

(Dez/98)

Regiões	Idade							TOTAL
	< 17	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	> 65	
Norte	51	3.044	9.243	10.401	6.940	6.340	3.072	39.091
Centro	51	1.742	4.488	4.960	3.871	4.644	2.097	21.853
LVT	75	2.229	5.485	5.335	3.808	4.384	3.061	24.377
Alentejo	26	682	1.262	1.021	680	774	531	4.976
Algarve	11	354	1.008	982	751	739	640	4.485
R.A Açores	11	759	1.906	2.029	1.160	929	673	7.467
R.A Madeira	21	331	1.055	1.455	1.115	1.099	224	5.300
TOTAL	246	9.141	24.447	26.183	18.325	18.909	10.298	107.549

Fonte: Departamento de Estudos e Documentação do IDS - Relatório semestral

O Quadro XVIII apresenta a distribuição das famílias beneficiárias do RMG, com rendimentos e sem rendimentos, discriminando estas últimas por tipo de agregado e indicando a sua estrutura regional.



Tribunal de Contas

QUADRO XVIII: TIPO DE AGREGADOS FAMILIARES A NÍVEL REGIONAL

		Regiões: Norte Centro LVT Alentejo Algarve R.A Madeira RA Açores							(Dez/98)
Com rendimentos		30.975	17.835	16.683	3.385	3.658	5.570	6.718	TOTAL
Agregados sem rendimentos	Família nuclear sem filhos	498	241	368	107	48		53	1.315
	Família nuclear com filhos	1.294	509	918	413	134		202	3.470
	Família alargada a mais de um núcleo	239	167	264	49	17		8	744
	Família monoparental mulher	1.964	921	2.228	354	258		322	6.047
	Família monoparental homem	173	89	190	36	44		9	541
	Mulher isolada	2.317	1.354	1.800	256	161		375	6.263
	Homem isolado	3.015	1.395	1.926	378	248		241	7.203
	Total sem rendimentos	9.500	4.676	7.694	1.593	910		1.210	25.583
	Total geral	40.475	22.511	24.377	4.978	4.568	5.570	7.928	110.407
	% sem rendimento/total geral	23,47	20,77	31,56	32,00	19,92	0,00	15,26	23,17

Fonte: Departamento de Estudos e Documentação do IDS - Relatório semestral

Se se atender aos principais meios de vida do universo das famílias titulares do RMG é, pelo menos, preocupante constatar que quase ¼ não possui qualquer tipo de rendimentos, percentagem que se eleva para 31,6% e 32% nas regiões de LVT e Alentejo, respectivamente.

São os *indivíduos isolados* e as famílias *monoparentais mulheres* a demonstrar maiores fragilidades a este nível. Na região Norte predominam os homens e mulheres isolados, enquanto que na região LVT sobressaem as famílias monoparentais mulheres.

Analisando, agora, por uma outra vertente - a dos beneficiários - temos, em primeiro lugar, no Quadro XIX uma visão, por regiões, da percentagem de beneficiários do RMG em relação à população residente:

QUADRO XIX: BENEFICIÁRIOS ENVOLVIDOS POR REGIÃO FACE À POPULAÇÃO RESIDENTE

REGIÕES	Dez-97		Dez-98		Jun-99	
	Nº Benef.	% face pop. residente	Nº Benef.	% face pop. residente	Nº Benef.	% face pop. residente
Norte	33.370	1,10	122.274	4,00	148.936	4,91
Centro	17.511	0,76	65.887	2,80	81.313	3,52
LVT	32.641	1,02	71.891	2,20	85.864	2,68
Alentejo	3.566	0,75	15.870	3,30	19.248	4,03
Algarve	5.024	1,47	14.472	4,20	17.543	5,14
R. A Açores	19.099	8,03	29.631	12,50	31.667	13,32
R. A Madeira	5.624	2,22	17.645	7,00	21.206	8,37
TOTAL	116.835	1,18	337.670	3,40	405.777	4,11

Fonte: Departamento de Estudos e Documentação do IDS, actualizado de acordo com as alegações do Presidente da CNRM

Assim, constata-se:

- antes de mais, um acentuado crescimento dos beneficiários de 12/97 para 12/98, sendo mais moderado relativamente à última data de referência;



Tribunal de Contas

- ☑ para uma média nacional de 1,18%, 3,40% e 4,11% para os períodos em análise, respectivamente, destaca-se a RA dos Açores em primeiro lugar, com 8,03% a evoluir para 12,5% e 13,31%, logo seguida da RA da Madeira, em que a variação é crescente, sendo mais significativa do primeiro período de referência, 2,22%, para o segundo, 7%, a situar-se perto dos 5 pontos percentuais;
- ☑ o primeiro lugar, na perspectiva do valor mais baixo, antes ocupado pelo CRSS do Alentejo, passa a pertencer ao de LVT em 1998 e 06/99.

Refira-se, ainda, como se observa do Quadro XIX, que o RMG abrangia 3,4% e 4,1% em Dezembro de 1998 e Junho de 1999, respectivamente, da população residente, a nível nacional.

Em termos de distribuição regional tem interesse comparar a distribuição dos beneficiários do RMG com a distribuição da pobreza, já que, em princípio, as duas deveriam apresentar, ao menos em termos tendenciais, alguma consistência.

QUADRO XX: RMG VS. POBREZA – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

Região	Distribuição por Regiões	
	Benef. RMG (1)	Pobreza (2)
Norte	33,69	40,80
Centro	20,09	24,10
LVT	22,59	16,00
Alentejo	4,98	7,80
Algarve	4,47	5,60
RA Açores	8,65	2,10
RA Madeira	5,54	3,60
TOTAL	100,00	100,00

(1) - Dados reportados a Dezembro de 1998

(2) - Dados reportados a 1995

Fontes:

(1) - Departamento de Estudos e Documentação do IDS - Relatório semestral

(2) - RODRIGUES, Carlos Farinha, *Income Distribution and Poverty in Portugal*, ISEG, 1999

Essa comparação consta do Quadro XX, verificando-se, na região Norte, que existe alguma consistência entre os dados comparados, uma vez que, em qualquer das situações, é esta a região que apresenta a taxa mais elevada; já no que respeita a LVT, RA Açores e RA Madeira, verifica-se, nas duas primeiras, taxas muito baixas de participação no total da pobreza quando comparadas com as dos beneficiários RMG.

Nas demais regiões poder-se-á dizer que existe alguma consistência, uma vez que as taxas de pobreza e de beneficiários do RMG assumem valores próximos, encontrando-se, ainda assim, a maior divergência na região Norte, com uma taxa de pobreza de 40,8% para uma de beneficiários de 33,7%.



Tribunal de Contas

A comparação feita mereceu reparos por parte do Centro Regional de Segurança Social do Centro, já que os dados de beneficiários do RMG só deficientemente podem ser comparados com os índices de pobreza.

É elementar que os dados se referem a universos diferentes – uma coisa é a distribuição da pobreza de acordo com uma determinada linha de pobreza, outra coisa são os beneficiários do RMG, onde estão os que se podem considerar como integrando a pobreza extrema. A comparação visa apenas ver se existe ou não alguma consistência entre a distribuição regional de cada um destes universos e nada mais.

No Quadro XXI apresenta-se o número de beneficiários a receber RMG há mais de 3 meses, distinguindo entre os dispensados de inserção profissional e os a frequentar acções de inserção profissional.

QUADRO XXI: N.º DE BENEFICIÁRIOS A RECEBER HÁ MAIS DE 3 MESES

(Dez/98)

	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	R.A Açores	R.A Madeira	TOTAL
N.º beneficiários	112.426	53.690	62.786	13.138	14.288	34.555	13.570	304.453
Benef. dispensados de inserção profissional	49.213	34.310	38.679	7.936	6.927	16.370	3.049	156.484
% Benef. dispensados de inserção profissional	43,77	63,90	61,60	60,40	48,48	47,37	22,47	51,40
Disponíveis p/ inserção profissional	63.213	19.380	24.107	5.202	7.361	18.185	10.521	147.969
Beneficiários a frequentar acções de inserção profissional	4.060	4.001	3.326	1.178	639	1.636	674	15.514
% beneficiários a frequentar acções de inserção profissional	6,42	20,64	13,80	22,65	8,68	9,00	6,41	10,48

Fonte: Departamento de Estudos e Documentação do IDS - Relatório semestral

Do número de beneficiários em condições de assinar o programa de inserção, cerca de metade encontrava-se dispensada de inserção profissional, face a algumas das características da população alvo de Medida – idosos e crianças, questões de saúde, ser estudante e disfuncionalidades várias.

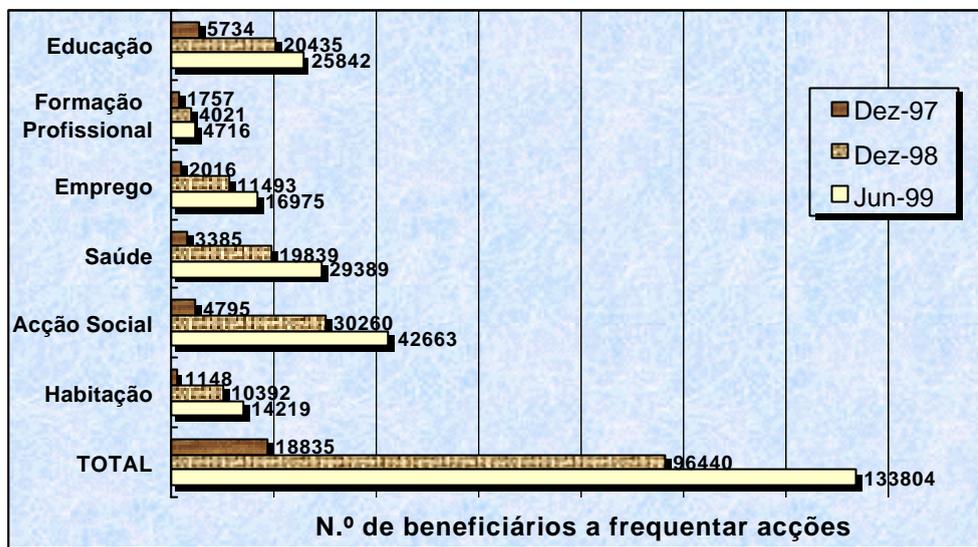
Dos disponíveis para inserção profissional, destaca-se a baixa percentagem de elementos a frequentar acções – cerca de 6% nas regiões Norte e A. da Madeira, até 23% no Alentejo, sendo que a média nacional é de 10%.

Cumprido, contudo, salientar que o número de acções de inserção profissional revela um peso relativo diminuto se se atender à distribuição dos beneficiários pelas diversas acções frequentadas, como se verifica do gráfico a seguir:



Tribunal de Contas

Gráfico IV: ACÇÕES DE INSERÇÃO FREQUENTADAS



Fonte: Departamento de Estudos e Documentação do IDS - Relatório semestral, actualizado de acordo com alegações do Presidente da CNRM

Face ao exposto, afigura-se, ao menos nesta fase, que pode estar comprometido o alcançar do objectivo último da Medida, politicamente fixado, e que é a autonomia dos indivíduos e famílias, travando a dependência do apoio social, o que, se está em crer, apenas será atingível pela autonomização financeira, gerando os seus próprios rendimentos. Os dados referentes a Junho de 1999 em nada alteram, em termos substanciais, a situação anterior, constatando-se que os valores relativos a acção social registam um acréscimo de 12.403, pelo que a chamada inserção via acção social continua a representar o maior peso nas acções de inserção.



Tribunal de Contas

VII.2. A REALIDADE OBSERVADA

VII.2.1. Amostra “nova” analisada

VII.2.1.1. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Tomando por base a selecção geográfica referida em III.4, adoptaram-se critérios de base financeira – por absoluta indisponibilidade, em tempo útil, de outra informação fidedigna – para construir uma amostra de processos a analisar.

Esta amostra representa 9,7%, em termos globais, do peso financeiro da Medida no período em causa.

QUADRO XXII: AMOSTRA SELECIONADA – DIMENSÃO FINANCEIRA

(valores em contos)

CRSS	SSR	CLA	Processamento		Amostra	
			Mês ref. ^a	Valor	Valor	%
Norte	Porto/Penafiel	Porto - 3	Mai-99	26.708,6	1.497,5	5,6
		Amarante	Mai-99	43.361,8	2.967,4	6,8
Centro	Castelo Branco	Covilhã	Mai-99	10.389,0	3.394,0	32,7
		Sertã	Mai-99	3.716,0	1.240,0	33,4
		Lamego	Mai-99	28.438,8	1.640,7	5,8
	Viseu	V. Nova de Paiva	Mai-99	3.128,6	714,5	22,8
		Viseu	Mai-99	65.857,0	4.725,9	7,2
	Leiria	Caldas da Rainha	Fev-99	14.627,8	2.172,5	14,9
		Óbidos	Fev-99	3.482,0	617,4	17,7
		Peniche	Fev-99	17.558,1	2.833,2	16,1
LVT	Setúbal	Almada	Out-98	29.534,7	2.234,9	7,6
		Moita	Out-98	33.776,7	1.815,1	5,4
		Setúbal - 2	Out-98	15.144,8	1.610,5	10,6
	Sintra	Sintra	Out-98	37.123,1	1.127,5	3,0
		Cascais	Out-98	25.437,9	1.146,6	4,5
	Santarém	Abrantes	Out-98	13.285,6	2.656,8	20,0
		Entroncamento	Out-98	3.253,8	842,5	25,9
		Tomar	Out-98	13.874,4	1.918,6	13,8
		Santarém	Out-98	15.675,7	2.564,0	16,4
Algarve		Loulé	Mar-99	29.886,9	3.157,9	10,6
		Olhão	Mar-99	41.620,6	5.296,0	12,7
		V. Real de S.to António	Mar-99	21.016,6	2.144,7	10,2
TOTAIS				496.898,5	48.318,2	9,7

A variação do grau de cobertura desta amostra no universo (entre 3% na CLA de Sintra e 33% na da Sertã) foi determinada por situações circunstanciais para as quais concorreram, entre outros, alguns dos motivos que adiante se indicam.

Esta amostra traduziu-se, em termos físicos, no seguinte:



QUADRO XXIII: AMOSTRA SELECIONADA – DIMENSÃO FÍSICA

CRSS/SSR	N.º	N.º	PI assinados		Visitas domiciliárias (agregados)
	Agregados familiares	Beneficiários	N.º	%	
Porto/Penafiel	47	250	6	12,77	23
C. Branco	36	141	16	44,44	9
Leiria	21	102	16	76,19	10
Viseu	28	167	15	53,57	11
Santarém	83	315	14	16,87	21
Setúbal	30	126	8	26,67	16
Sintra	36	100	5	13,89	9
Algarve	30	158	6	20,00	20
TOTAL	311	1359	86	27,65	119

No quadro que antecede evidencia-se o número de processos analisados em cada SSR, bem como o de beneficiários que os mesmos envolvem, aqueles que tinham acordo de inserção assinado e respectivo peso percentual face ao número de titulares e, ainda, as visitas domiciliárias efectuadas pela equipa de auditoria.

Face aos números apresentados, afigura-se pertinente introduzir uma observação no que respeita aos acordos de inserção assinados, cujo espectro de variação vai de cerca de 13% em Porto/Penafiel a 76% em Leiria, para uma média nacional junto dos 28%.

Acordos de inserção assinados, todavia, conforme atrás se refere (ponto VII.1), não implica que os respectivos beneficiários estejam, efectivamente, inseridos ou a frequentar acções conducentes à inserção. Alguns dos PI assinados referem-se a, nomeadamente “*encaminhamento para ...*”, “*aguarda hipótese de ...*”, “*disponível para trabalhar*” ou “*acompanhamento psico social em questões de carácter geral*”.

O CRSS de Lisboa e Vale do Tejo vem, no final das suas alegações, afirmar que “*... a amostra não terá sido completamente aleatória e foi essencialmente dirigida à etnia cigana...*”.

Ora, tal afirmação é descabida, na medida em que a amostra foi seleccionada a partir das listagens de processamento fornecidas pelos respectivos serviços que contêm, apenas, informação de carácter objectivo, ou seja, os número e nome de beneficiário e o montante processado, sem qualquer outra referência que permita vislumbrar elementos de caracterização subjectiva do agregado em causa, designadamente quanto a pertencerem a qualquer etnia, cigana ou outra. No entanto, se a amostra recaiu, como se afirma nas alegações, fundamentalmente, em elementos de etnia cigana, tal constatação poderia permitir extrair a conclusão de que, face ao método utilizado na selecção (a utilização das técnicas de amostragem previstas faziam, por vezes, recair a escolha em prestações muito baixas, consideradas imateriais, determinando, portanto, certas adaptações pontuais), seriam as famílias de etnia cigana aquelas que aufeririam as prestações mais elevadas. Seja, porém, como for, fica demonstrado que a amostra do Tribunal não foi, como nunca poderia ter sido, até por imperativos constitucionais, dirigida a qualquer etnia.



VII.2.1.2. TRABALHOS DE CAMPO

O trabalho de campo desenvolveu-se, em todos os SSR contactados, de forma idêntica no que respeita aos métodos utilizados e com suporte no mesmo tipo de papéis de trabalho, passando, basicamente, pelas seguintes tarefas:

- reunião com o dirigente máximo do organismo;
- tomada de conhecimento da organização subjacente ao funcionamento do RMG, em termos gerais;
- contacto com os responsáveis, quer pela área dos regimes, quer pela da acção social;
- solicitação de listagem de processamentos efectuados, respeitante a cada CLA;
- selecção dos titulares, recorrendo às técnicas predefinidas, introduzindo, no entanto, algumas adaptações que se revelaram adequadas face à realidade encontrada, designadamente:
 - disponibilidade dos TSS: dada a necessidade de rendibilizar o tempo, concentraram-se as verificações em processos pertencentes ao menor número de TSS possível;
 - acessibilidade dos locais de residência dos beneficiários;
 - a utilização das técnicas de amostragem previstas faziam, por vezes, recair a escolha em prestações muito baixas, consideradas imateriais, determinando, portanto, certas adaptações pontuais;
 - o elevado número de titulares obrigou, também à reformulação da utilização da técnica de selecção por blocos, já que, caso contrário, não seria comportável o volume de processos a analisar;
- verificação dos processos, complementada com consultas à base de dados do RMG.

Concluída esta fase, circunscrita à área dos regimes e atinente aos requisitos de atribuição da prestação, seguiu-se um conjunto de tarefas com o fim de proceder à apreciação da execução da Medida no que concerne à intervenção social, nomeadamente sob o aspecto da inserção social – o mais relevante em todo o processo -, encontrando-se as deficiências decorrentes das verificações efectuadas, a este nível, que se traduzem em falhas do controlo interno instituído, referenciadas no capítulo correspondente.

Apesar da diversidade sócio-económica que caracteriza o país, com realce para as assimetrias litoral/interior, norte/sul e zonas urbanas/rurais, a verdade é que a Medida foi concebida para actuar a nível local; daí, assumir particular relevo o papel desempenhado pela CLA, onde estão presentes as entidades representativas do concelho que, supostamente, deverá contribuir na medida



Tribunal de Contas

das suas capacidades para a resolução dos problemas locais, sem perder de vista os objectivos traçados a nível nacional.

No entanto, a equipa de auditoria constatou que esta pretensão fica ainda muito aquém do desejável, o que foi possível avaliar através dos vários contactos estabelecidos com os diversos intervenientes, quais sejam os representantes institucionais, os de entidades particulares e, a final, os beneficiários.

Junto das CLA, a metodologia de trabalho adoptada seguiu a estratégia e obteve os resultados seguintes:

- Contacto com o coordenador do RMG, a nível regional ou distrital, conforme os casos;
- Diálogo com os coordenadores das CLA seleccionadas, tendo-se recolhido um vasto leque de considerações face à grelha previamente preparada e que poderão ser sintetizadas no seguinte:
 - A cultura de parceria, subjacente ao conceito das CLA, encontra-se numa fase muito aquém do que seria necessário para uma eficaz resolução dos problemas em causa;
 - Com isto se prende a ausência de participação activa de muitos parceiros, muito embora casos existam de colaboração efectiva;
 - Consciência generalizada de que ainda existe muito caminho a percorrer, no sentido da maximização das potenciais sinergias;
 - Falta de tempo para observar o cumprimento de todas as competências do núcleo executivo da CLA, referenciadas no art. 11º do DL n.º 164 -A/97, de 27 de Julho;
 - Como exemplos de dificuldades sentidas pelas CLA visitadas, refira-se, ainda, que:
 - ◆ o problema da coordenação das CLA nem sempre tem vindo a ser resolvido atempadamente;
 - ◆ algumas entidades cuja capacidade de intervenção é considerável e que seriam, pois, de grande utilidade para as CLA, não aderiram ou só muito recentemente o fizeram (ex.: Câmaras Municipais);
 - ◆ existência de dificuldades na constituição de equipas de TSS, indispensáveis para o funcionamento da Medida.



Tribunal de Contas

- ☑ Entrevistas com alguns parceiros, seleccionados com base em critérios variáveis de acordo com as circunstâncias em cada situação concreta, das quais é possível extrair as conclusões que se seguem:
 - ☐ Falta de meios, humanos e materiais, que possibilitem um contributo mais alargado;
 - ☐ Identificação de problemáticas específicas, requerendo respostas próprias, a consubstanciar em programas adaptados ao destinatários da Medida.

- ☑ O contacto considerado mais relevante foi o estabelecido com os TSS, dada a sua capital importância neste processo, podendo mesmo afirmar-se que o sucesso da Medida depende, em grande parte, dos respectivos empenho e características, bem como dos meios disponibilizados a estes profissionais. Desses contactos, obteve-se um vasto leque de opiniões, a seguir sumariadas:
 - ☐ Em termos de número de processos distribuídos, observou-se que cada TSS acompanha, em média, 190 processos/famílias (variando entre os 38 e os **700**); segundo as opiniões expressas, o número desejável seria, mais uma vez em média, de 53;
 - ☐ Quanto às principais dificuldades sentidas, prendem-se, maioritariamente, com a falta de meios, muito embora se refira ainda a deficiente articulação com a área dos regimes e com alguns parceiros, a dispersão geográfica dos locais de residência dos beneficiários, a falta de protecção policial face a atitudes ameaçadoras de que são alvo com alguma frequência e a falta de disponibilidade para ponderar a panóplia de problemas inerentes à população em causa;
 - ☐ A resposta de alguns parceiros é avaliada negativamente;
 - ☐ No tocante à execução das imprescindíveis visitas domiciliárias, a diversidade das respostas obtidas não permite extrair qualquer padrão, antes permitindo concluir, tão-só, que são efectuadas na medida dos meios e tempo disponíveis;
 - ☐ No que se refere à reacção dos beneficiários à inserção, a maioria sente-a como uma obrigação a que tem de se submeter em ordem à percepção da prestação pecuniária;
 - ☐ A opinião sobre o conjunto de instrumentos de inserção ²¹, é, em geral, de que apenas aponta caminhos, alguns de difícil exequibilidade;
 - ☐ Quanto aos efeitos esperados da Medida, os TSS exprimem a sua expectativa nos resultados positivos da mesma, em termos de autonomização e de criação de hábitos de trabalho, embora com as reservas inerentes à escassez de meios de que dispõem.

²¹ Disponibilizados pela CNRM sob forma de um “*Guia de recursos para apoio aos programas de inserção*”.



Tribunal de Contas

Os trabalhos de campo culminaram com visitas domiciliárias aos beneficiários seleccionados, de harmonia com o programado. Também neste ponto se utilizou, como base da conversação, uma grelha de perguntas chave predefinidas, com o intuito de:

- Avaliar os meios e modo como a Medida foi divulgada;
- Qual a sua sensibilidade quanto à inserção;
- Que alterações ocorreram nas suas vidas, nomeadamente quais os bens que puderam começar a adquirir e que anteriormente lhes estavam vedados.

Das respostas obtidas é possível concluir o seguinte:

- Relativamente à primeira pergunta infere-se que a divulgação foi suficiente e a adequada, já que as respostas apontam diversas fontes: desde os vizinhos ou amigos, aos responsáveis de entidades, geralmente envolvidas no RMG, até aos meios de comunicação social, em particular a televisão. É de crer, pois, que a informação terá chegado a todos os potenciais beneficiários;
- Quanto à segunda questão, há que distinguir, basicamente, 3 tipos de beneficiários: os que estão ansiosos por desenvolver uma actividade profissional, ou frequentar acções de formação profissional ou, até, frequentar o ensino, já que é uma oportunidade que nunca se lhes tinha oferecido, havendo casos que se candidataram ao RMG, fundamentalmente com essa finalidade; um outro grupo, que pode ser considerado não muito numeroso, que rejeita qualquer tipo de contrapartida no campo da inserção, utilizando, para tanto, os mais variados estratagemas ou mesmo afirmando, frontalmente, a sua posição; por fim, encontramos o grupo mais significativo, composto pelos beneficiários que aceitam o programa de inserção que lhes é proposto, considerando-o condição necessária à percepção da respectiva prestação.

Dependendo do grupo no qual o beneficiário se inclui, assim o seu interesse e conhecimento do assunto vai desde considerá-la o maior bem que lhe fora oferecido, até ao desinteresse e desconhecimento absolutos, ou a resignação como um mal necessário;

- Por último, a derradeira questão, que encerrava para a equipa de auditoria o maior interesse, já que se traduz, de alguma forma, num instrumento de medida do êxito do RMG, obteve um conjunto de respostas bastante homogéneo: a esmagadora maioria dos beneficiários foi unânime em afirmar que utiliza o montante da prestação para aquisição de bens de primeira necessidade, como seja comida, roupa e calçado ou, até mesmo, para pagamento de algumas pequenas dívidas.



VII.2.1.3. SITUAÇÕES DE PARTICULAR RELEVÂNCIA

A análise dos processos, complementada com os contactos vários, quer com os serviços e TSS, quer com os próprios beneficiários, revelou a existência de algumas situações que se afiguram de particular relevância, de que se referem as seguintes:

No **SSR do Porto/Penafiel**, dos 47 processos avaliados:

- ☑ 5 não estavam distribuídos a nenhum TSS, o que determina, se não forem solucionadas as questões de carência de pessoal, que não poderá haver o desejado acompanhamento, pondo em causa a inserção social;

“A constatação refere-se a cinco processos ainda não distribuídos, aquando a realização da auditoria pelo executivo da CLA de Amarante aos técnicos do mesmo executivo. Sucedeu que, em fase de acréscimo de processos, o executivo prioriza a distribuição para inserção dos processos relativos aos agregados em situação de maior risco social (extrema pobreza, toxicodependentes, etc.); necessidade de continuidade de acompanhamento social; beneficiários com maiores prestações de rendimento mínimo atribuídos.” (Alegações do CRSS do Norte).

- ☑ 5, apesar de incluídos na listagem de processamentos da CLA seleccionada, não foram localizados pelo facto de, ao que os serviços informaram, pertencerem a outra CLA;

“Os processos sinalizados respeitavam a beneficiários que mudaram de residência e cujos processos encontravam-se à data, em mobilidade para outra CLA. Essa mobilidade normalmente é intermediada pela Coordenação Sub-Regional para o RMG.

A inclusão na listagem de processamentos da CLA de origem é um procedimento normal até que se verifique a certificação do processo na CLA de destino.” (Alegações do CRSS do Norte).

- ☑ Relativamente a dois dos agregados, os quais a equipa de auditoria se propôs visitar, não eram conhecidos no local referenciado como sua residência nos respectivos processos, vindo a colher-se, posteriormente, a informação de que, num curto lapso de tempo, tinham ocorrido sucessivas alterações de residência;

“De facto como foi constatado e informado, houve sucessivas mudanças de residência nas situações referenciadas se bem que, ambas, hoje já com cessação da atribuição da prestação, mas regularmente atribuídas na data em que decorreu a auditoria.” (Alegações do CRSS do Norte).

- ☑ Quanto a uma família objecto de visita domiciliária, constatou-se que se encontravam em casa, sozinhas, 6 crianças, com idades compreendidas entre 1 e 8 anos, em condições de higiene precária e sem qualquer tipo de alimento, porque a mãe, supostamente, teria ido trabalhar na



Tribunal de Contas

lavoura. A TSS que acompanhou a equipa de auditoria assinalou a situação e iria diligenciar no sentido de serem tomadas medidas pelas instâncias competentes;

“A situação referenciada ocorreu em ambiente rural. A mãe das crianças encontrava-se ... em actividades de lavoura (de subsistência). A família está a ser acompanhada socialmente, tendo a TSS providenciado medidas no sentido da frequência da escola por parte das crianças em idade escolar e a frequência da colónia de férias da Câmara Municipal de Amarante. As crianças mais novas encontram-se com a mãe que, sob orientação e controlo técnico, exercita competências nos domínios da higiene, cuidados da casa e cuidado das crianças.” (Alegações do CRSS do Norte).

- Apesar do baixo número de PI assinados, segundo informação dos TSS, pelo menos relativamente a 7 outras famílias existiam, já, PI delineados e em fase de contratualização.

“A implementação da medida (fase de generalização) exigiu uma forte mobilização técnica para as diligências preparatórias da apreciação dos requerimentos – informação social. Progressivamente, o desempenho desloca-se para a medida de inserção e para a qual os parceiros das CLA têm contribuído, afectando mais técnicos.” (Alegações do CRSS do Norte).

Quanto ao **SSR de Viseu**, constatou-se que uma das famílias a visitar não foi encontrada na sua residência, tendo-se obtido, através dos vizinhos, a informação de que se encontravam em França há já vários meses.

No que concerne ao **SSR de Setúbal**, a equipa de auditoria confrontou-se com um caso que merece referência, na medida em que traduz o mais indesejável efeito perverso a que a atribuição do RMG pode conduzir. Trata-se de uma família alargada, de etnia cigana, que se dedica à venda ambulante, da qual dois membros se encontravam inscritos como trabalhadores independentes, muito embora, em Agosto de 1997, registassem uma dívida de 915 914\$00 (conforme declaração do titular), cada, oriunda de contribuições não pagas à Segurança Social.

- O requerimento é datado de Julho de 1997,
- vindo a ser deferida, em Setembro de 1998 uma prestação de RMG no valor de 1 680\$00, tendo sido considerado como rendimento o montante de salário declarado;
- em Outubro de 1998 é comunicado ao beneficiário novo valor da prestação (108 290\$00), com retroactivos calculados no montante de 1 130 190\$00.
- A equipa de auditoria averiguou que no mês de Outubro de 1998 foi processado o valor de 180 000\$00;
- efectuada uma visita ao local de venda no mercado de Setúbal, constatou-se que os mesmos se encontravam no desempenho da venda ambulante.

Este é um caso concreto em que o RMG terá induzido os beneficiários a cessar a sua actividade como trabalhadores independentes, com o fito de ver a sua prestação de RMG substancialmente



Tribunal de Contas

acrescida por uma quebra virtual de rendimento; em suma, indivíduos integrados numa actividade profissional e inseridos no sistema de segurança social como trabalhadores independentes (embora com as respectivas contribuições em dívida), vêm auto-excluir-se desse sistema para, alegadamente, acederem ao RMG ²².

O CRSS de Lisboa e Vale do Tejo confirma, nas suas alegações, a situação descrita, informando que, em Outubro de 1999, se procedeu à cessação da prestação, havendo sido criado um débito no montante de 920 290\$00, “... tendo a interessada sido notificada em conformidade, não se tendo, no entanto, até à data mostrado receptiva à regularização da dívida nem à celebração de acordo para o seu pagamento fraccionado.”

As verificações no **CRSS do Algarve**, realizadas através da análise cumulativa dos processos de beneficiários, da listagem de processamentos respeitante ao mês de Março de 1999 e da consulta à base de dados do RMG, conduziram à detecção de vários casos de pagamentos incorrectamente efectuados que, ao que se apurou, se subsumem às deficiências da aplicação informática já aludidas no ponto **V.2** deste relatório e que agora compete explicitar melhor, ainda assim a título exemplificativo:

- ☑ processos cessados, em Fevereiro de 1999, por se ter verificado um acréscimo de rendimentos provenientes de, segundo informação do Centro Nacional de Pensões, pensão de invalidez; no mês seguinte é retomado o processamento por valor aparentemente inexplicável para, a seguir, de novo o processamento ser cancelado;
- ☑ em pagamentos respeitantes a “*outros apoios*” constatou-se que, tratando-se embora de pagamentos únicos, os mesmos viriam a ser de novo processados no mês seguinte.

As questões referidas são confirmadas pelo Centro Regional nas suas alegações: “... correspondem à verdade, tendo este Centro Regional de Segurança Social do Algarve, adoptado imediatamente medidas no sentido de suprir as anomalias registadas”.

²² Aliás, a Inspeção Geral do Trabalho e da Solidariedade, no âmbito de uma auditoria aos serviços responsáveis pela aplicação do regime de segurança social dos trabalhadores independentes – relação jurídica de vinculação e relação jurídica contributiva -, detectou que, entre os trabalhadores independentes (produtores agrícolas), houve um elevado número de pedidos de cessação de actividade, a partir de 1997, devido ao facto destes passarem a beneficiar do RMG.



VII.2.2. 1ª Fase – A auditoria

VII.2.2.1. SÍNTESE

De acordo com o já referido no ponto **III.1**, a presente acção desenvolveu-se em duas fases, tendo consistido a primeira numa abordagem preliminar através da análise de alguns projectos piloto do período experimental.

A mencionada acção desenvolveu-se durante o mês de Julho de 1997 e visou, fundamentalmente, conhecer o sistema desta nova medida de combate à exclusão social; apresenta-se, a seguir, uma síntese do relatório então produzido, cujo texto integral se junta em **Anexo II**.

A amostra seleccionada recaiu sobre os SSR de Sintra, Santarém e Leiria, sendo as seguintes as principais conclusões extraídas:

- Por despacho ministerial foi autorizada a contratação de meios humanos a afectar a esta Medida, tendo sido admitidos 146 efectivos, ainda no período experimental. Posteriormente, foi autorizada a contratação de mais cerca de 500, cujos processos se encontravam em curso.
- A significativa variação regional dos indicadores de execução física poderá evidenciar critérios divergentes na recepção e apreciação dos pedidos de prestação pecuniária, com a ressalva de que o trabalho se reportava à fase experimental, da qual saíam ensinamentos valiosos para a entrada em funcionamento do RMG na sua plenitude.
- Constatou-se que a divulgação da Medida não terá sido a mais adequada.
- A taxa de acordos de inserção assinados, findo um ano de período experimental, afigurava-se francamente diminuta.
- A nível nacional, a execução financeira da Medida ficou muito aquém das estimativas iniciais. Contudo, é de realçar que, da amostra testada, dois projectos piloto (Entroncamento e Peniche) apresentavam níveis de execução, em 30/06/97, próximos dos 100%.
- Dos 5% da verba afecta (por despacho ministerial) aos projectos piloto para encargos administrativos, apenas foram despendidos 0,21%, sendo certo que os serviços revelavam carências a nível de pessoal e equipamento administrativo, com consequências negativas na implementação da medida.



Tribunal de Contas

- ☑ Até 30/06/97 não foram contabilizados quaisquer encargos no âmbito de programas de inserção, sendo que, por despacho ministerial, foram destinados 22% da dotação para este efeito.

Da verificação dos processos e respectivas visitas domiciliárias, cumpre realçar:

- ☑ Algumas entidades proponentes / aderentes aos projectos piloto, nomeadamente os serviços de saúde e da educação, revelavam dificuldades em responder eficazmente às solicitações, comprometendo o conceito inerente à parceria;
- ☑ Das famílias de etnia cigana incluídas na amostra dos concelhos de Tomar e do Entroncamento não foi possível contactar com nenhuma, por se encontrarem ausentes das respectivas residências;
- ☑ Pontualmente, a técnica de serviço social que acompanhou a equipa concluiu da necessidade de proceder à revisão de determinados processos relativos a agregados familiares cuja situação se tinha alterado ou que não correspondiam aos dados recolhidos no decorrer da instrução do processo de atribuição da prestação;
- ☑ No SSR de Leiria a prestação era, automaticamente, suspensa caso o acordo de inserção não fosse assinado até ao terceiro mês, ainda que por razões não imputáveis ao beneficiário.
- ☑ A análise efectuada à execução do período experimental permitiu detectar algumas deficiências no sistema de controlo implantado, nomeadamente no que se refere ao acompanhamento, avaliação e controlo e, ainda, aos aspectos organizacionais e sistema administrativo de suporte.

VII.2.2.2. *FOLLOW-UP DA AMOSTRA*

CLA DE CASCAIS:

Situação	Motivo	N.º famílias
Sem alteração		1
Cancelado	Frequência de curso de formação (> 6 meses)	1
	Inserção (p/ trabalho) (a)	1

(a) – Apenas delineada no PI e ainda não concretizada.



Tribunal de Contas

Das três famílias alvo de estudo, apenas 1, nesta data ²³, se encontrava a frequentar uma acção de formação no Centro Paroquial de S. Pedro e S. João do Estoril com a designação de “*Formação social e humana*”.

Uma outra continua a ser beneficiária do sistema, podendo considerar-se que a sua situação piorou, já que estava previsto assinar acordo de inserção com vista ao seu internamento para desintoxicação, o que não se concretizou, continuando, assim, a degradar-se a seu estado de saúde.

Quanto à terceira, estava delineado o seu encaminhamento para o mercado de trabalho; porém, não se apurou com exactidão qual a situação actual, uma vez que o respectivo processo não foi localizado, sendo certo que continuava incluída no processamento do mês de Outubro de 1998.

A respeito deste processo, informa o CRSSLVT que “... o processo que não foi localizado à data da auditoria, encontrava-se no arquivo do RMG de um dos parceiros (Câmara Municipal de Cascais), encontrando-se, por lapso, mal arquivado, e por esse facto não foi localizado, tendo posteriormente sido regularizada a situação.”

CLA DE TOMAR:

Situação	Motivo	N.º famílias
Sem alteração		2 _(a)
Suspenso	Inserção em POC	1
	Frequência de curso de formação	1
Cancelado	Incumprimento do acordo de inserção	1 _(b)
	Frequência de curso de formação (> 6 meses)	1

(a) No período de tempo que decorreu desde a anterior acção até ao presente, uma destas famílias já viu a sua situação alterada pela frequência de uma acção de formação; terminada esta, retomou a situação anterior.

(b) Cancelado este processo e aberto um novo com todo o agregado familiar, excepto o elemento que incumpriu o acordo de inserção assinado.

Dos seis agregados familiares analisados:

- Um dos elementos de um dos agregados está incluído num POC;
- Dois casais de outros dois agregados frequentam acções de formação inseridas na Medida II do Programa Integrar;
- O titular de um outro agregado viu o seu processo cessado por incumprimento do acordo de inserção; contudo, foi decidido instruir novo processo para que a companheira e os 4 filhos não fiquem privados de aceder ao RMG.

²³ Dezembro de 1998.



Tribunal de Contas

“O agregado que viu o seu processo cessado é de etnia cigana e tinha faltas sucessivas do curso que aceitou frequentar. Como os 4 filhos estavam a frequentar a escola e com resultados, foi decidido, nos termos das orientações apontadas, que a família continuaria com a penalização dirigida ao incumprimento” (Alegações do CRSS LVT).

- ☑ Os dois restantes agregados mantêm a situação sem alteração, apesar de, relativamente a 1 deles, ter sido proposta a frequência de um curso de alfabetização para os 4 filhos que não o frequentam ou o fazem muito irregularmente; outro revelou a frequência de um curso de artes domésticas para o elemento feminino, findo o qual voltou a ficar sem ocupação/rendimento, pelo que a prestação de RMG voltou ao valor inicial.

“A outra família de 4 filhos que deveria frequentar o curso de alfabetização, apesar da irregularidade da frequência, apresentava aproveitamento e alguns dos elementos acabaram por conseguir resultados positivos. A frequência do curso de artes domésticas pelo elemento feminino do outro agregado familiar tinha como objectivo fundamental conseguir uma nova atitude e gosto no cuidar da casa e dos elementos da família” (Alegações do CRSS LVT).

CLA DE ENTRONCAMENTO:

Situação	Motivo	N.º famílias
Alterado	Modificação do agregado familiar	1 _(a)
	Inserção (p/ trabalho)	2
Cancelado	Inserção em POC	1 _(b)
	Incumprimento do acordo de inserção	1
	Recusa de oferta emprego	1

(a) O agregado familiar deixou de ter 1 filho, que se autonomizou noutra processo, e recebeu 2 netos, pelo que o valor de prestação conheceu, portanto, um acréscimo.

(b) Terminou o período de trabalho através do POC, encontrando-se, nesta data, abrangida pelo subsídio de desemprego

Nesta CLA o panorama é um pouco mais animador. De facto, dos 6 agregados familiares objecto de “follow-up”:

- ☑ 2 encontravam-se inseridos, por integração no mercado de trabalho de pelo menos 1 dos elementos, pelo que abandonaram o RMG;
- ☑ 1 encontrava-se a receber subsídio de desemprego na sequência de um POC findo, sendo provável que regresse ao RMG logo que terminado o período de concessão do subsídio de desemprego;
- ☑ 2 tinham visto canceladas as respectivas prestações por incumprimento do programa de inserção;



Tribunal de Contas

- 1, por alteração do respectivo agregado, beneficiou de um acréscimo da prestação pecuniária.

“Para a CLA do Entroncamento todas as referências estão de acordo com a realidade e o efectivamente conseguido” (Alegações do CRSS LVT).



Tribunal de Contas

CLA DE PENICHE

A acção de *follow up* levada a efeito na CLA de Peniche pode ser resumida da seguinte forma:

- ☑ foram objecto de acompanhamento 12 famílias,
- ☑ das quais 3 podem ser consideradas casos de sucesso, na medida em que deixaram de ser beneficiárias do RMG pelo facto de passarem a auferir rendimentos que as colocam na situação de não carência económica; 2 destas famílias foram realojadas;
- ☑ 3 delas mantêm-se no RMG, tendo apenas ocorrido, ao longo do período, algumas modificações que determinaram alterações no valor das respectivas prestações;
- ☑ metade das famílias (6) continuam incluídas no RMG, não obstante todas elas terem visto cessada a respectiva prestação por incumprimento do programa de inserção, voltando, posteriormente, ao sistema através do cônjuge não titular ou após seis meses da cessação.

A este propósito cumpre referir que estas famílias, à semelhança de muitas outras visitadas pela equipa, pertencem à etnia cigana, grupo que, pelas particularidades da sua cultura, tem originado a procura de respostas, também elas particulares, por forma a encontrar soluções adequadas no âmbito da inserção. É o caso de um manual de procedimentos produzido pela CLA de Mafra, em Julho de 1998, com a designação “*Proposta de intervenção junto de agregados de etnia cigana*” e de um relatório produzido pelo SSR de Coimbra, em Janeiro do corrente ano (1999), sob o tema “*População de etnia cigana beneficiária do RMG: Que inserção?*”.

Deste relatório, a título elucidativo, é interessante citar a seguinte passagem:

“Recentemente, realizou-se uma reunião entre os técnicos do Serviço Subregional de Coimbra que trabalham com famílias de etnia cigana, para discutir um plano de inserção desta população no âmbito do RMG. Desta reunião resultou uma proposta que foi apresentada ao Núcleo Executivo, tendo sido aprovado no mesmo.”

Os indivíduos/agregados em causa (e que se dedicam à venda ambulante), devem inscrever-se na Repartição de Finanças como empresários em nome individual e no Departamento de Administração Geral (repartição de documentação e atendimento da CMC) para aquisição de licença camarária para venda de rua.

Depois de devidamente legalizada a sua actividade, serão auxiliados através da rubrica “outros apoios” do RMG, atribuindo-se-lhes um montante (entre 200 000\$00 e 400 000\$00) para aquisição de mercadoria.

No entanto, esta medida irá resolver apenas provisoriamente a situação destas famílias. Como já tem sido hábito, mais cedo ou mais tarde, voltam a requerer a prestação. Para já não falar dos efeitos negativos que o cancelamento da medida poderá ter, como o abandono da escola por parte das crianças e do ensino recorrente ou do tratamento da toxicodependência.



Tribunal de Contas

Apela-se, assim, mais uma vez, a que este trabalho constitua um ponto de partida para uma reflexão conjunta de todos os parceiros e técnicos envolvidos no trabalho com a população de etnia cigana, para que sejam delineados programas de inserção mais adequados a estes indivíduos.

Antes de mais, é necessário que os agentes de acção social que trabalham com esta população tenham um conhecimento aprofundado das suas especificidades, devendo receber formação específica nesse sentido.

Por outro lado, nada se poderá fazer se esses mesmos agentes não tiverem uma acção contínua e permanente no interior das comunidades ciganas, para que se possa estabelecer uma relação de confiança mútua. Aliás, não se deverão delinear planos de acção sem ter em conta o ponto de vista dos grandes interessados neste processo – os cidadãos de etnia cigana. ...

Acima de tudo, a falta de recursos e de respostas da comunidade para a inserção desta população, não deverá conduzir ao cancelamento do apoio à mesma, contribuindo para a sua desinserção e não para a sua inserção”.

CLA DE ÓBIDOS

Situação	Motivo	N.º famílias
Sem alteração		3 (a)
Cessado	Incumprimento do acordo de inserção	2
	Não aceitação do programa de inserção	1
	Aumento de rendimentos	2

(a) Uma das famílias aqui incluídas, embora continuando beneficiária, tem registado sucesso no cumprimento do PI, designadamente na área do emprego.

Das 8 famílias objecto de acompanhamento, apenas 2 deixaram de ser beneficiárias, em virtude de passarem a auferir rendimentos que determinaram o não direito à prestação; quanto às restantes, ou se mantêm em situação similar, ou os respectivos processos foram cessados por incumprimento ou não aceitação do programa de inserção.

EM SUMA:

Dos 35 casos objecto de *follow up*

- 17 encontram-se cancelados;
- Em 9 não se verificaram alterações relativamente à situação encontrada na primeira fase do trabalho;
- 6 são de novo beneficiários, após cessação por motivos que lhes eram imputáveis;



Tribunal de Contas

- ☑ 2 estão suspensos;
- ☑ Quanto ao restante, ocorreram alterações no respectivo agregado familiar.

O sucesso da Medida assume, assim, valores modestos, sendo, contudo, de realçar que, de entre os agregados considerados sem alteração, se constatou existirem, em certos casos, alguns indícios de mudança, nomeadamente porque as crianças passaram a frequentar a escola e se registaram melhorias nas condições de higiene e de habitação.

Perante esta conclusão, veio o Ministro do Trabalho e da Solidariedade contrapor com a seguinte argumentação:

“... não deixa de ser curioso que, tendo a equipa de auditores decidido definir e acompanhar uma amostra de 35 beneficiários – pelos critérios que definiu – desde a fase dos projectos piloto e tendo apurado que destes, dezassete já não são beneficiários, afirme que ‘o sucesso da Medida assume valores muito modestos (e que) poucas foram as famílias (...) demonstraram ter atingido os objectivos da medida’. Se considerarmos os públicos com que a medida lida, a complexidade das suas histórias de vida, a situação de quase total afastamento dos direitos e das oportunidades em que se encontravam, falar de uma taxa de sucesso de cinquenta por cento ... é um valor muito satisfatório e de forma alguma modesto, para tão pouco tempo de experiência.”

Na mesma linha se pronuncia o Presidente da CNRM.

Neste contexto, entende-se ser de explicitar, aqui, os dados anteriormente apresentados de forma resumida: de facto, dos 17 processos cancelados (interpretados como sucesso pelo Ministro), 6 foram-no por incumprimento do acordo de inserção, recusa de subscrição do mesmo ou recusa de oferta de emprego; nos outros 11 casos, conforme se encontra discriminado ao longo deste ponto, o cancelamento ocorreu por diversos motivos, dos quais, a título de exemplo, 2 por inserção no mercado de trabalho e 5 por alteração de rendimentos.

Pelo que foi dado observar, poucas foram as famílias objecto de estudo que demonstraram ter atingido os objectivos da Medida, ou seja, com a ajuda monetária inicial e o acompanhamento dos técnicos, consubstanciado na discussão e assinatura de um acordo de inserção, conseguirem abandonar a situação de exclusão em que encontravam pela integração social e consequente autonomização.

Pelo que se conhece, quer os indivíduos a frequentar acções de formação, quer os integrados em POC, voltam, em momento posterior, a requerer o RMG, uma vez que aquela situação se traduziu, apenas, numa interrupção temporária da precaridade em que se encontravam.

Por outro lado, há também que referenciar casos em que ocorre cessação da prestação em virtude de o titular incumprir o acordo de inserção, continuando, no entanto, aquele agregado a beneficiar através de outro titular; transcorridos seis meses sobre a data da cessação, volta o incumpridor a integrar o agregado, sendo efectuado o correspondente recálculo.



Tribunal de Contas

Este panorama aponta no sentido de um sistema permeável à “subsídio-dependência”, cujos factores, de várias ordens, englobam a inércia reinante numa boa parte dos indivíduos dos extractos sociais abrangidos, a ausência de hábitos de trabalho, aliada às baixas escolaridade e qualificação profissional e, ainda, à actividade protagonizada em sistemas de economia paralela, como seja a venda ambulante ilegal.



VIII. APRECIÇÃO GLOBAL

VIII.1. *CONDICIONANTES E RESSALVAS DA ANÁLISE*

A análise feita ao RMG – que se desenvolveu em duas fases distintas no tempo e que permitiu o levantamento do sistema de controlo interno existente, o que, além da análise da execução física e financeira desta Medida ao nível global, envolveu a verificação *in loco* num vasto leque de SSR de um certo número de processos e de casos, seleccionados de acordo com determinados critérios, amostra que se revelou condicionada pela realidade com que a equipa foi confrontada no terreno – tem algumas condicionantes que decorrem da complexidade da realidade abrangida pela Medida e do relativo pouco tempo ainda decorrido após o início da sua aplicação generalizada.

Com efeito, por um lado, está em causa a apreciação de uma Medida social que visa lidar com problemas tão complexos como a revolução de mentalidades, a intromissão em hábitos arraigados e difíceis de abandonar, as tradições locais, grupais ou familiares, o analfabetismo, os parcos hábitos de trabalho, problemas de saúde, etc., e, por outro lado, apenas decorreram cerca de dois anos de aplicação do RMG.

Estas condicionantes não impedem o Tribunal de fazer a sua primeira apreciação global, que a evidência recolhida lhe permite formular, mas sublinhando, nesta avaliação em concreto, que o faz com as ressalvas decorrentes das referidas condicionantes.

VIII.2. *O RMG ENQUANTO NOVA FORMA DE INTERVENÇÃO SOCIAL*

Em Portugal o RMG vem – na esteira de uma Recomendação de 1992 do Conselho das Comunidades Europeias e depois de idêntica medida ter sido introduzida na generalidade dos países da União Europeia – corresponder à necessidade de luta contra os níveis de pobreza e a exclusão social que, paradoxalmente, o crescimento económico não foi capaz de eliminar. Acresce que, no caso do nosso País, se verificam níveis de desigualdade e de pobreza que são os mais elevados no quadro comunitário.

Por outro lado, os sistemas clássicos de protecção social não revelavam capacidade de resposta para se adaptar à nova realidade, até porque ela envolve indivíduos fora do sistema, ligados a economias paralelas, não ajustados às novas tecnologias (analfabetos funcionais) e, quase sempre, sem formação.

A complexidade dos problemas sociais obriga, pois, a respostas transversais às competências de diversos departamentos governamentais, exigindo, mesmo, o empenho de segmentos da sociedade civil: os parceiros sociais.



Tribunal de Contas

Neste sentido, a Medida tem tido o seu suporte operacional em:

- Unidades orgânicas dos SSR, vocacionadas para o trabalho com outro tipo de população;
- Estruturas novas de âmbito, em regra, concelhio – as CLA –, funcionando em regime de parceria e dotadas de competências vitais para o êxito da Medida.

O tipo de actuação ditada por estas estruturas obriga a um constante diálogo entre os intervenientes, a fim de cruzar e actualizar informação. É uma nova forma de trabalhar o social e a sua eficácia depende, em muito, do modo como se enraizarem novos hábitos de, em parceria, intervir sobre ele.

VIII.3. AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO

A avaliação do SCI merece, por parte da equipa de auditoria, a qualificação de deficiente, basicamente por duas ordens de razão:

- Insuficiência de meios humanos e materiais, a diversos níveis;
- A articulação entre os diversos intervenientes requer a introdução de mecanismos capazes de incrementar a eficiência e eficácia dos resultados visados.

A melhoria dos níveis do SCI afigura-se exequível e os seus custos serão, certamente, compensados com o menor pagamento incorrecto de prestações e a maior disponibilidade dos TSS para o acompanhamento dos beneficiários.

Em especial, foram detectadas insuficiências importantes ao nível da aplicação informática que está a ser utilizada e na documentação e organização dos processos.

Registe-se, ainda, o atraso com que foram publicados alguns instrumentos legais essenciais para que a Medida seja rodeada de uma organização mais eficaz e transparente, de que é exemplo a publicação só em Outubro de 1999 da Lei Orgânica do Instituto para o Desenvolvimento Social.

VIII.4. AS INSUFICIÊNCIAS DOS NÍVEIS DE INSERÇÃO SOCIAL

Um dos objectivos básicos do RMG, politicamente fixado, é a inserção social.

No momento da finalização dos trabalhos de campo, ou seja, meados de 1999, pode afirmar-se que a inserção está aquém do desejável, registando avanços lentos e muitos recuos, os quais,



Tribunal de Contas

tendo embora que ver com a especificidade dos beneficiários, se repercutem na Medida, no que à inserção diz respeito.

Aliás, os resultados da acção de *follow-up* relativamente aos casos objecto de análise na primeira fase da auditoria parecem indiciar um sistema permeável à “subsidiodependência”, que urge modificar por um maior acompanhamento dos beneficiários do RMG.

Às dificuldades na obtenção de êxito na inserção social não são alheios:

- O difícil e demorado trabalho com os beneficiários, que exige técnicos em quantidade suficiente e dotados de um certo espírito de missão, para além dos imprescindíveis meios materiais;
- A deficiente quantidade e qualidade das respostas disponíveis;
- A própria dificuldade de aceitação e interiorização, pelo beneficiário, das vantagens a colher da inserção e autonomização,

realidades estas que podem ser objecto de intervenção, no sentido de debelar tais “bloqueios”.

VIII.5. INDICADORES DE INEFICÁCIA/EFICÁCIA

A avaliação do RMG, como medida de política social com o objectivo de promover a inserção e combater a pobreza, passa, segundo estudiosos da matéria, por três indicadores de medida da ineficácia²⁴, a saber:

- A percentagem de famílias potenciais beneficiárias que não chega a requerer o apoio (o chamado *non take-up*);
- A probabilidade de o sistema permitir o pagamento indevido de prestações;
- Os resultados obtidos no que se refere à inserção social e à autonomização dos indivíduos.

Nesta fase de execução do RMG em Portugal, é difícil formular um juízo sobre estes indicadores, até pela falta de elementos disponíveis.

No entanto, no que concerne ao primeiro daqueles critérios, foi referido no relato dos auditores do Tribunal sujeito a contraditório, que, tomando por referência estudos realizados no âmbito acadé-

²⁴ GUIBENTIF, Pierre e BOUGET, Denis: “As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia”, 1997, págs. 72 e segs.



Tribunal de Contas

mico com base no inquérito aos orçamentos familiares (IOF) de 1994/95 ²⁵, 5,7% da população se encontrava em condições que lhe permitia aceder ao rendimento mínimo. Ora, confrontando essa percentagem com os 3,4% de indivíduos abrangidos pelo RMG com referência a Dezembro de 1998 (últimos dados disponíveis na altura da elaboração do referido relato), verificava-se uma considerável diferença, que poderia propiciar a conclusão de que a Medida não estaria a responder às reais necessidades do país em matéria de combate à pobreza e à exclusão social.

Contra esta conclusão pronuncia-se o Ministro do Trabalho e da Solidariedade e também, em termos similares, o Presidente da CNRM.

Resumidamente, essa contestação pode sintetizar-se como segue:

- “...comparar singelamente projecções feitas com dados de 1995 com resultados de 1998 é um erro – não sendo passível de, a partir daí, se extraírem conclusões directas, sem um cálculo do impacto das mudanças ocorridas”* que se prendem com um conjunto de medidas e uma evolução económica e social que transformaram a realidade de nestes três anos;
- o número actual de beneficiários deveria ser corrigido com a introdução do número de indivíduos que passaram pela Medida;
- outra correcção a introduzir passaria pela inclusão dos dados referentes aos beneficiários que se encontram *“esperando a decisão dos serviços”*;
- “...há um conjunto de indicadores que apontam para uma diminuição das desigualdades e da severidade da pobreza...”*;
- em suma: o número de pessoas abrangido é maior e o número de beneficiários potenciais é menor.

Sem pretender entrar em polémicas, o Tribunal entende ser excessivo considerar que se cometeram erros na análise feita, já que é legítimo, na falta de outros elementos, pressupor uma certa estabilidade na estrutura de distribuição do rendimento, fazendo, com todas as reservas, assinalando as fontes e datando os dados, os comentários que foram feitos.

Verifica-se, aliás, que o Ministério do Trabalho e da Solidariedade não apresenta qualquer alternativa ao indicador usado e até reconhece expressamente que o *“único dado que permite avaliar com sustentação metodológica o número de potenciais beneficiários do RMG”* é o IOF, o que, reportando-se o último disponível a 1995, não permite outro tipo de abordagem objectiva se não se enveredar por somas e subtracções, cuja aderência à realidade está por demonstrar.

Com efeito, as correcções preconizadas, nas alegações produzidas, ao valor mais recente da população beneficiária do RMG – 4,1% em Junho de 1999 – para o comparar afinal

²⁵ GOUVEIA, Miguel e RODRIGUES, Carlos Farinha, *The Impact of a “Minimum Guaranteed Income Program” in Portugal*, WP3/1999/DE/CISEP, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.



Tribunal de Contas

com os dados resultantes do IOF de 1995, levantam várias questões metodológicas e são susceptíveis de controvérsia.

Assim, o Tribunal reconhece como preferível não aferir, neste momento, da situação do chamado “non take-up” em Portugal, pois só o próximo IOF permitirá extrair conclusões seguras a este respeito e demonstrar a evolução na distribuição do rendimento nos últimos anos.

Quanto ao segundo critério, há a realçar duas situações:

- Os pagamentos indevidos existem e a sua taxa de recuperação é baixa (vide Quadro XII);
- Alguns serviços nem sequer dispõem de informação para este indicador, podendo, deste modo, inferir-se que tal se deve a deficiências nos sistemas informático, contabilístico e de controlo interno, não se afastando, todavia, a hipótese de existirem, de facto, pagamentos indevidos.

A esta situação não é alheio, certamente, o SCI instituído e já classificado no presente relatório como deficiente. Neste contexto, pode concluir-se que o sistema, neste aspecto, carece de urgente revisão.

Sobre este indicador, o Ministro do Trabalho e da Solidariedade afirma que o “... relatório é profícuo em omissões e faz afirmações baseadas em suposições e não em dados objectivos e, como tal, passíveis de extrapolações”, dando exemplo das omissões “... o facto de ser completamente ignorado que a taxa de indeferimento se situava, em 30/12/98, em 36,9% ...”.

Ao contrário do que refere aquele Membro do Governo, os dados sobre indeferimentos não são omitidos no relatório – veja-se os Quadros XIV e XV.

Neste ponto, o que importa sublinhar são, apesar dessas taxas de indeferimento, os pagamentos indevidos que subsistem; e sobre eles as afirmações feitas são objectivas e estão todas baseadas em provas documentais recolhidas no decurso da auditoria, algumas das quais confirmadas pelos próprios serviços do Ministério do Trabalho e da Solidariedade nas respostas recebidas na fase do contraditório.

Relativamente ao terceiro critério, e tomando os dados da amostra analisada (Quadro XXIII), bem como os expressos no do Gráfico IV, verifica-se que, apesar da variação regional da inserção, esta apresenta valores reduzidos no que se refere à média nacional – 27,65%, sendo que as regiões Porto/Penafiel, Santarém, Setúbal, Sintra e Algarve evidenciam taxas inferiores àquela média.

Face a esta constatação, parece que os objectivos prosseguidos pela Medida quanto à inserção social não estão, ainda, a ser efectivamente atingidos.

Sobre este indicador, apesar de comentários sobre aspectos específicos já tratados noutros pontos deste relatório, o Ministro do Trabalho e da Solidariedade afirma nas suas alegações



Tribunal de Contas

que o relatório do Tribunal de Contas “... vem confirmar a análise que já há muito fiz sobre a necessidade de uma intervenção exigente no campo da inserção social e profissional e da insatisfação relativamente à inserção profissional”. Acrescenta ainda que “... uma parte dos efeitos mais positivos – embora manifestado num prazo que esta auditoria não pode abarcar – do RMG é o que resulta do regresso à escola de muitas crianças e jovens, que lhes permitirá um acesso a oportunidades sociais que lhe estariam vedadas, mas que não é mensurável numa visão estrita de inserção profissional e de curto prazo, centrada no cancelamento de prestações por força de alteração de rendimentos.”

VIII.6. **NECESSIDADE DE AVALIAÇÕES FUTURAS**

O impacte visível da Medida só poderá, no entanto, ser apreciado com o decurso do tempo; neste momento, o que se poderá dizer é que tem efeitos paliativos sobre a delinquência e permite inverter trajectos de exclusão e marginalização sociais, ainda que as mudanças de atitude e de mentalidade dos beneficiários sejam geralmente lentas.

Só o rigor na atribuição da prestação – nomeadamente no que tange à prevenção de pagamentos indevidos, de recuperação sempre difícil –, bem como os indispensáveis acompanhamento, avaliação e controlo de todos os agregados familiares poderão conduzir ao êxito que se espera desta Medida, sendo este um campo onde muito há, ainda, a aprender e a investir.

Nesta fase, contudo, crê o Tribunal que a Medida não deve ser avaliada pelos casos de sucesso, mas sim pelo efeito dinamizador das novas metodologias e abordagens, pelo florescimento da cultura das parcerias, mudanças que irão, provavelmente, dar os seus frutos no futuro.

Para que isso seja possível importa introduzir as correcções que, desde já, se revelem necessárias – e colmatar as lacunas de informação existentes, de modo a que o sistema possa ser melhor avaliado quanto à sua eficácia no futuro.



Tribunal de Contas

IX. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 do art.º 10.º e do art.º 2.º do *Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, conjugado com a Portaria n.º 147/99, de 27 de Fevereiro, a suportar em proporção do tempo despendido em cada um dos CRSS nos seguintes termos:

CRSS	A pagar (a)
Norte	434.000\$00
Centro	1.238.000\$00
LVT	558.000\$00
Algarve	620.000\$00
Total	2.850.000\$00

- (a) Valores obtidos pela aplicação da percentagem de tempo despendido ao limite máximo (2.850.000\$00), definido de acordo com o n.º 1 do art.º 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, e arredondado nos termos do n.º 4 do art.º 2º do mesmo Regime.



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

X. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, delib eram:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - À Assembleia da República, mais concretamente a Suas Excelências o Presidente da Assembleia da República, Líderes dos Grupos Parlamentares e Presidentes das Comissões Parlamentares de Economia, Finanças e Plano e do Trabalho, Solidariedade, Segurança Social e Família;
 - Ao Governo, mais concretamente a Suas Excelências o Primeiro Ministro e o Ministro do Trabalho e da Solidariedade;
 - Às entidades que foram ouvidas de acordo com o exercício do contraditório: Sua Excelência o Secretário de Estado do Emprego e Formação, Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Instituto para o Desenvolvimento Social, Centros Regionais de Segurança Social de Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 54.º, em conjugação com o estabelecido no n.º 2 do art.º 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- d) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto **IX**;
- e) Colocar o presente relatório à disposição dos órgãos de Comunicação Social, acompanhado dos respectivos anexos, incluindo as respostas das entidades ouvidas na fase do contraditório.

Tribunal de Contas, em de Janeiro de 2000.

O Conselheiro Relator,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos,

(Carlos Manuel Botelho Moreno)



Tribunal de Contas

(José de Oliveira Moita)



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

ÍNDICE

Pág.

I. INTRODUÇÃO	3
I.1. FICHA TÉCNICA.....	3
I.2. METODOLOGIA	3
I.3. CONDICIONANTES	4
II. RELATÓRIOS DE OUTRAS ENTIDADES	5
II.1. CNRM.....	5
II.2. IGSS	5
III. CARACTERIZAÇÃO DA MEDIDA	6
III.1. MEIOS HUMANOS AFECTOS.....	8
III.2. EXECUÇÃO FÍSICA	10
III.3. EXECUÇÃO FINANCEIRA	13
III.3.1. 1996	14
III.3.2. 1997	15
III.3.3. Encargos Administrativos.....	16
III.4. DESCRIÇÃO DOS CIRCUITOS	18
III.4.1. Do processo de atribuição de prestações.....	18
III.4.2. Financeiros.....	19
IV. VERIFICAÇÕES IN LOCO.....	20
IV.1. CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE LISBOA E VALE DO TEJO.....	20
IV.1.1. Serviço Subregional de Sintra.....	20
IV.1.1.1. Cascais	20
IV.1.1.2. Estoril.....	21
IV.1.2. Serviço Subregional de Santarém.....	22
IV.1.2.1. Tomar.....	22
IV.1.2.2. Entroncamento	23
IV.2. CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DO CENTRO.....	24
IV.2.1. Serviço Subregional de Leiria.....	24
IV.2.1.1. Óbidos	25
IV.2.1.2. Peniche	26
V. APRECIÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO	28
V.1. CONTROLO INTERNO.....	28
V.2. OUTROS ASPECTOS.....	29
VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	31
VII. NOTA FINAL.....	33



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

I. INTRODUÇÃO

I.1. FICHA TÉCNICA

Objecto do trabalho e período abrangido	Rendimento Mínimo Garantido - Projectos Piloto Experimentais (01/07/96 a 01/07/97)	Programa de Fiscalização/97
Proposta/Aprovação: ♦ da acção ♦ do Programa de Trabalho	Informação CC4/96/21	Despacho de 24/05/97
	Informação 25/97-CC4	Despacho de 30/06/97
Trabalhos de campo: ♦ Preliminares ♦ Execução do Programa de Auditoria	Início: 04/06/97	Fim: 07/07/97
	10/07/97	25/07/97
Equipa (CC4): ♦ Coordenação ♦ Técnicos ♦ Assessoria Jurídica	José Manuel Barbeita Pereira	Contador-Chefe
	Maria Angelina Gonçalves Pinto Ribeiro Mateus	Técnico Superior de 1ª Classe
	Carlos Alberto de Campos Esteves Ramos	Técnico Superior de 1ª Classe
	Gaspar Moreira Cardoso da Costa	Assessor Principal

I.2. METODOLOGIA

A presente acção visa, fundamentalmente, conhecer o sistema desta nova medida de combate à exclusão social, o que servirá de alavanca para futuros trabalhos neste domínio.

Para atingir esse objectivo e visto tratar-se de uma resposta inovadora, sem precedentes no sistema de segurança social português, a equipa delineou a seguinte estratégia de abordagem:

Fase preliminar desenvolvida na Contadoria:

- recolha e estudo da legislação sobre a matéria;
- apreciação dos vários artigos publicados na imprensa sobre o mesmo assunto;
- donde resultaram as Informações n.º CC4/31/96 (**Anexo III**), elaborada pelo Dr. Gaspar Cardoso da Costa, e n.º 21/97-CC4 (**Anexo II**), da autoria dos restantes técnicos da equipa, onde se propunha o estabelecimento de contactos com as entidades que, a nível nacional, intervêm no processo;

seguidamente, ainda na fase preliminar dos trabalhos, iniciaram-se os contactos externos:



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Em primeiro lugar a equipa reuniu com o presidente da **Comissão Nacional do Rendimento Mínimo** (CNRM), órgão que detém atribuições de carácter técnico no que respeita ao acompanhamento e avaliação, tendo sido solicitadas informações sobre a génese e evolução desta Medida, documentação e dados sobre a execução dos projectos piloto em curso.

Seguidamente procedeu-se à recolha de informação financeira junto do **Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social** (IGFSS), entidade que procede ao abastecimento financeiro dos **Centros Regionais de Segurança Social** (CRSS) que efectuam o processamento e pagamento dos encargos decorrentes do RMG.

Por último, solicitou-se à **Inspeção-Geral da Segurança Social** (IGSS) a remessa dos relatórios produzidos neste âmbito.

Os elementos recolhidos serviram de base à elaboração do programa de trabalho, submetido a apreciação superior através da informação n.º 25/97 - CC4 (**Anexo I**), e que mereceu despacho concordante do Excelentíssimo Conselheiro da Área.

Os trabalhos de campo decorreram junto dos **Serviços Subregionais** (SSR) de **Sintra, Santarém e Leiria** (de acordo com os critérios definidos na sobredita informação ¹), no que respeita à recolha de elementos processuais e financeiros, posteriormente confirmados junto das entidades interlocutoras dos projectos piloto, representantes das comissões locais de projecto e dos respectivos beneficiários.

Pretendeu-se, assim, não só proceder a um mero levantamento de circuitos documentais e financeiros, como também tomar contacto com a realidade objecto de intervenção desta medida de política social.

O trabalho assumiu, pois, uma dupla vertente consubstanciada no levantamento dos circuitos e no confronto com a aplicação, no concreto, quer das prestações pecuniárias, quer dos programas de inserção, tendo presente que estamos perante uma área em que o tratamento das situações implica análises casuísticas.

I.3. CONDICIONANTES

De uma forma genérica, as maiores dificuldades sentidas pela equipa radicaram no facto de se tratar de uma medida inovadora, sem qualquer referência paradigmática anterior ao período experimental objecto de análise.

O facto de se ter fixado como objectivo a visita domiciliária a cada um dos requerentes do RMG cujo processo de atribuição fosse objecto de análise pela equipa, acarretou também alguns inconvenientes,

¹ Não obstante a selecção efectuada, o âmbito da presente acção foi alargado aos Concelhos de Entroncamento e Peniche, atendendo à existência de particularidades relevantes de que a equipa se foi apercebendo ao longo dos contactos entretanto estabelecidos.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

pela dispersão geográfica das respectivas residências e pelo facto de nem sempre ser fácil encontrar as famílias beneficiárias, por razões diversas que adiante serão referidas.

II. RELATÓRIOS DE OUTRAS ENTIDADES

De entre os elementos considerados relevantes para o presente estudo incluem-se os relatórios produzidos pelas entidades com atribuições nas áreas de avaliação e controlo - **CNRM** e **IGSS**.

II.1. CNRM

No que respeita a esta entidade, foi facultado à equipa um *Relatório de Progresso*, datado de Abril do corrente ano, contendo um estudo de acompanhamento e avaliação, elaborado pelo Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (associado ao Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa).

O referido relatório começa por fazer algumas considerações sobre a exclusão social, caracterizando, de seguida, o RMG, mediante a apreciação da forma como está concebido, como foi operacionalizado e, também, como está a ser acompanhado. Contém, igualmente, um conjunto de sugestões para a regulamentação da lei do RMG.

II.2. IGSS

A **IGSS** remeteu o relatório respeitante à primeira acção no terreno, ainda com carácter formativo, que decorreu de 3 a 11 de Junho p.p. e teve por objecto o Projecto Piloto de Almada. Centrado na análise da organização processual, das conclusões do citado relatório cumpre salientar o seguinte:

- deficiências no tocante ao sistema de arquivo;
- falta do despacho de deferimento, na maioria dos processos analisados uma vez que o SSR de Setúbal os remete com atraso aos respectivos técnicos;
- o prazo de 30 dias para decisão do processo foi excedido;
- relativamente aos programas de inserção constatou-se que foram aconselhados, independentemente de haver lugar ou não à atribuição de prestação, tendo sido iniciados antes de haver conhecimento do despacho de deferimento, para além de que estes acordos são em número muito reduzido;
- o pagamento da prestação não retrotraiu ao primeiro dia do mês em que foi requerida;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- na sua grande maioria, os processos deferidos apresentavam deficiências, nomeadamente no que se refere à fundamentação do despacho, cálculo da prestação e meios de prova apresentados;
- os processos indeferidos não continham evidência da comunicação ao utente daquela decisão;
- no que respeita ao cálculo da prestação foram considerados rendimentos que, ou não coincidem com o declarado pelo requerente, ou são tomados como regulares, não o sendo, sem que do respectivo processo conste qualquer fundamento para este critério;
- por último, salienta-se a grande carência de meios humanos para o indispensável acompanhamento das famílias que a Medida impõe.

III. CARACTERIZAÇÃO DA MEDIDA

No que respeita ao enquadramento legal do RMG a equipa considera despiendo tecer considerações alargadas sobre a matéria, uma vez que tal já foi objecto de estudo, quer pela própria equipa - encontrando-se os resultados desse estudo vertidos na informação n.º 21/97-CC4 -, quer por parte do jurista afecto a esta Contadoria através da informação n.º 31/96-CC4 (informações em **Anexos II e III**).

Cabe, no entanto, reafirmar os seguintes aspectos:

- A Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho cria o *Rendimento Mínimo Garantido* - medida que assenta em dois pilares fundamentais e interdependentes: uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção.
- Decidiu-se, contudo, por não passar de imediato à generalização da Medida, optando por uma fase experimental, através do funcionamento de projectos piloto (regulamentados pela Portaria n.º 237-A/96, de 1 de Julho) que permitissem criar rotinas de gestão e sensibilizar e formar os técnicos envolvidos, de molde a integrar os resultados da avaliação da fase experimental na futura generalização da Medida.
- Podem candidatar-se a projectos piloto as entidades proponentes que, organizadas em parceria, pretendam desenvolver acções que se enquadrem nos objectivos do RMG. Uma destas entidades assume a qualidade de interlocutor perante os serviços do Ministério da Solidariedade e Segurança social e a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (nos termos do art.º 5º da Portaria n.º 237-A/96, de 1/7).



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- O funcionamento das parcerias opera a dois níveis distintos mas articulados - por um lado, há a considerar a intervenção do Estado e do poder local, colaborando com os parceiros sociais e as IPSS, valorizando os recursos e a experiência de cada instituição; por outro, a articulação entre os vários Ministérios, responsáveis por cada um dos sectores, como a Educação, a Saúde, o Emprego e Formação, a Habitação.
- Este modelo de gestão participada consubstancia-se, no plano local, nas *Comissões Locais de Projecto* (CLP) as quais integram representantes dos Ministérios da Solidariedade e Segurança Social e para a Qualificação e o Emprego, de todas as entidades proponentes e, ainda representantes de outros ministérios intervenientes nos projectos piloto e das entidades a estes aderentes. Às CLP compete a coordenação dos projectos piloto.
- Em cada CLP funciona um núcleo executivo, ao qual compete a aprovação e o acompanhamento dos programas de inserção, sendo constituído por representantes do CRSS da área geográfica dos projectos, da entidade interlocutora e demais parceiros com intervenção nos programas de inserção.
- As propostas de projecto piloto, para além da indicação das entidades proponentes, contêm, nomeadamente, os seguintes elementos:
 - âmbito geográfico;
 - diagnóstico da área a abranger e caracterização da respectiva população;
 - tipificação dos principais problemas;
 - estimativa do número de famílias e indivíduos a abranger;
 - objectivos e métodos de inserção;
 - recursos a disponibilizar por cada entidade aderente;
 - indicação de outros recursos necessários.
- A aprovação dos projectos piloto é da competência do Ministro da Solidariedade e Segurança Social.
- Aprovado o projecto piloto, é estimado o montante previsível da dotação a afectar-lhe face ao número de pessoas a contemplar e de harmonia com as regras de cálculo mencionadas no ponto 4.2 do capítulo III, deste relatório.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- Esta estimativa é efectuada pela CNRM e comunicada ao IGFSS, o qual procede ao abastecimento financeiro dos Serviços Subregionais respectivos à medida das necessidades de pagamento. A dotação inicialmente estimada constitui o *plafond* de cada projecto piloto que poderá, no entanto ser reajustado (segundo informação prestada pelo IGFSS), caso se verifiquem alterações na execução do respectivo projecto.
- A decisão sobre a atribuição e pagamento da prestação pecuniária aos beneficiários que, nesta fase, assume a forma de um subsídio não reembolsável de acção social, é da competência do Centro Regional respectivo.
- Por último, é de referir que, nos termos do Despacho n.º 118/MSSS, das verbas afectas ao RMG 73% destinam-se a subsídios, 22% a apoios no âmbito de programas de inserção, ficando os restantes 5% afectos a recursos humanos e meios materiais adicionais, eventualmente necessários à prossecução dos projectos piloto.

III.1. MEIOS HUMANOS AFECTOS

Face à carência de pessoal, sobretudo de técnicos de serviço social, nos quadros dos Centros Regionais, o que poderia comprometer a eficácia dos projectos em curso, foi autorizada a celebração de contratos de trabalho a termo certo, pelo Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Solidariedade e Segurança Social, de 03/10/96².

Nesta conformidade, solicitou-se aos Centros Regionais informação sobre o assunto (**Anexo V**, fls. 16 a 28), a qual consta do quadro seguinte:

² Com a entrada em vigor do regime definitivo do RMG e face à carência de recursos humanos da segurança social, foi autorizada a contratação de cerca de 500 efectivos pelo Despacho conjunto n.º 7/97, publicado no DR de 15/05/97.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Região	Subregião	Pessoal técnico		Pessoal administrativo		Total	
		Admitido	A admitir	Admitido	A admitir	Admitido	A admitir
Norte		2				2	
	Braga	5	1	2		7	1
	Bragança	4	1		1	4	2
	Porto	13 ⁽¹⁾				13	0
	V. Castelo	3	1	2		5	1
	Vila Real	3		2		5	0
	Subtotal		30	3	6	1	36
Centro	Aveiro	6		2		8	
	C. Branco	3		2		5	
	Coimbra	5		2		7	
	Guarda	3		2		5	
	Leiria	6				6	
	Viseu	4		2		6	
	Subtotal		27		10		37
L.V.T.	Lisboa	6		3			
	Loures	9		3			
	Santarém	7		3			
	Setúbal	6		3			
	Sintra	8		3			
	Subtotal		36		15		51
Alentejo ⁽²⁾	Beja	4		1			
	Évora	4		3			
	Portalegre	4		2			
	Subtotal		12		6		18
Algarve	Faro	2	29 ⁽³⁾	2	11 ⁽⁴⁾	4	40
Açores ⁽⁵⁾	Açores						
Madeira ⁽⁵⁾	Madeira						
	TOTAL	107	32	39	12	146	44

Fonte: CRSS

Notas:

⁽¹⁾ Inclui 1 psicólogo

⁽²⁾ Desempenham, ainda, funções no RMG, cumulativamente, os seguintes elementos:

- SSR de Beja - 11 técnicos, dos quais 8 de serviço social e 3 oficiais administrativos;
- SSR de Évora - 4 técnicos de serviço social;
- SSR de Portalegre - 4 técnicos de serviço social.

⁽³⁾ Inclui 2 psicólogos e 2 sociólogos.

⁽⁴⁾ Inclui 1 motorista

⁽⁵⁾ Não foram solicitados elementos



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Como se verifica no quadro supra, foi adoptada uma política de reforço dos meios humanos com vista a fazer face ao acréscimo de trabalho que a criação do RMG acarreta para as estruturas dos Serviços Subregionais, não obstante a colaboração prestada pelas parcerias no tocante ao atendimento e acompanhamento das famílias beneficiárias.

Apesar dos reforços efectuados, os serviços revelam, ainda, carências. São disso exemplo os serviços do CRSS do Alentejo, em que há trabalhadores a desempenhar as novas tarefas do RMG em acumulação com as que já desempenhavam; esta mesma percepção teve a equipa nos serviços onde se desenvolveu a acção, na medida em que os Técnicos com quem contactou foram transmitindo essa ideia, para além de que, do ponto de vista administrativo/organizativo, a situação encontrada revela certas deficiências, conforme se dá conta no ponto V.

III.2. EXECUÇÃO FÍSICA

Antes de tecer os comentários decorrentes do trabalho realizado, apresenta-se, no quadro que segue, uma panorâmica da execução do RMG, a nível nacional, com referência ao ponto da situação em 30.06.97, elaborado a partir de dados fornecidos, após o trabalho de campo, pela CNRM.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Região	Subregião	N.º Projectos Piloto	Processos - N.º de pessoas abrangidas						Acordos de inserção	
			Entrados	Deferidos	Indeferidos		Pendentes		N.º Pessoas	%
					N.º	%	N.º	%		
Norte	Braga		15 491	856	364	29,8	14 271	92,1	168	19,6
	Bragança		5 682	753	980	56,5	3 949	69,5	182	24,2
	Porto		11 210	6 616	834	11,2	3 760	33,5	596	9,0
	V. Castelo		1 263	191	518	73,1	554	43,9	0	0,0
	Vila Real		3 797	768	158	17,1	2 871	75,6	76	9,9
	Subtotal	64		37 443	9 184	2 854		25 405		1 022
Centro	Aveiro		2 033	1 191	422	26,2	420	20,7	367	30,8
	C. Branco		535	237	205	46,4	93	17,4	98	41,4
	Coimbra		6 174	2 884	1 432	33,2	1 858	30,1	260	9,0
	Guarda		356	234	48	17,0	74	20,8	83	35,5
	Leiria		4 383	1 992	842	29,7	1 549	35,3	907	45,5
	Viseu		3 587	1 673	1 199	41,7	715	19,9	115	6,9
	Subtotal	47		17 068	8 211	4 148		4 709		1 830
L.V.T.	Lisboa		2 978	1 253	142	10,2	1 583	53,2	257	20,5
	Loures		3 519	405	435	51,8	2 679	76,1	20	4,9
	Santarém		9 645	3 016	489	14,0	6 140	63,7	218	7,2
	Setúbal		8 762	3 455	1 776	34,0	3 531	40,3	642	18,6
	Sintra		2 513	710	141	16,6	1 662	66,1	18	2,5
	Subtotal	65		27 417	8 839	2 983		15 595		1 155
Alentejo	Beja		878	481	193	28,6	204	23,2	84	17,5
	Évora		1 832	470	701	59,9	661	36,1	77	16,4
	Portalegre		1 897	1 181	71	5,7	645	34,0	257	21,8
	Subtotal	14		4 607	2 132	965		1 510		418
Algarve		6	3 815	2 026	471	18,9	1 318	34,5	267	13,2
Acores		12	5 479	3 983	1 249	23,9	247	4,5	1 412	35,5
Madeira		12	11 576	4 186	3 173	43,1	4 217	36,4	220	5,3
TOTAL		220	107 405	38 561	15 843	29,1	53 001	49,3	6 324	16,4

Fonte: CNRM

Da análise dos dados referidos conjugada com os reportados ao mês anterior (28/05/97), constantes do quadro inserto na informação n.º 25/97-CC4 (**Anexo I**), realça-se:

- os processos entrados no último mês de vigência do período experimental abrangem 45.023 pessoas, enquanto que nos onze meses precedentes aquele número fora de 62.382 (45.023 + 62.382 = 107.405);
- a nível global, a taxa de indeferimento situa-se em 29%, sendo de destacar que nas subregiões do Porto, Lisboa, Santarém e Portalegre aquela taxa ronda metade da média nacional; por outro lado, o SSR de Viana do Castelo exhibe uma taxa de 73%. Estes valores indiciam, estamos em crer, a diversidade de critérios que presidem à apreciação dos respectivos processos, podendo, eventualmente estabelecer-se uma correlação entre estes valo-



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

res e o grau de rigor existente, tanto na recepção dos pedidos de apoio como na sua apreciação;

- globalmente, metade das pessoas envolvidas nos projectos piloto ainda se encontravam a aguardar decisão, merecendo destaque as regiões Norte e LVT onde se verificam as taxas mais elevadas, em contraste com as demais regiões em que os respectivos valores são bastante inferiores aos da média nacional, podendo identificar-se três situações, conforme se mostra, exemplificativamente, no quadro a seguir:

Subregião	28/05/97			30/06/97		
	Entrados	Pendentes	%	Entrados	Pendentes	%
Braga	925	118	12,8	15491	14271	92,1
Santarém	5167	3398	65,8	9645	6140	63,7
Sintra	416	291	70,0	2513	1662	66,1

Nota: Os valores apresentados reportam-se ao número de pessoas abrangidas

- no primeiro caso verifica-se um significativo acréscimo na taxa de processos pendentes, certamente relacionada com a avalanche de processos entrados no último mês;
- quanto ao segundo, apesar da quase duplicação do número de processos entrados, a taxa de pendentes manteve-se sem variação significativa;
- relativamente ao último, constata-se que, para um número de processos entrados seis vezes superior, a taxa de pendentes regista uma suave descida.

No que concerne aos acordos de inserção assinados verifica-se que apenas 16,4% dos beneficiários do RMG se encontram abrangidos por programas de inserção, sendo de destacar que aquela taxa varia entre 45,5% no SSR de Leiria e 0,0% no de Viana do Castelo.

Em síntese:

- 1 - A excepcional concentração de pedidos entrados nos competentes serviços no derradeiro mês do período experimental sugere que a execução da Medida veio a expandir-se gradualmente, mercê, designadamente, dos seguintes constrangimentos iniciais:
 - deficiente divulgação, atendendo às características da população alvo;
 - carência de técnicos e locais de atendimento;
 - ausência de experiência e de rotinas dos serviços e parceiros envolvidos neste modelo inovador de gestão participada.
- 2 - Apesar dos esforços envidados pela CNRM, através, nomeadamente, da emissão de normas, verifica-se a existência de critérios diversos na apreciação dos pedidos, traduzidos na variação da taxa de indeferimento;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- 3 - As elevadas taxas de processos pendentes estão relacionadas, afigura-se, com o elevado número de entrados no último mês;
- 4 - Os acordos de inserção assinados apresentam valores abaixo do desejável, já que o objectivo último do RMG é a inserção social.

III.3. EXECUÇÃO FINANCEIRA

A nível nacional, de acordo com os dados provisórios reportados a 30/06/97 (fim do período experimental), fornecidos pelo IGFSS, a execução financeira dos projectos piloto é a que consta do quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

(em contos)

Região	Subregião	1996		1997			Total (6)=(2)+(4)
		Dotações (1)	Despesas (2)	Dotações (3)	Despesas (4)	Encargos administrativos (5)	
Norte	Braga	52 668	4 646	150 172	30 406		35 052
	Bragança	136 312	4 010	202 400	51 590		55 600
	Porto	177 540	26 697	439 480	170 153		196 850
	V. Castelo	28 050	430	74 250	8 808		9 238
	Vila Real	25 685	8 133	59 180	24 259		32 392
	Subtotal	420 255	43 916	925 482	285 216		329 132
			6806 ⁽³⁾			648	
Centro	Aveiro	62 788	6 879	127 116	48 062		54 941
	C. Branco	17 556	2 233	42 207	10 257		12 490
	Coimbra	52 305	15 125	171 237	78 077		93 202
	Guarda	24 684	3 187	28 644	8 799		11 986
	Leiria	86 262	10 816	210 122	101 753		112 569
	Viseu	83 028	14 327	162 228	68 754		83 081
	Subtotal	326 623	52 567	741 554	315 702		368 269
			953 ⁽³⁾			25	
L.V.T.	Lisboa ⁽¹⁾	125 400	6 639	832 282	67 950		74 589
	Loures						0
	Santarém	64 350	10 046	230 340	139 507		149 553
	Setúbal	407 000	55 503	462 000	161 895		217 398
	Sintra						0
Subtotal	596 750	72 188	1 524 622	369 352		441 540	
			2450 ⁽³⁾			4 013	
Alentejo ⁽²⁾	Beja	25 080	2 989	36 960			2 989
	Évora	54 120	941	130 680			941
	Portalegre	28 050	4 171	56 100			4 171
	Subtotal	107 250	8 101	223 740			8 101
			0				
Algarve ⁽²⁾	Faro	166 650	4 601	320 100			4 601
			0				
Açores	Açores	98 670	87 030	370 260	292 966		379 996
			400 ⁽³⁾⁽⁴⁾				0
Madeira	Madeira	215 358	59 819	393 800	139 889		199 708
			3025 ⁽³⁾				4 805
TOTAL		1 931 556	328 222	4 499 558	1 403 125		1 731 347
IGFSS			24 596				
TOTAL de Enc. adm.						9 491	
TOTAL GLOBAL							1 765 434

Fonte: IGFSS

Notas:

⁽¹⁾ Inclui Loures e Sintra

⁽²⁾ Dados não disponíveis em 1997

⁽³⁾ Estes valores estão incluídos nos respectivos subtotais

⁽⁴⁾ Inclui correspondente a *Outros Apoios*

A sua apreciação conjugada com informações obtidas do IGFSS, suscitam os seguintes comentários, condicionados, todavia, a muitas reservas que a equipa coloca quanto à fidedignidade dos valores indicados pelo IGFSS, já que os mesmos foram apresentando alterações à medida que se solicitaram outros esclarecimentos:

III.3.1. 1996

- Dos 3,5 milhões de contos transferidos do OE para o OSS a coberto do Despacho Conjunto A-111/96-XIII, nos termos do art.º 25º da Lei do Orçamento do Estado para 1996



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

e de harmonia com os art.ºs 20º e 24º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, que criou o RMG, apenas 328.222 contos constituíram despesa com subsídios não reembolsáveis, o que traduz um muito baixo índice de realização;

- este baixo índice deverá ser visto por dois ângulos distintos: em primeira linha, comparando o total de dotações, que corresponde à globalidade dos custos estimados nos projectos piloto (de acordo com as regras referidas no ponto **III.4.2**) com o orçamentado, donde se obtém uma previsão de execução a rondar os 50%; por seu turno, as despesas realizadas não atingem os 17% da dotação prevista;
- o saldo existente em 31/12/96 - cerca de 3,1 milhões de contos, segundo informação obtida junto do IGFSS - transitou, por orientação do Ministério das Finanças, para 1997.

Questionada a Direcção-Geral do Orçamento acerca desta situação (**Anexo V**, fls. 44) veio este organismo informar (**Anexo V**, fls. 45) que a verba de 3,5 milhões de contos inscrita no orçamento do Gabinete do Ministro da Solidariedade e Segurança Social no ano de 1996 foi despendida na sua totalidade. Tal argumento não deixa de ser real se atendermos a que aquela verba foi integralmente transferida do OE (Gabinete do Ministro) para o OSS (IGFSS). Contudo, como se pode verificar dos elementos fornecidos pelo IGFSS, daquela verba apenas foi utilizado o montante de 328.222 contos, como já se referiu, tendo o saldo transitado para o ano seguinte - 1997 - sem que se conheça determinação explícita que enquadre tal opção.

III.3.2. 1997

- O montante transferido do OE para o OSS, nos termos do Despacho Conjunto A-11/97-XIII, de harmonia com o art.º 27º da Lei do OE para 1997, foi de 25,3 milhões de contos;
- no presente ano devem distinguir-se dois períodos: até 30 de Junho mantém-se o período experimental, através de projectos piloto; após esta data, o RMG entra em vigor na sua plenitude, tornando-se um direito para todos os cidadãos que preenham os seus requisitos;
- relativamente ao índice de execução, deve realçar-se:
 - os dados disponíveis são provisórios, porquanto existem processos entrados antes de terminar o período experimental que aguardam decisão e cujos pagamentos serão reportados àquele período; por outro lado, há a notar a inexistência de dados relativamente aos Centros Regionais de Alentejo e Algarve, motivada pela falta de remessa dos correspondentes balancetes daqueles Centros ao IGFSS;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- o aparente baixo índice de execução tem a ver, não só com as razões aduzidas no ponto anterior, mas também com o facto de que, não obstante ter transcorrido metade do ano, no semestre seguinte a Medida ir ser alargada a todo o país, donde resultará, por certo, um significativo acréscimo de encargos.

III.3.3. Encargos Administrativos

Cabe, por último, fazer uma referência a este tipo de encargos, renovando aqui as reservas atrás referenciadas, uma vez que, relativamente a este ponto, as mesmas se colocam com mais acuidade, dada a maior relevância das divergências nos valores apresentados:

- Segundo dados fornecidos pelo IGFSS, o quadro supra evidencia, relativamente a 1996, uma despesa de 24.596 contos, imputada àquele Instituto; mas, na verdade, esta verba refere-se ao funcionamento do *Gabinete Técnico de Apoio à Comissão Nacional do Rendimento Mínimo*, conforme o previsto no ponto 4 do Despacho n.º 118/MSSS/96;
- A nível regional, ainda em 1996, de acordo com os últimos dados fornecidos pelo IGFSS através do ofício a fls.40 do **Anexo V** (na informação prestada anteriormente, pelo mesmo Instituto, não se encontrava evidenciada qualquer verba respeitante a encargos administrativos), o peso relativo deste tipo de despesas nas dotações atribuídas aos projectos piloto, varia entre 1,6% ($6.806/420.255=1,6$) na Região Norte e 0 nos CRSS de Alentejo e Algarve, o que se situa muito aquém dos 5% fixados no Despacho n.º 118/MSSS que estabelece as regras de partição das verbas afectas ao RMG;
- No que respeita a 1997, os dados disponibilizados pelo IGFSS são provisórios, pelo que não traduzem a realidade do período experimental. Porém, não obstante esse carácter provisório, a equipa tentou esclarecer a significativa divergência que se verificava entre a informação obtida no decorrer do trabalho de campo junto do SSR de Leiria - 161,5 contos - e a constante do mapa que antecede, fornecida pelo IGFSS, e que se cifra em 25 contos para a totalidade do CRSS do Centro.

Solicitados, pois, os necessários esclarecimentos, foi recebido nesta Direcção-Geral o mapa a fls. 41 e 42 do **Anexo V**, relativo aos projectos piloto em curso no CRSS do Centro; dele se conclui que, até 30/06, os encargos administrativos contabilizados pelo SSR de Leiria se traduzem em 94 contos, valor diferente do apontado por este SSR (161,5 contos) como atrás se referiu;

- Neste sentido, constata-se objectivamente um desfasamento entre os elementos disponibilizados pelo IGFSS e os fornecidos pelo SSR de Leiria, o que inviabiliza a



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

retirada de qualquer outra conclusão que não seja a de que o sistema de informação, designadamente de carácter financeiro, entre o IGFSS e os CRSS não oferece segurança e, ainda, que o controlo de execução orçamental das verbas afectas ao RMG apresenta debilidades.

- Quanto ao Centro Regional de LVT, que regista um total de 4.013 contos, cabe observar:
 - o SSR de Sintra não apresenta quaisquer encargos desta natureza;
 - por seu turno, o SSR de Santarém evidencia uma despesa de 593.578\$00 respeitante a encargos com a realização de um colóquio sobre *“Inserção, o grande objectivo do programa do Rendimento Mínimo”* e de um seminário subordinado ao tema *“Rendimento Mínimo - a inserção como um direito”*.

Constata-se, que, também em matéria de afectação de encargos administrativos, os critérios não são uniformes. O IGFSS foi questionado (**Anexo V**, fls. 43) acerca da eventual emissão de normas específicas respeitantes à execução orçamental das verbas afectas à medida, tendo informado que procedeu à emissão da Circular Normativa nº 15/96, definindo a relevação contabilística dos encargos associados ao RMG (**Anexo V**, fls. 44 a 46).

- Finalmente, cumpre chamar a atenção para a inexistência de despesas com programas de inserção, objectivo primordial do RMG, para os quais o mesmo despacho ministerial prevê 22% da verba disponível.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

III.4. DESCRIÇÃO DOS CIRCUITOS

III.4.1. Do processo de atribuição de prestações

- O candidato dirige-se aos locais de atendimento criados para o efeito a solicitar a atribuição da prestação pecuniária;
- a técnica de serviço social preenche o respectivo impresso ao qual junta, quer cópia dos documentos de identificação de todo o agregado familiar, quer de elementos comprovativos da situação económica e social do requerente;
- o SSR procede à verificação do historial contributivo e confirma as prestações dos regimes auferidas pelo interessado, caso existam;
- entretanto, a técnica de serviço social elabora um relatório com vista a caracterizar a família de molde a poder concluir se a mesma se encontra, ou não, em situação de grave carência económica;
- a preparação deste relatório pressupõe o conhecimento da realidade da família candidata, o que passará, se necessário, por visitas domiciliárias;
- de posse de todos os elementos, a técnica elabora a proposta de atribuição da prestação pecuniária que inclui o cálculo do respectivo montante³ e uma orientação sobre o programa de inserção a negociar com o utente, quando tal se revelar viável;
- em cada SSR foi destacada uma técnica de serviço social com funções de coordenação do RMG a quem compete, nomeadamente fazer a triagem de todos os processos submetidos a despacho do Director;
- a proposta é submetida a despacho do Director do SSR com competência delegada do Conselho Directivo do CRSS respectivo;
- em caso de deferimento, o processo transita para o sector de processamentos para posterior emissão do competente meio de pagamento;
- paralelamente, decorre a negociação que precede a assinatura do acordo de inserção;
- a avaliação e acompanhamento dos programas de inserção compete aos *núcleos executivos* das **Comissões Locais de Projecto**, que integram representantes das entidades com intervenção nos programas de inserção;
- Por último, cabe uma referência à cessação pecuniária do RMG, a qual poderá ocorrer com a alteração das circunstâncias ou quando, por motivos imputáveis aos interessados, não seja possível viabilizar o programa de inserção.

³ Nos termos da Portaria n.º 237-A/96, de 01/07, o montante da prestação corresponde ao diferencial entre os rendimentos auferidos pelo agregado familiar e o somatório dos seguintes valores: 100% do montante da pensão social por cada indivíduo maior até ao segundo, 70% do valor da pensão social por cada indivíduo maior a partir do terceiro e 50% do valor da pensão social por cada indivíduo menor.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

III.4.2. Financeiros

O circuito financeiro das verbas afectas ao RMG não apresenta qualquer particularidade relevante que se afaste dos tradicionais circuitos financeiros no sistema de segurança social, em que, basicamente há a considerar o papel do IGFSS como órgão financiador do sistema, que procede ao abastecimento financeiro dos Centros Regionais à medida das necessidades. Neste sentido, esta é uma problemática sobejamente conhecida porque já objecto de tratamento em diversos trabalhos realizados pela Contadoria, pelo que apenas serão de recordar, por se afigurar de especial importância, os seguintes aspectos:

- As dotações orçamentais destinadas ao RMG provêm do Orçamento do Estado nos termos da lei de bases da segurança social, na medida em que se trata de prestações do regime não contributivo;
- A inscrição orçamental no OSS e orçamentos privativos e respectiva contabilização são efectuadas em rubrica autónoma própria;
- A distribuição por CRSS/SSR é efectuada em função das indicações da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo. Esta baseia-se em cálculos que se fundam no número de indivíduos a abranger multiplicado por 11 contos mensais (nos termos do Despacho n.º 118/MSSS/96), sendo considerada população potencialmente beneficiária, segundo estudos efectuados neste âmbito, 3,5% da população residente.

Quanto a este ponto cabe observar que, na posse de elementos solicitados ao IGFSS, relativos à execução financeira em 30/06, constatou-se a existência de despesas reportadas a vários projectos piloto para os quais aquele Instituto não dispunha de qualquer informação sobre a aprovação dos mesmos e respectivas dotações.

Feitas as necessárias diligências no sentido de esclarecer tal situação, quer com o IGFSS, quer com a CNRM (através de contactos telefónicos e via FAX - **Anexo V**, fls. 31 a 36), concluiu-se que, não obstante tratar-se de projectos piloto aprovados nos meses de Março e Abril, até à data a CNRM ainda não havia efectuado as competentes comunicações ao IGFSS.

Este facto, consubstanciando uma falha do sistema de informação entre duas entidades intervenientes no processo e que nele desempenham um papel fulcral, provoca distorções ao nível da execução e controlo financeiros.

Importa, porém, referir que a situação descrita, embora merecedora de registo por traduzir um nóculo do sistema, não tem actualmente relevância, quando já terminou o regime experimental dos projectos piloto.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

IV. VERIFICAÇÕES *IN LOCO*

Não obstante as referências feitas anteriormente, explanam-se, agora, os procedimentos adoptados no decorrer dos trabalhos de campo, com o intuito, também, de melhor dar a conhecer a forma de funcionamento, na prática, das parcerias e como está estruturado o processo decisório.

Feitos os contactos com os organismos de âmbito nacional e efectuada a comunicação, via ofício, aos Centros Regionais de Segurança Social, iniciou-se a análise dos projectos piloto seleccionados:

- nos Serviços Subregionais, onde se estabeleceu o primeiro contacto com a realidade do RMG e se solicitaram os dados disponíveis sobre a execução física e financeira dos projectos piloto em curso;
- com a técnica de serviço social com funções de coordenação a nível da subregião, que efectuou a introdução, conjuntamente com a coordenadora do projecto piloto;
- para, por último, se efectuar o contacto com as técnicas que, no terreno, são responsáveis pelo atendimento e acompanhamento dos beneficiários, as quais acompanharam as visitas domiciliárias efectuadas aos utentes cujos processos foram objecto de análise.

IV.1. CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE LISBOA E VALE DO TEJO

IV.1.1. Serviço Subregional de Sintra

No SSR de Sintra funcionaram onze projectos piloto dos quais, segundo o programa aprovado, foram seleccionados para análise os de **Cascais** e **Estoril**.

IV.1.1.1. CASCAIS

Processos - Nº de pessoas abrangidas					Encargos		
Entrados	Deferidos	Indeferidos	Em apreciação	Acordos inserção	Dotação inicial	Subsídios pagos	Grau de execução
261	90	2	169	-	88.000	1.502	1,7%

O Projecto Piloto de Cascais foi aprovado pelo Despacho MSSS n.º 35, de 14 de Fevereiro de 1997, sob a designação de “*Cascais construir a cidadania*”, abrangendo uma população de 2.000 pessoas numa zona da periferia da vila denominada Bairro Torre-Guia, sendo as entidades aderentes à parceria as seguintes:



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- Câmara Municipal de Cascais - entidade interlocutora
- Junta de Freguesia de Cascais
- Santa Casa da Misericórdia de Cascais
- Fundação Portuguesa para o Estudo Prevenção e Tratamento da Toxicodependência

A entidade interlocutora é a Câmara Municipal, sendo também o parceiro que disponibilizou os meios humanos e logísticos para dar resposta às necessidades da população alvo.

Deste modo, dos correspondentes processos, que se encontram arquivados nessas instalações camarárias, a equipa seleccionou 3 que foram objecto de análise e de visita às respectivas famílias e, naturalmente, de discussão com a técnica de serviço social responsável; em resultado, cabe tecer os seguintes comentários:

- das três famílias, apenas uma foi visitada, já que as demais não se encontravam na residência;
- em termos formais, os processos encontravam-se satisfatoriamente instruídos;
- o cálculo do subsídio estava correctamente efectuado;
- a técnica havia efectuado visitas domiciliárias aquando da atribuição dos subsídios;
- num caso que envolvia um problema de toxicodependência estavam a ser envidados esforços para iniciar tratamento adequado;
- no que concerne ao funcionamento das Comissões Locais de Projecto, segundo as técnicas no terreno, a ausência do representante do Ministério da Saúde causou constrangimentos nos casos em que o encaminhamento a dar às situações passava pela intervenção dos serviços daquele Ministério;
- à data da realização da acção não havia, ainda, sido assinado nenhum acordo de inserção.

IV.1.1.2. ESTORIL

Atendendo a que, relativamente a este projecto e à data da realização da acção, dos 20 processos entrados 18 ainda se encontravam em fase de apreciação, a equipa decidiu abandonar a opção inicial face à imaterialidade, quer do número de processos deferidos, quer do valor das respectivas prestações pagas.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

IV.1.2. Serviço Subregional de Santarém

Terminado o período experimental, todos os concelhos se encontravam abrangidos por projectos piloto, em número de 17, tendo sido seleccionado para verificação o projecto piloto de **Tomar**, como consta do respectivo programa de acção. No entanto, após a reunião com o Director do SSR, a equipa decidiu alargar o âmbito da acção e proceder, também, à análise do projecto piloto do **Entroncamento**, dadas as características dos beneficiários (um elevado número de etnia cigana) e ainda o considerável número de acordos de inserção já assinados, contrastando com o projecto piloto de Tomar em que, à data, não existia qualquer acordo.

IV.1.2.1. TOMAR

Processos - Nº de pessoas abrangidas					Encargos		
Entrados	Deferidos	Indeferidos	Em apreciação	Acordos inserção	Dotação inicial	Subsídios pagos	Grau de execução
1.177	262	27	888	-	49.500	10.568	21,3%

O projecto piloto foi aprovado pelo despacho ministerial MSS/21/97, abrange todo o concelho com uma população alvo de 900 indivíduos e conta com as seguintes entidades como parceiros:

- Centro Infantil de Recuperação de Tomar - entidade interlocutora
- Câmara Municipal de Tomar
- Santa Casa da Misericórdia de Tomar
- Centro de Saúde de Tomar
- Centro de Assistência Social de Tomar
- Centro de Emprego de Tomar
- Lar de Junceira (Lar de S. Mateus)
- Lar N.ª S.ª da Purificação da Serra (Centro Social e Paroquial)
- Delegação Escolar de Tomar/Ensino Recorrente e Educação Extra Escolar

Assim, seleccionaram-se as freguesias de Santa Maria e Paialvo, de características rurais, a primeira, e urbanas a segunda.

As principais questões a focar relativamente às famílias visitadas na freguesia de Santa Maria são as seguintes:

- trata-se de famílias numerosas, com problemas de saúde, nomeadamente alcoolismo, vivendo em condições de habitação de extrema degradação;
- as orientações para o programa de inserção mostravam razoabilidade face ao quadro encontrado, passando, designadamente por formação na área da construção civil, para os elementos masculinos, e de artes domésticas no que respeita às mulheres, tendo em vista,



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

nesta fase, a melhoria das próprias habitações a vários níveis e futura inserção no mercado de trabalho. No entanto, nenhuma destas acções se encontrava em curso, aguardando-se resposta do respectivo Centro de Emprego;

- Para além das famílias seleccionadas, a equipa, por indicação da técnica de serviço social, contactou também uma família que, estando embora dentro das condições de atribuição, não era ainda beneficiária do RMG por razões, crê-se, que se prendem com atavismos inerentes à própria condição da pobreza.
- as prestações pecuniárias encontravam-se correctamente calculadas e os processos devidamente instruídos;

Na freguesia de Paialvo:

- as famílias requerentes são, maioritariamente, de etnia cigana;
- de entre as famílias seleccionadas, apenas uma foi objecto de visita, já que as restantes se encontravam ausentes, razão pela qual a equipa não pode avaliar as condições de atribuição;
- quanto à instrução dos processos e respectivos cálculos, não foram detectadas deficiências.

IV.1.2.2. ENTRONCAMENTO

Processos - N.º de pessoas abrangidas					Encargos		
Entrados	Deferidos	Indeferidos	Em apreciação	Acordos inserção	Dotação inicial	Subsídios pagos	Grau de execução
300	133	10	157	31	10.560	9.380	88,8%

O projecto piloto foi aprovado pelo Despacho MSS/162/96, cobre todo o concelho, constituído por uma freguesia de características urbanas, e visa uma população de 160 indivíduos.

A parceria é constituída por:

- Centro de Ensino e Recuperação - entidade interlocutora
- Câmara Municipal do Entroncamento
- Delegação Escolar/Ensino Recorrente
- Centro de Saúde
- Santa Casa da Misericórdia do Entroncamento
- Lar dos Ferroviários
- Centro de Emprego de Torres Novas



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

O alargamento do âmbito da acção a este concelho foi determinado, primordialmente, pelo elevado número de acordos de inserção já assinados, tendo a selecção recaído sobre seis famílias cujos acordos de inserção se consubstanciavam em programas ocupacionais, cursos de “arraiolos” e ensino recorrente.

De entre as famílias visitadas:

- duas eram de etnia cigana, com as quais não foi possível qualquer contacto, já que as mesmas não se encontravam na residência nem no local onde decorria um curso de formação profissional (que habilite os instruendos a confeccionar tapeçaria de “Arraiolos”) que uma das utentes frequenta.
- Por seu turno, a equipa dialogou com outros requerentes inseridos em programas ocupacionais, nomeadamente na Câmara Municipal, no Hospital e numa escola primária, o que permitiu registar a sua satisfação e perceber o papel fundamental que a ocupação profissional desempenha, criando hábitos de trabalho e proporcionando o desenvolvimento do sentido da responsabilidade, da auto estima e da auto confiança, a fim de devolver ao utente a necessária autonomia, visando a sua efectiva integração social.
- Contactou-se, ainda, um outro utente cuja prestação havia sido suspensa por incumprimento do acordo do programa de inserção, uma vez que não aceitou a oferta de emprego proporcionada.

IV.2. CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DO CENTRO

IV.2.1. Serviço Subregional de Leiria

Para o distrito de Leiria foram aprovados 13 projectos piloto, dos quais a equipa se propôs analisar o de **Óbidos** conforme programa de trabalho aprovado. Atendendo, todavia, a informações entretanto recolhidas aquando das reuniões com a Direcção do SSR e com a técnica de serviço social responsável pela coordenação, decidiu-se alargar o âmbito da acção ao projecto piloto de **Peniche**.

Antes de apresentar as conclusões decorrentes do trabalho de campo realizado neste distrito, cabe referir que, por orientações da Direcção do SSR, há lugar ao cancelamento (automático) da prestação caso não ocorra a assinatura do respectivo acordo de inserção no prazo de três meses, sem cuidar de saber se a falta de estabelecimento daquele acordo é devida a razões imputáveis ao titular, contrariamente ao disposto no n.º 2 do art.º 13º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho. Este cancelamento, porém, não terá lugar se houver intervenção da respectiva técnica nesse sentido.

Ao que foi dado perceber, esta decisão acarreta alguns inconvenientes tanto para os serviços como para os beneficiários. Para os serviços implica um acréscimo de volume de trabalho, na medida em que esta suspensão não tem, geralmente, carácter definitivo, vindo a ser retomada após a assinatura



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

do acordo de inserção ou informação da técnica responsável no sentido de que a mesma não foi, ainda, possível por razões não imputáveis ao utente.

Ora, tendo em conta que o primeiro pagamento inclui, em regra, os três primeiros meses (por razões imputáveis ao sistema implantado), isto significa que a dita suspensão tenha lugar logo após o primeiro pagamento, o que, necessariamente, se traduz em custos, a vários níveis, pela quebra e retoma constante das rotinas, informáticas ou manuais.

No que aos beneficiários respeita, esta situação tem a desvantagem de se traduzir na entrega periódica de somas consideráveis pela acumulação das mensalidades, o que acarretará, por certo, algum desequilíbrio, visto que estamos perante indivíduos que, no dia a dia, não têm experiência da gestão de verbas avultadas, o que poderá trazer efeitos perversos na desejada inserção social.

IV.2.1.1. ÓBIDOS

Processos - Nº de pessoas abrangidas					Encargos		
Entrados	Deferidos	Indeferidos	Em apreciação	Acordos inserção	Dotação inicial	Subsídios pagos	Grau de execução
292	159	55	78	62	25.080.	8.176	32,6%

O projecto piloto de Óbidos foi aprovado pelo Despacho MSS/173/96, sob a designação *Reviver*, abrange todo o concelho, prevê contemplar uma população de 380 indivíduos e tem como entidades proponentes:

- Câmara Municipal de Óbidos, como entidade interlocutora;
- Santa Casa da Misericórdia de Óbidos
- Associação de Desenvolvimento Social da Freguesia de A-dos-Negros
- Junta de Freguesia de A-dos-Negros
- Junta de Freguesia de Amoreira
- Junta de Freguesia de Gaeiras
- Junta de Freguesia de Olho Marinho
- Junta de Freguesia de Santa Maria
- Junta de Freguesia de S. Pedro
- Junta de Freguesia de Sobral da Lagoa
- Junta de Freguesia de Uceira
- Junta de Freguesia do Vau

Após uma análise preliminar de todos os processos, seleccionaram-se oito agregados familiares com vista a visitas domiciliárias, na sequência das quais é de tirar as seguintes conclusões:

- a população abrangida apresenta problemas sociais, fundamentalmente no campo do alcoolismo e deficiência mental pelo que a sua integração social terá de passar, inicialmente



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

pelo tratamento médico adequado, o que exige respostas por parte dos serviços do Ministério da Saúde, ainda não postas em prática;

- quatro dos requerentes não se encontravam na residência;
- relativamente a um dos beneficiários, o RMG em nada alterou a sua situação, já que se trata de um indivíduo com problemas de saúde do foro psiquiátrico, para o qual, até à data, ainda não tinha sido encontrada, pelos serviços competentes a solução adequada;
- no que respeita a um dos beneficiários, na sequência da visita da equipa e da técnica de serviço social, esta constatou que deveria propor a suspensão da prestação de acção social por se verificarem alterações nas condições de atribuição: tinha mudado de residência e já se encontrava a trabalhar;
- à data em que foi efectuado este trabalho, muito embora tivessem já sido assinados acordos de inserção, os mesmos não se encontravam em execução, uma vez que se tratava, nuns casos, da frequência do ensino recorrente que, segundo informação da técnica não se tinha, ainda, iniciado; num outro caso, o programa passava pela intervenção dos serviços de saúde sem que tivesse sido possível a respectiva concretização.

IV.2.1.2. PENICHE

Processos - Nº de pessoas abrangidas					Encargos		
Entrados	Deferidos	Indeferidos	Em apreciação	Acordos inserção	Dotação inicial	Subsídios pagos	Grau de execução
1.138	568	129	441	380	39.600	42.709	107,9%

O projecto piloto de Peniche foi aprovado pelo Despacho MSS/92/96, abrange as freguesias de Ajuda, Conceição e S. Pedro, prevê contemplar uma população de 405 indivíduos e tem como entidades proponentes:

- Câmara Municipal de Peniche - entidade iterlocutora
- Santa Casa da Misericórdia de Peniche
- Junta de Freguesia da Ajuda
- Junta de Freguesia da Conceição
- Junta de Freguesia de S. Pedro,

tendo posteriormente aderido ao projecto as seguintes entidades:

- Centro de Saúde de Peniche
- Associação Juvenil Peniche.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

A população alvo caracteriza-se por apresentar graves carências económicas associadas à monoparentalidade, negligência na educação e saúde de menores, toxicodependência e “*guetização*” de grupos étnicos (ciganos).

Similarmente ao que já foi referido em relação ao projecto piloto de Entroncamento, também o alargamento da acção a este projecto piloto foi determinado, sobretudo, pelo avançado estado em que se encontrava a vertente inserção.

Com efeito, foram já assinados acordos de programa de inserção, abrangendo 380 pessoas, enquadrados nas áreas de apoio à infância e ensino, no encaminhamento de problemas de saúde, mormente toxicodependência, programas ocupacionais e algumas soluções de emprego em empresas, já que houve uma empresa de trabalho temporário que se dispôs a colaborar com o RMG.

A selecção dos processos a analisar foi efectuada, de entre os que continham programa de inserção assinado, com base no montante das prestações atribuídas.

Assim:

Os beneficiários com quem a equipa contactou podem ser qualificados em três grupos, conforme as características que apresentam:

- por um lado, contactou-se um grupo com acordos de inserção assinados, que passavam pela resolução de problemas de saúde e pelo encaminhamento para programas ocupacionais;
- um outro grupo é constituído por famílias que apresentam situação de carência generalizada, quer por se tratar de agrados numerosos quer pelas condições degradadas das respectivas habitações. Situada neste grupo, destaca-se a situação de uma beneficiária cuja prestação iria ser suspensa, uma vez que se verificou a alteração do agregado familiar e respectivos rendimentos e, ainda, porque a mesma não se mostrava disponível para cumprir o programa de inserção que teria de passar pelo adequado tratamento na área da toxicodependência;
- no último grupo inclui-se um conjunto de famílias de etnia cigana residente em barracas num espaço propriedade da Câmara Municipal.

Trata-se de um grupo social com características muito próprias, em que as principais questões a relevar são as seguintes:

- necessidades ao nível da habitação;
- rendimentos provenientes da venda ambulante;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- a visita efectuada permitiu apreciar a existência de viaturas estacionadas no acampamento, todos os indivíduos vestiam roupas com boa apresentação e alguns exibiam a posse de telemóvel;
- a inserção deste grupo étnico passa pelo ensino recorrente para os adultos e ensino regular para as crianças e jovens, pelo acompanhamento médico nos casos em que revele necessário e está delineada a implementação de um curso de cestaria, tendo em atenção as apetências reveladas nesta matéria.

Em síntese:

- os problemas a carecer de solução mais premente prendem-se com a habitação;
- quanto às prestações atribuídas, afigura-se à equipa que deverá ser repensada a avaliação de algumas situações, tendo em conta outros sinais de riqueza para além dos rendimentos declarados;
- no que respeita à inserção, é de registar o ritmo satisfatório em que está a decorrer.

Finalmente, cabe uma alusão ao grau de execução financeira que, conforme evidencia o quadro supra, foi excedida a dotação inicial em cerca de 8%, o que evidencia debilidade no controlo de execução orçamental, já que, sendo previsível o esgotamento daquela dotação face ao elevado número de processos entrados, deveria a mesma ter sido objecto de atempado reajustamento.

V. APRECIÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO

V.1. CONTROLO INTERNO

Ao longo do presente relatório foram afloradas diversas situações que revelam deficiências de controlo interno que, para melhor apreensão, neste ponto se sintetizam:

- A diversidade das taxas de indeferimento e o número de processos em apreciação denotam dificuldade da CNRM no eficaz desempenho das suas atribuições de acompanhamento e avaliação da implementação do RMG;
- Os canais de comunicação, entre o IGFSS e os CRSS, ao nível financeiro, revelam a existência de obstruções, manifestadas, quer pela ausência de dados (CRSS do Alentejo e Algarve), quer pelas divergências encontradas no tocante a encargos financeiros;
- Obstruções no sistema de comunicação foram igualmente detectadas entre o IGFSS e a CNRM;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- O controlo da execução orçamental, por parte do IGFSS, revelou-se débil na medida em que, por um lado, aquele Instituto procedeu à transferência de verbas para pagamento de prestações no âmbito de projectos piloto, cuja aprovação o mesmo desconhecia e, por outro lado, no caso concreto do projecto piloto de Peniche, foi excedida a dotação orçamental inicial sem que se tivesse procedido ao competente reforço;
- O cancelamento automático da prestação, transcorridos os três primeiros meses de pagamento, observado no SSR de Leiria, traduz-se numa deficiência do controlo interno que acarreta custos administrativos e financeiros e inconvenientes vários para os beneficiários;
- A organização adoptada, tendo como pano de fundo as parcerias, determinou que os processos dos beneficiários se encontrem arquivados em espaços diversos, conforme o local de atendimento e respectiva técnica responsável. Esta situação conduz a que não haja, ao nível local, um sistema de organização que permita saber, a todo o momento, a posição dos processos entrados; por outro lado, relativamente a cada grupo de processos adstritos a uma responsável, também não existe qualquer registo de molde a colher uma informação mediante a rápida consulta a um ficheiro, ao contrário, somente o manuseamento dos processos pode facultar qualquer informação.

Esta situação pode não ter acarretado, no decurso do período experimental, muitas dificuldades; no entanto, com a entrada do regime definitivo e o conseqüente aumento do número de processos, afigura-se necessária a implantação de rotinas que permitam aceder a certas informações sem a necessidade da consulta do respectivo processo;

V.2. OUTROS ASPECTOS

- O funcionamento das instituições em regime de parceria, se por um lado se espera que poderá vir a produzir efeitos benéficos pelas sinergias geradas, de momento revela, ainda, algumas deficiências, tanto pela ausência de tradição e experiência deste método inovador de abordar a resolução dos problemas, como pelos conflitos de competências entre instituições, factor que faz regredir a cultura de parceria;
- É de destacar o papel fundamental das técnicas de serviço social a quem compete o atendimento dos beneficiários, na medida em que:
 - são a face visível do sistema;
 - o êxito da medida depende do acompanhamento sistemático das famílias;
 - para tanto é indispensável dotar os serviços de meios humanos em quantidade e qualidade suficientes;
 - é fundamental romper, definitivamente, com a tradição do atendimento no gabinete, privilegiando o contacto permanente com as famílias nas suas residências.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- Uma outra questão a focar reporta-se ao apoio material: do contacto com as técnicas de serviço social foi dado perceber que as mesmas se defrontam com carências graves de material de apoio, desde o papel e as canetas até à máquina fotocopadora. Ora, embora esta não assuma o papel de questão fulcral, o certo é que, com carências desta ordem, a *performance* dos serviços a prestar aos utentes é, necessariamente, comprometida;
- As deficiências no tratamento e arquivo dos processos e as carências de equipamento e material de apoio poderiam ser colmatadas recorrendo às verbas afectas a encargos administrativos, conforme já referido no ponto **III.3.3**.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do teor do presente relatório, cumpre à equipa formular as seguintes conclusões e recomendações:

N.º	PONTO DO RELATÓRIO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	III.1	Por despacho ministerial foi autorizada a contratação de meios humanos a afectar a esta Medida, tendo sido admitidos 146 efectivos, ainda no período experimental. Posteriormente, foi autorizada a contratação de mais cerca de 500, cujos processos se encontram em curso.	As entidades responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do RMG deverão preocupar-se, sistematicamente, com a suficiência dos meios humanos afectos, por forma a garantir a eficácia da Medida.
2	III.2	<ol style="list-style-type: none">1. A significativa variação regional dos indicadores de execução física poderá evidenciar critérios divergentes na recepção e apreciação dos pedidos de prestação pecuniária, com a ressalva que o presente trabalho se reporta à fase experimental donde sairão ensinamentos valiosos para a entrada em funcionamento do RMG na sua plenitude.2. Constatou-se que a divulgação da Medida não terá sido a mais adequada.3. A taxa de acordos de inserção assinados, findo um ano de período experimental, afigura-se francamente diminuta face às prestações pagas.	<ol style="list-style-type: none">1. A harmonização de critérios é imprescindível à boa gestão da Medida, pelo que se afigura importante a formação do pessoal envolvido e a emissão das normas necessárias nesse sentido.2. A divulgação do RMG deverá ser pensada em função das características da população alvo do mesmo.3. Para que a inserção atinja níveis desejáveis é indispensável reforçar o empenhamento de todas as entidades aderentes, nomeadamente dos serviços dos Ministérios para a Qualificação e o Emprego, da Saúde e da Educação.
3	III.3	<ol style="list-style-type: none">1. A nível nacional, a execução financeira da Medida ficou muito aquém das estimativas iniciais. Contudo, é de realçar que, da amostra testada, dois projectos piloto (Entroncamento e Peniche) apresentavam ní-	



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

N.º	PONTO DO RELATÓRIO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		<p>veis de execução, em 30/06/97, próximos dos 100%.</p>	
4	IV	<p>2. Dos 5% da verba afecta (por despacho ministerial) aos projectos piloto para encargos administrativos, apenas foram despendidos 0,21%</p> <p>3. Até 30/06/97 não foram contabilizados quaisquer encargos no âmbito de programas de inserção, sendo que, por despacho ministerial, foram destinados 22% da dotação para este efeito.</p> <p>Da verificação dos processos e respectivas visitas domiciliárias, cumpre realçar:</p> <p>1. algumas entidades proponentes / aderentes aos projectos piloto, nomeadamente os serviços de saúde e da educação, revelavam dificuldades em responder eficazmente às solicitações, comprometendo o conceito inerente à parceria;</p> <p>2. das famílias de etnia cigana incluídas na amostra dos concelhos de Tomar e do Entroncamento não foi possível contactar com nenhuma por se encontrarem ausentes das respectivas residências;</p> <p>3. pontualmente, a técnica de serviço social que acompanhou a equipa concluiu da necessidade de proceder à revisão de determinados processos relativos a agregados familiares cuja situação se tinha alterado ou que não correspondiam aos dados recolhidos no decorrer da instrução do processo de atribuição da prestação;</p> <p>4. No SSR de Leiria a prestação é, automaticamente, suspensa caso o acordo de inserção não seja assinado até ao terceiro mês,</p>	<p>2. Os custos inerentes ao funcionamento do RMG deverão ser imputados à respectiva dotação, em vista a um maior rigor na execução orçamental.</p> <p>3. Idem</p> <p>1. Exigir um efectivo envolvimento das entidades aderentes das parcerias;</p> <p>3. Criação de mecanismos que determinem uma correcta avaliação da situação económico-social dos requerentes, nomeadamente os indícios a que se refere o n.º 3 do art.º 10º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho;</p> <p>4. Face ao teor do n.º 2 do art.º 13º da Lei 19-A/96, deverá este procedimento ser objecto de revisão.</p>



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

N.º	PONTO DO RELATÓRIO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
5	V	ainda que por razões não imputáveis ao beneficiário. A análise efectuada à execução do período experimental permitiu detectar algumas deficiências no sistema de controlo implantado, nomeadamente no que se refere ao acompanhamento, avaliação e controlo e, ainda, aos aspectos organizacionais e sistema administrativo de suporte.	Na vigência do regime definitivo, já em curso, deverão ser tomadas as medidas necessárias à correcção daquelas falhas.

VII. NOTA FINAL

Atendendo a que, entretanto, foi publicada legislação no sentido de enquadrar o regime definitivo, em vigor desde 01/07/97, junta-se, em **Anexo IV**, a **Nota Técnica** da autoria do Assessor Principal Jurista da Contadoria, **Dr. Gaspar Cardoso da Costa**, na qual se efectua um estudo sistemático do novo regime, estabelecendo paralelo com a legislação anterior reguladora dos projectos piloto.